



Política de Atención de **USUARIOS**

Una propuesta de construcción colaborativa

Subcomité de Atención de Usuarios

Santiago, mayo 2018

CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	4
1.	Objetivos específicos	5
2.	Estrategia del diseño	6
a.	Fase 1: Diagnóstico.....	7
b.	Fase 2: Construcción de la política.....	7
c.	Fase 3: Redacción de la propuesta.....	8
d.	Fase 4: Validación	8
II.	DIAGNÓSTICO.....	10
1.	Antecedentes de la atención de usuarios en el Poder Judicial	11
2.	Caracterización de los usuarios	15
a.	Usuarios efectivos.....	17
b.	Usuarios potenciales.....	34
3.	Normativa internacional sobre acceso a la justicia.....	47
a.	El acceso a la justicia del usuario efectivo	56
b.	El acceso a la justicia del usuario potencial.....	67
4.	Mecanismos de medición comparada	82
a.	Rule of Law Index (World Justice Project).....	82

b.	The Justice Index (National Center for Access to Justice).....	87
III.	PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA	90
1.	Metodología	91
2.	Proceso participativo.....	96
a.	Talleres participativos de alcance nacional	98
b.	Procesamiento y análisis de la información de los talleres.....	104
IV.	PRINCIPIO, ENFOQUES Y EJES ESTRATÉGICOS	107
1.	El principio central: derecho humano de acceso a la justicia	108
2.	Enfoques	111
a.	Enfoque basado en Derechos Humanos (EBDH).....	111
b.	Servicio público.....	113
3.	Ejes estratégicos.....	119
a.	Educación Cívica Jurídica.....	119
b.	Actividad Administrativa.....	124
c.	Actividad Jurisdiccional.....	127
d.	Probidad, transparencia y buen gobierno	131
e.	Grupos Vulnerables	135
f.	Institucionalidad.....	138
4.	Gobierno del sistema	140

a.	El Subcomité de Atención de usuarios:	142
b.	La Oficina Técnica:.....	142
V.	POLÍTICA DE ATENCIÓN DE USUARIOS.....	146
1.	Fin y propósito de la Política.....	147
2.	Ámbito de aplicación y destinatarios	147
3.	Principio rector	149
4.	Enfoques	151
5.	Ejes estratégicos.....	155
	Anexo: Resumen de la estructura de la política y ejes estratégicos.....	169

I. INTRODUCCIÓN

En concordancia con el Plan Estratégico del Poder Judicial 2015-2020, el Subcomité de Atención de Usuarios, dependiente del Comité de Comunicaciones de la Corte Suprema, destinó sus esfuerzos a profundizar los tres ejes de desarrollo declarados por la institución, a saber, mejorar sustancialmente el acceso a la justicia (principalmente a través del acceso físico universal y la entrega de información a la comunidad), ofrecer calidad en todo el proceso de justicia (mejorando los estándares de servicio en las distintas competencias), y modernizar la Institución del Poder Judicial (definiendo una Política de Atención de Usuarios que sea clara y acorde a dicha labor).

En este contexto, durante el año 2017 el Subcomité diseñó y ejecutó un proyecto que permitiera recoger los resultados del programa “*Acoger, la Alegría de Acoger*”; iniciativa que desarrollada durante el año 2016, permitió dar paso a la concreción de un gran objetivo: **construir, a través de un proceso colaborativo, una Política de Atención de Usuarios del Poder Judicial** (en adelante, PAU)¹.

1. Objetivos específicos

La Política que se propone crear tiene una serie de objetivos específicos, entre los que se destacan:

- La definición del concepto de atención de usuarios;
- La determinación del alcance de la atención a los usuarios;
- El otorgamiento de sustento teórico y práctico de las acciones y programas en actual ejecución en materia de atención de usuarios, dándole coherencia a los esfuerzos institucionales;
- El incentivo y difusión de buenas prácticas en la materia;
- La proyección y planificación de futuras acciones orientadas a mejorar la atención de los usuarios del Poder Judicial en el corto, mediano y largo plazo;

¹ Se previene que en todo el presente documento se intenta usar un lenguaje inclusivo y no discriminador, sin perjuicio de que algunas expresiones como los “*usuarios*” se consideren desde su noción genérica que incluye tanto a hombres y mujeres en igual medida.

- La participación, y obtención de la apreciación sobre las mejoras a la atención de los usuarios, por parte de los integrantes del Poder Judicial;
- La proposición de una Política de alcance nacional, su aplicación y difusión;
- La definición de indicadores de mejora continua; y
- La construcción de mecanismos de evaluación permanente.

Con ello se pretende generar un instrumento que permita situar a todos los integrantes del Poder Judicial, así como a sus usuarios y la ciudadanía, dentro de unos mismos términos de discusión; orientando tanto las iniciativas en ejecución como el gasto del presupuesto disponible, hacia la satisfacción de las necesidades reales, actuales y urgentes de las personas.

2. Estrategia del diseño

La propuesta de diseño se orientó a dar continuidad a las preocupaciones manifestadas a través de la Campaña “Acoger, la Alegría de Acoger”, generando una discusión en torno al marco político que debe orientar la atención de usuarios en el Poder Judicial. Lo anterior facilitaría la transversalización del concepto de atención de usuarios en todo el quehacer de la institución, a la vez que utilizar las estructuras y sistemas previamente existentes, para difundir y transmitir el concepto de atención de usuarios, coordinando y sistematizando las iniciativas vigentes al interior del Subcomité.

Con esto en mente, la estrategia del diseño del proyecto se construyó sobre tres pilares operativos que marcaron las acciones del proceso:

- Desarrollar un estudio de brechas de la atención de usuarios, entre el concepto de acceso a la justicia como centro del diagnóstico normativo sobre estándares internacionales y nacionales, y el levantamiento del estado fáctico de la situación en el Poder Judicial;
- Diseñar, difundir e implementar una Política de Atención de Usuarios con enfoque en el servicio; y

- Generar acciones para incorporar el concepto de servicio de manera transversal a través de los sistemas, estructuras y acciones vigentes (como por ejemplo, los proyectos de atención de usuarios, la semana judicial y las metas de gestión, entre otros).

En concreto, la puesta en marcha de este proyecto significó la estructuración del trabajo en torno a una serie de fases que se describirán a continuación.

a. Fase 1: Diagnóstico

En la primera fase de diagnóstico, se construyó la línea base de la atención de usuarios en el Poder Judicial, a través del levantamiento documental y el análisis de la información interna disponible, lo que derivó en un primer entregable. Asimismo, esta fase dio paso a la identificación de los estándares internacionales de derecho internacional y nacional en materia de acceso a la justicia; estándares que contrastados con la línea base, permitieron detectar las brechas a las que se enfrenta la institución en materia de acceso a la justicia por parte de los usuarios.

b. Fase 2: Construcción de la política

La segunda fase, denominada de construcción de la política, significó la licitación pública de un apoyo profesional externo, experto en diseño, análisis y evaluación de políticas públicas; concurso que, ascendente a un monto de 15 millones de pesos, fue adjudicado en mayo de 2017 a la Sociedad Asesorías, Investigación y Actividades en Ciencias Sociales Limitada, cuya misión fue desarrollar una metodología participativa de diseño de políticas públicas que considere un enfoque diferencial, lo que implicaba, al menos:

- Sugerir una metodología de diseño de la Política de Atención de Usuarios, monitoreable y evaluable a través de indicadores medibles, que considere técnicas participativas en todo el proceso y que aplique un enfoque basado en derechos humanos, a fin de hacerse cargo de las desigualdades estructurales que pueden experimentar ciertos grupos de usuarios y usuarias, y tome en cuenta el impacto de las intervenciones sobre sus necesidades específicas;
- Proponer el diseño de los talleres, incluyendo las metodologías, la construcción de materiales, el diseño de instrumentos que permitan recoger los resultados con miras a la política y el detalle del plan de análisis de los instrumentos a aplicar que será utilizado;
- Acompañar el proceso de desarrollo de talleres en terreno en las 17 Cortes de Apelaciones del país;

- Implementar la metodología elegida, sistematizando la información existente y operacionalizando las acciones y propuestas recogidas en los talleres de diseño participativo; y
- Entregar un informe final consolidado, que sirva de base para construir el texto final de la Política de Atención de Usuarios.

Como resultado de ello, la Consultora propuso la utilización de la metodología de marco lógico para construir tanto los principios y la política, como su operacionalización a través de programas y proyectos. Para dar sustento a esto, los resultados del trabajo en los talleres en terreno se estructuraron en torno a 4 dimensiones analíticas centradas en el acceso a la justicia, entre las que se distinguían la prevención y educación, la actividad judicial en sus dimensiones jurisdiccional y administrativa, los grupos vulnerables y la institucionalidad y participación.

c. Fase 3: Redacción de la propuesta

La entrega de dicho informe final, en diciembre de 2017, dio paso a la ejecución de la tercera fase, consistente en la redacción de la propuesta de Política de Atención de Usuarios que se contiene en este documento, en concordancia con los resultados arrojados por los talleres participativos en terreno y otros estudios y documentos generados por el Poder Judicial, tales como el estudio *"Modelo Orgánico para la Nueva Justicia"* desarrollado por la Pontificia Universidad Católica en conjunto con la Dirección de Estudios de la Corte Suprema, y la reciente *"Declaración Judicial Iberoamericana sobre Justicia Ciudadana y Participativa. Contribución de las personas en la solución de los conflictos"*, aprobada por la Comisión de Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos y Tribunales de Tratamiento de Drogas (MARC-TTD) de la Cumbre Judicial Iberoamericana.

d. Fase 4: Validación

La conclusión de la etapa anterior, continúa con el desarrollo de una fase final de validación y aprobación con los principales actores involucrados, entre los que se encuentran los Consejos de Coordinación Zonal del Poder Judicial, las Asociaciones Gremiales del Poder Judicial, organizaciones especializadas en la materia, el Comité de Comunicaciones y el Pleno de la Corte Suprema, entre otros.

Así, esta estrategia de diseño genera un valor agregado en sus resultados, en relación con:

- La construcción de la propuesta desde la mirada de los actores institucionales de manera participativa;

- El diálogo de la propuesta con los modelos e instrumentos antes diseñados, así como con el Plan Estratégico;
- La coincidencia en las propuestas basales previamente estructuradas por el Modelo de Atención de Usuarios (MAU)²;
- La sistematización de las estructuras orgánicas ya existentes (Subcomité de Atención de Usuarios, Subdepartamento de Atención de Usuarios del Departamento de Desarrollo Institucional de la Corporación Administrativa del Poder Judicial y la Secretaría Técnica de Género y No Discriminación, entre otros); y
- El énfasis en la viabilidad de las propuestas y la operacionalización de las mismas, de acuerdo a los instrumentos de planificación existentes en el Estado chileno (marco lógico).

En razón de esta proyección, es que a continuación se presentan los resultados del proceso de construcción colaborativa de la Política de Atención de Usuarios del Poder Judicial.

² Everis. "Versión Final Plan de Implementación del Modelo de Atención de Usuarios". Santiago, 31 enero 2014. [En línea] http://www.intranet.pjud/programa_bid2/documentos/3P2.2%20Implementacion%20del%20Modelo%20de%20Atencion%20de%20Usuarios/Informe%203P2.2-4.pdf. [Consulta: 30 abril 2018].

II. DIAGNÓSTICO

El presente acápite diagnóstico, pretende problematizar la forma cómo el Poder Judicial se relaciona con las personas en la actualidad, a través de la recopilación de la información existente sobre la trayectoria de la temática de la atención de usuarios en el Poder Judicial, la caracterización de sus usuarios, las acciones emprendidas por la institución para mejorar la atención de la ciudadanía hasta la fecha, y la descripción de instrumentos utilizados a nivel comparado para la medición de los factores asociados al acceso a la justicia en sus respectivas unidades territoriales.

Lo anterior permitirá identificar la magnitud de la problemática a tratar, mostrando la extensión del grupo humano a quienes afecta o sobre quienes podrían impactar eventuales mejoras en el servicio, el estado del arte y la perspectiva del Poder Judicial existente en la materia, y los estándares normativos que dan luces sobre las brechas en materia de acceso a la justicia que, siendo abordables por la institución, permiten un mejoramiento de los enfoques y acciones emprendidas, en especial correlato con el capítulo II de las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, redactadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana (Efectivo acceso a la justicia para la defensa de los derechos), y el contenido de la Declaración Judicial Iberoamericana sobre Justicia Ciudadana y Participativa, aprobada recientemente en el marco de la XIX Edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, en Ecuador.

1. Antecedentes de la atención de usuarios en el Poder Judicial

La relevancia del tema de la atención de los usuarios no es nueva dentro de la institución, sino que sigue una larga trayectoria que, a lo largo de los años, ha derivado en la ejecución del proceso de construcción colaborativa del que da cuenta este informe; que resulta ser sólo el corolario del trabajo de muchas personas desde el inicio de la implementación de las reformas a la justicia en nuestro país.

El primero de estos antecedentes data del año 2002, en que, en el contexto de la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, se dictó en Cancún, la [Carta de derechos de las personas ante la justicia en el espacio judicial Iberoamericano](#).

La dictación de esta Carta tuvo como consideraciones principales:

- El carácter de fundamental del derecho de la población a tener acceso a una justicia independiente, imparcial, transparente, responsable, eficiente, eficaz y equitativa;
- Que todas las personas tienen derecho a recibir una protección adecuada de los órganos jurisdiccionales al objeto de asegurar que comprender el significado y trascendencia jurídica de las actuaciones procesales en las que intervengan por cualquier causa; y
- Que la dignidad de la persona y los derechos que le son inalienables demandan la institucionalización de principios básicos que protejan a las personas cuando demanden justicia.

Estas consideraciones llevaron a la asamblea a aprobar la referida Carta, que considera como elementos claves de su texto: la construcción de una justicia moderna y accesible a todas las personas, una justicia transparente, una justicia comprensible, una justicia atenta con todas las personas, una justicia responsable ante el ciudadano, una justicia ágil y tecnológicamente avanzada; y una justicia que protege a los más débiles, entre los que se encuentran las víctimas, los integrantes de las poblaciones indígenas, los niños o adolescentes y las personas con discapacidades³.

En la misma línea se actualizó la **Planificación Estratégica del Poder Judicial** para los años 2015 a 2020 que es el mapa de ruta que refleja todos los desafíos y anhelos a corto, mediano y largo plazo, basado en la Misión, Visión y Valores institucionales.

Según este documento, la **misión** del Poder Judicial es *"Solucionar los asuntos de su competencia de manera clara, oportuna y efectiva, con plena vigencia de todos los derechos de todas las personas, contribuyendo así a la paz social y fortalecimiento de la democracia"*⁴. Por su parte, la **visión** institucional es *"Ser reconocido por la comunidad como la vía de solución de los asuntos de su competencia de manera pronta, justa y confiable"*⁵.

³ VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. "Carta de derechos de las personas ante la justicia en el espacio judicial iberoamericano". Cancún, 2002, p. 1. [En línea] <http://www.poderjudicial.gob.hn/CUMBREJUDICIALIBEROAMERICANA/Documents/cartadederechodelaspersonas.pdf>. [Consulta: 28 mayo 2018].

⁴ Poder Judicial de Chile. "Planificación Estratégica del Poder Judicial. Plan 2015 - 2020". Santiago, 2014, p. 9. [En línea] <http://www.pjud.cl/documents/10179/104862/Planificaci%C3%B3n+Estrat%C3%A9gica+2015-2020++%28Versi%C3%B3n+extendida%29.pdf/15b039c1-97f5-46ce-99ca-3ab2cbef2ee0>. [Consulta: 28 mayo 2018].

⁵ *Ibid.*, p. 10.

Uno de los aspectos de la visión del Poder Judicial lo constituyen sus usuarios, clientes y/o partes interesadas en general, que son las personas a las que se quiere impactar con su gestión. En este punto, la Planificación manifiesta que éstos serán los **ciudadanos que forman parte de nuestra sociedad**⁶.

Para el desarrollo de la misión y visión en relación a sus destinatarios, la Planificación Estratégica se estructura en base a ejes estratégicos o subestrategias, que *“permiten reducir la brecha en el logro de la visión organizacional en forma coordinada”*⁷. Estos ejes se articulan en base a 3 focos de profundización, que son:

- Mejorar sustancialmente el **acceso**: Con esta dimensión se intenta “Facilitar el acceso a la justicia de la ciudadanía y ser reconocida por la opinión pública como una institución cercana, preocupada por la justicia y que mejora constantemente la tutela judicial”⁸.
- Ofrecer **calidad** en todo el proceso de justicia: La calidad pretende “Mejorar los estándares de servicio en las distintas competencias, donde la calidad de la justicia se entiende desde la materialidad del recurso y la respuesta jurisdiccional”⁹, entre la que se comprende tanto la materialidad del recurso como la respuesta jurisdiccional oportuna y fundamentada.
- **Modernizar** la institución del Poder Judicial de Chile: Por último, la modernización significa “Disminuir las brechas de gestión al interior del Poder Judicial, para contar con procesos y procedimientos ágiles y con recursos humanos que contribuyan a mejorar la calidad del servicio entregado, fortaleciendo la gestión jurisdiccional e institucional, la gestión del recurso humano, la comunicación interna y el funcionamiento de cada Unidad Judicial”¹⁰.

Todos los puntos anteriores, en mayor o menor medida constituyen un antecedente estratégico para el desarrollo de este proyecto, en tanto considera el impacto del servicio judicial sobre la globalidad de la población, siempre desde el punto de vista del funcionamiento de la judicatura.

⁶ *Ibíd.*, p. 10.

⁷ *Ibíd.*, p. 12.

⁸ *Ibíd.*, p. 13.

⁹ *Ibíd.*, p. 13.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 13.

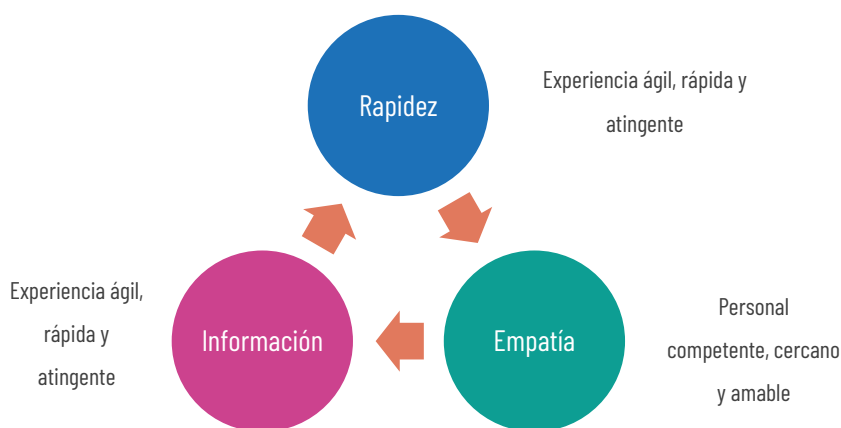
Por último, no pueden dejar de mencionarse los importantes avances que al menos desde 2006 ha tenido el Poder Judicial en el marco de los Programas de Fortalecimiento Institucional (BID I y BID II) y la proposición de la primera Política para la Atención de Público asociada al sistema de metas de gestión que se generó en la época. Luego, en 2010, a través de un estudio realizado por la Consultora Ipsos, se definió un Modelo de Atención de Usuarios, que luego sería actualizado por la Consultora Everis el año 2014.

Los principales resultados de este proceso dan cuenta de la proposición –y aprobación– de una Política de Atención de Usuarios que disponía que:

“En el Poder Judicial todos los funcionarios y jueces buscamos prestar un servicio de excelencia a todos los usuarios de tribunales, a través de una atención oportuna, accesible y cercana, entregando una justicia de calidad, para la plena vigencia de los derechos de todas las personas”¹¹.

Adicionalmente se identificaron 3 atributos para una atención de calidad, constituidos por aquellos contenidos en la ilustración N° 1:

Ilustración 1. Atributos para una atención de calidad (2011)



¹¹ Corte Suprema, rol AD-4-2011, 31 enero 2011.

Por último, en función del “Plan de Implementación del Modelo de Atención de Usuarios” desarrollado el año 2014, se definieron 2 instancias funcionales relevantes:

- Una estratégica, actualmente representada por el **Subcomité de Atención de Usuarios del Poder Judicial**; y
- Una operativa, correspondiente al **Subdepartamento de Atención de Usuarios** del Departamento de Desarrollo Institucional de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

Desde el año 2015 el Subdepartamento ha administrado cerca de 2 millones de dólares en distintos programas y proyectos principalmente asociados a dicho modelo, destacando por ejemplo, la medición del servicio de atención de usuarios en Juzgados de Familia (Tótems Gestores de Fila), el Índice de Calidad de la Justicia del Poder Judicial (iPJUD), la Justicia Móvil, el mejoramiento y estandarización de la señalética, y la elaboración de protocolos de atención y medición para Juzgados del país (Cliente Incógnito), entre muchos otros.

2. Caracterización de los usuarios

La presente línea de base se ha construido a través de la consulta de diversas fuentes de carácter interno al Poder Judicial, como el Índice de Calidad de la Justicia del Poder Judicial (iPJUD), los resultados del Estudio sobre Modelo Orgánico del Poder Judicial y la encuesta de Percepción de Usuarios y No Usuarios 2014 (CADEM). Adicionalmente, se han utilizado fuentes externas que den luces sobre el estado del Poder Judicial en materia de atención de usuarios, tales como la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia del año 2015.

La información se ha separado según el instrumento utilizado para su medición, atendida la heterogeneidad de las fuentes. Éstas, al utilizar diferentes muestras de evaluación, no permiten su comparación perfecta, pero sí entregan luces sobre el grupo humano al que se orientan, o debieran focalizarse los esfuerzos destinados por la institución en la materia.

Para estos efectos, el informe se estructura a través de la caracterización diferenciada entre **usuarios efectivos** y personas con necesidades jurídicas insatisfechas, que han sido denominados como **usuarios potenciales**, incorporando una orientación hacia la garantía del derecho de acceso a la justicia.

La primera categoría de usuarios efectivos, dada su coincidencia en el uso del servicio, se ha separado entre usuarios pasados y actuales, correspondientes a aquellos que han tenido o tienen en la actualidad alguna experiencia vinculada con el Poder Judicial (informativa, como testigo o como parte). A su vez –y dada la coyuntura tecnológica actualmente vigente–, éstos se distribuyen entre usuarios reales y virtuales.

De esta distinción se da cuenta en la siguiente ilustración.

Ilustración 2. Distribución de usuarios



Por su parte, los usuarios potenciales se consideran como aquellas personas que, teniendo una necesidad de carácter jurídico, solucionable por alguno de los servicios prestados por el Poder Judicial, no llegan a éste en razón de enfrentarse a barreras de acceso a la justicia.

Se ha hecho especial énfasis en este acápite de los usuarios potenciales, en razón de dos factores. El primero de ellos radica en la ausencia de medidas institucionales claras y concretas, focalizadas en la participación de éstos en el servicio, y el segundo, en la aspiración plasmada en la Planificación Estratégica del Poder Judicial 2015 - 2020, que considera como uno de los conceptos agrupadores de valores institucionales, a la justicia “Cercana, oportuna y

efectiva, otorgando un **buen trato y un servicio de excelencia**¹². Esta visión deriva en un eje de desarrollo estratégico orientado a **mejorar sustancialmente el acceso**, cuyo contenido es *“Facilitar el acceso a la justicia de la ciudadanía y ser reconocida por la opinión pública como una institución cercana, preocupada por la justicia y que mejora constantemente la tutela judicial”*.¹³

De esta manera, la construcción de una línea base que considere no sólo a quienes actualmente son atendidos por los tribunales y servicios judiciales del país, sino a todos aquellos que necesitan del servicio público de justicia, de manera de entregar un panorama cierto que permita visualizar y planificar de mejor manera las acciones orientadas a concretar este eje estratégico hacia el 2020.

A continuación se presenta un resumen de 5 estudios que permiten caracterizar a los usuarios efectivos y potenciales del Poder Judicial, en un horizonte temporal que va desde el año 2009 a la fecha.

a. Usuarios efectivos

Como se ha señalado anteriormente, en esta categoría se incluye una descripción de los usuarios que han tenido experiencias de usabilidad del servicio, sean que éstas hayan finalizado o se encuentren en curso.

i. Índice de Calidad de la Justicia del Poder Judicial 2014 (iPJUD)

El Índice de Calidad de la Justicia (en adelante también *iPJUD*), que se compone por 8 dimensiones, tiene como objetivo contar con un sistema de medición de la calidad del servicio de justicia en Chile, capaz de evaluar de manera continua en el tiempo los avances del Poder Judicial en sus distintas áreas y territorios, incluyendo la percepción y participación de sus usuarios, definidos como **quienes entran en contacto con este Poder del Estado**.

¹² Poder Judicial de Chile. “Planificación Estratégica del Poder Judicial. Plan 2015 – 2020”. Santiago, 2015, p. 11. [En línea] <http://www.pjud.cl/documents/10179/104862/Planificaci%C3%B3n+Estrat%C3%A9gica+2015-2020++%28Versi%C3%B3n+extendida%29.pdf/15b039c1-97f5-46ce-99ca-3ab2cbef2ee0>.

¹³ *Ibíd.*, p. 13.

De las dimensiones evaluadas por el *iPJUD*, sin perjuicio de que se relacionan fuertemente las dimensiones de “Transparencia y Difusión”¹⁴, “Percepción y Participación”¹⁵ y “Derechos de las Personas y Sustentabilidad”¹⁶, la que más se relaciona con la atención de usuarios, es la de “Acceso a la Justicia”; dimensión que se compone de 3 factores:

- Derecho a la Defensa;
- Procedimientos y Atención de Público; y
- Mitigación de Costos.

Todas ellas, se miden a partir de indicadores cuantitativos y cualitativos, aplicados a usuarios internos y externos. En particular, y para el año 2015, la medición del *iPJUD* arroja que en la referida dimensión,¹⁷ el porcentaje de cumplimiento es de 77,4% a nivel agregado de todos los tribunales del país.

Sin perjuicio de ello, el Informe de Caracterización de Usuarios, llevado a cabo por el Sub-Departamento de Atención de Usuarios de la Corporación Administrativa durante el año 2016, en el contexto del *iPJUD*, demuestra una serie de características de los usuarios definidos más arriba, según se demuestra a continuación.

→ **Usuarios no letrados**

De los usuarios no letrados del Poder Judicial, la mayoría son de nacionalidad chilena (98,3%), en promedio tienen 39 años de edad, y el 54.1% son mujeres.

- Pertenencia a algún pueblo originario

¹⁴ En 2015, la medición de este indicador ascendió al 73.3%.

¹⁵ En 2015, la medición de este indicador fue de un 65.1%.

¹⁶ En 2015, la medición de este indicador fue de un 70.4%.

¹⁷ La medición que realiza el *iPJUD* se basa en la construcción de un índice que incorpora información proveniente de mediciones individuales (encuestas) que recogen las preguntas sobre acceso a la justicia y sistemas de información administrativa interna del Poder Judicial que se ponderan en factores.

Respecto al origen étnico de este tipo de usuarios, **el 10.1% declara pertenecer a algún pueblo originario**. De éstos, la mayoría corresponde a la etnia mapuche (68,9%), seguida por la Aymara (16,8%), Diaguita (5,6%), Atacameño (3,5%), Coya (2,0%) y otros grupos (3,2%).

- Discapacidad

El **5.2%** de los usuarios no letrados **declara estar en situación de discapacidad**. De éstos, la mayoría declara tener discapacidad visual (44%), seguido de discapacidad física (37%), o discapacidad auditiva, que representa un 9%, mientras que las personas con discapacidad psiquiátrica y otras representan un 6% y 4% respectivamente.

- Ingresos y nivel educativo

El **41,6%** de los usuarios no letrados declara percibir ingresos familiares bajo los 300.000 pesos mensuales, lo que está por **debajo de la línea de la pobreza en el país**.

El **43% de los usuarios no letrados solo terminó la enseñanza media**, el 25% declara haber cursado enseñanza básica completa e incompleta, el 15% posee estudios técnicos, y el 17% posee estudios universitarios.

- Motivos para asistir al tribunal¹⁸

Respecto al motivo por el que los usuarios acuden al tribunal, **la mayoría declara asistir por una audiencia o comparendo**, siendo ésta la causa en un 24% de los casos.

Tabla 1. Motivos para asistir al tribunal (usuarios no letrados)

Motivo	%
Asistir a una audiencia/comparendo	24%

¹⁸ Elaboración propia a partir del informe "Diagnóstico para una Política de Atención de Usuarios", Subdepartamento de Atención de Usuarios, CAPJ (2017).

Orientación/consulta general	16%
Hacer seguimiento o consulta de una causa	15%
Asistir como testigo/acompañante	11%
Presentar un escrito/solicitud al tribunal	7%
Ingresar una demanda/querella/recurso	6%
Otro	20%

→ Usuarios abogados y procuradores

Por su parte, los usuarios abogados y procuradores tienen en promedio 39 años de edad los hombres, y 35 años las mujeres. La mayoría de este tipo de usuarios son hombres (61.1%).

- Pertenencia a un pueblo originario

Respecto al origen étnico de estos usuarios, el 4.8% declara pertenecer a algún pueblo originario, de éstos, la mayoría corresponde a la etnia mapuche (62.2%), seguida de la Aymara (18.9%), Diaguita (9.7%) y Atacameño (4.1%), correspondiendo el 5.1% restante a otros grupos.

- Discapacidad

El 2,6% de los usuarios letrados declara estar en situación de discapacidad. De éstos, la mayoría declara tener discapacidad visual (76%), seguido de discapacidad física (16%), mientras que las personas con discapacidad auditiva representan un 8%.

- Especialización de estudios superiores

El 72% de los usuarios de este grupo son personas tituladas de la carrera de Derecho, el 12% corresponden a egresados, el 6% son Técnicos Jurídicos, el 5% son estudiantes de Derecho, y el 5% restante declara otra especialidad.

- Motivos para asistir al tribunal¹⁹

Respecto al motivo por el que los usuarios acuden al tribunal, la mayoría declara asistir por una audiencia o comparendo, siendo ésta la causa en un 39% de los casos.

Tabla 2. Motivos para asistir al tribunal (usuarios letrados)

Motivo	%
Asistir a una audiencia/comparendo	39%
Hacer seguimiento o consulta de una causa	17%
Presentar un escritorio/solicitud al tribunal	13%
Ingresar una demanda/querella/recurso	7%
Autorización/delegación/patrocinio de poder	6%
Retiro de copias/documentos/cheques	5%

¹⁹ Elaboración propia a partir del informe “Diagnóstico para una Política de Atención de Usuarios”, Subdepartamento de Atención de Usuarios, CAPJ (2017).

Conocer el fallo/sentencia/resolución de una causa	5%
Otro	8%

ii. Encuesta de percepción de usuarios y no usuarios 2014 (CADEM)

La encuesta de percepción de usuarios y no usuarios levantó información sobre la **percepción y satisfacción de los ciudadanos usuarios** de la V región y Metropolitana, respecto del Poder Judicial. Se encuestaron a hombres y mujeres que **hubiesen participado de un proceso judicial en el momento de la encuesta, ya sea como protagonista, testigo o representante**. A continuación se presentan dimensiones de la percepción de los usuarios sobre el desempeño del Poder Judicial.

Respecto de los niveles de conocimiento del Poder Judicial, la encuesta arroja resultados en que los usuarios declaran saber bastante de la institución en un 25%, y saber poco o nada sobre el Poder Judicial, en un 36%. Quienes declaran saber más de la institución son los encuestados que estaban en los tribunales en condición de patrocinantes o apoderados, pero también se observa que en la medida que se realizan más se asiste a estos lugares, el nivel de conocimiento declarado tiende a aumentar considerablemente. Así, la jurisdicción de familia es la que más asociaciones correctas recibe, reconociéndosele en un 89% de los casos.

Consultados los encuestados sobre la calificación que daría al Poder Judicial, luego de presentar su definición, las instituciones que le componen, y habiéndose descartado todas aquellas asociaciones erróneas que se hayan realizado por parte de los encuestados, la evaluación del Poder Judicial llega a una nota promedio de 4,5. Esto indica una mejora en la percepción de la institución en todos los segmentos analizados, en relación con la evaluación del sistema de justicia en general.²⁰

²⁰ La encuesta consultaba, inicialmente, sobre la percepción de los encuestados sobre el sistema de justicia. Frente a esa pregunta, la nota fue de una 4,3. Con posterioridad, se le explicaba a los encuestados el rol del Poder Judicial en el sistema de justicia, y se consultaba nuevamente sobre su percepción.

Entre los **atributos de imagen peor evaluados** se encuentran las variables “**Es imparcial, no hace diferencias según nivel socioeconómico**”, con un 58% de menciones “Muy en desacuerdo o En desacuerdo”; mientras que el atributo “**Es ágil, no hay que hacer muchos trámites**” es el peor evaluado, con un 63% de menciones “Muy en desacuerdo o En desacuerdo”. Por su parte, entre los **atributos de servicio**, los que **más destacan** por su buena evaluación son la **infraestructura**. Con un 5,2 como nota promedio y la **capacitación de sus funcionarios**, con un 5,0. El **peor evaluado** es la **rapidez en la resolución de los casos**, con una nota promedio de 4,1.

Misma conclusión aparece en la evaluación de los **principales problemas del Poder Judicial**, en que espontáneamente se declara el problema de la puerta giratoria. Más allá de ese gran inconveniente que se le asigna al Poder Judicial, se pueden notar que hay dos ejes claros que resumen los problemas de imagen del Poder Judicial, a saber, la **deshonestidad** y la **lentitud en los procedimientos**.

Según la encuesta, la deshonestidad se entiende, en primera instancia, como la falta de imparcialidad. Frente a esto, un 89% de los encuestados declaró que considera que favorecer a personas de mayores ingresos es una realidad que se da en el Poder Judicial; a la vez que un 88% declara que existen casos de coimas y/o sobornos dentro de la institución, mientras que en la misma proporción se considera al Poder Judicial como una institución donde existe el abuso de poder.

Por último, y respecto a la lentitud, los encuestados señalan tanto espontánea como asistidamente dos aspectos generales en que se entiende este factor: un 91% de los encuestados considera al Poder Judicial como una **institución burocrática**, mientras que un 89% considera que es una institución **lenta en sus procedimientos (fallos judiciales)**. Esto se da con particular claridad en las menciones declaradas por los protagonistas de un proceso judicial, quienes son los más afectados por la lentitud de las resoluciones.

iii. Medición de la satisfacción en todos los canales de atención de usuarios 2014 (Everis)

El marco de trabajo propuesto para caracterizar el estado del arte del Poder Judicial en materias de satisfacción de la calidad de atención a usuarios, combina un análisis cuantitativo (datos y estadísticas) con un análisis cualitativo (inteligencia colectiva) a partir de entrevistas a una serie de agentes clave pertenecientes al Poder Judicial. Así, el principal objetivo de este estudio es medir a nivel institucional la satisfacción respecto de la atención de usuarios en los distintos canales de atención.

Respecto de los canales de atención disponibles en el Poder Judicial, los usuarios consultados declaran utilizar en mayor medida los módulos de auto consulta y el correo electrónico. En oposición, el canal de atención menos utilizado y/o conocido por los usuarios es la cuenta de Twitter del Poder Judicial, seguido por su cuenta de Facebook, lo que evidencia una deficiencia de las redes sociales en cuanto al cumplimiento de su objetivo de acercar el Poder Judicial a la ciudadanía.

→ Experiencia de usuario

Siendo esta encuesta un instrumento orientado a evaluar la satisfacción de la experiencia de usuario, su análisis fue dividido por los siguientes ámbitos de acción:

- Accesibilidad al tribunal

Los conceptos **mejor evaluados** en esta categoría corresponden a la **accesibilidad desde la entrada** y el **horario de atención**, con nota 6.3. Esta evaluación enfatiza los esfuerzos del Poder Judicial y sus distintos tribunales a lo largo del país, por facilitar el acceso de personas con capacidades diferentes, asegurando la atención de todos ellos. Por otro lado, si bien los esfuerzos se han concentrado en la accesibilidad desde la entrada del tribunal y en su interior, aún queda camino por recorrer respecto a mejoras en la señalética desde el exterior (vía pública) al tribunal, dado que fue la evaluación más baja obtenida, con un 5.6.

- Características físicas del tribunal

Uno de los conceptos mejor evaluados en términos generales se encuentra bajo esta categoría: la **limpieza del tribunal**, que sobresale con nota 6.6.

Sin embargo, un foco de atención a considerar es el **aseo en los baños de tribunales**, que fue uno de los comentarios generales más repetido por los encuestados. Los conceptos **peor evaluados**, aun cuando su calificación es muy alta, 6.2, son **sala de espera** y **medidas de seguridad** que garanticen mi integridad física. La primera de ellas es una observación compartida por un alto porcentaje de encuestados, quienes consideran que los espacios físicos de espera deben ser mejorados, no solo en términos de aumentar sillas o bancas, sino también de incorporar máquinas dispensadoras de bebidas y/o snacks, computadores de escritorio para que los abogados puedan consultar sus causas mientras esperan, y material didáctico para aquellos usuarios que deben necesariamente asistir con menores.

Otro aspecto a considerar es la posibilidad de separar áreas de espera para usuarios que esperan para realizar alguna consulta, de aquellos que esperan para ser llamados a audiencia.

- Tiempo de espera

El Tiempo de espera es uno de los conceptos evaluados con nota baja (5.7), y corresponde al espacio temporal entre la citación y la audiencia. Esta calificación responde a la crítica hecha por el grueso de los encuestados, quienes demandan no solo una reducción en los tiempos de espera antes de una audiencia, sino la puntualidad de las audiencias, donde se han detectado casos de más de 2 horas de retraso en el inicio fijado para la misma.

- Atención de los funcionarios

Sometida a evaluación la atención de los funcionarios, se destacan aspectos como el **buen trato** y el **trato igualitario** entregado por los funcionarios del Poder Judicial, la preparación y competencia de los funcionarios a cargo de la atención, el **tiempo dedicado a resolver las dudas y orientar** al usuario y la **relevancia de la información** entregada. Un aspecto a considerar, dependiendo del tribunal, es la **folletería disponible** al usuario, que ha sido altamente valorada por los encuestados.

→ Características conductuales

Adicionalmente, de la información que entrega esta encuesta, es posible identificar ciertas características conductuales del usuario del tribunal, entre las que se destacan las siguientes:

- Asistencia a tribunales

Destaca el alto porcentaje de usuarios que habían asistido más de una vez a tribunales. Por sobre el promedio nacional, se encuentran los **tribunales y juzgados civiles**, donde el porcentaje de personas que previamente han asistido a tribunales asciende a un 92%. En contraposición a la tendencia nacional, están los tribunales y juzgados Orales en lo Penal donde el porcentaje de usuarios que asisten por primera vez se encuentra en un 25%.

La mayoría de los encuestados asiste acompañado a tribunales y juzgados (54%), sin embargo, la tendencia no es tan marcada, ya que el 46% restante asiste solo. De aquellos usuarios que asisten acompañados, el mayor porcentaje (39%) lo hace junto a su abogado; y en segundo lugar están aquellos que asisten en compañía de familiares (23%).

Sólo un 29% de los encuestados declaró asistir con personas distintas de abogados o familiares. En este grupo se encuentran los abogados que asistieron con sus representados, y los usuarios sin representación que señalaron haber asistido con amigos o compañeros del trabajo.

Respecto del origen de su comparecencia ante el tribunal, el 81% de los encuestados señaló que su asistencia a tribunales no fue producto de la derivación desde otra institución. Sin embargo, del 19% restante, que si fueron derivados desde otra entidad, destacan –en orden de derivaciones– las siguientes instituciones: Corporación de Asistencia Judicial (CAJ), Fiscalía, Defensoría Penal Pública (DPP), Policía de Investigaciones (PDI), Carabineros, Centros de mediación, SERNAM y SENAME.

Dentro de las jurisdicciones donde se registra una mayor derivación de usuarios desde otras instituciones, se encuentra:

- Valdivia, donde un 43% de los usuarios encuestados fue derivado por otra institución;
 - Valparaíso, donde el 42% de los usuarios fue derivado desde otra institución; y
 - Puerto Montt, donde el 33% de los usuarios encuestados fue derivado por otra institución.
- Percepción del servicio recibido

El 52% de los encuestados que habían asistido previamente a un tribunal (sea el mismo u otro), han calificado su experiencia como mejor que la oportunidad anterior, y sólo un 2% de los encuestados la ha calificado como peor. Es importante destacar que el 43% de los encuestados que respondieron que la atención recibida en esta visita al tribunal fue igual a la vez anterior, indicaron que la consideraban así porque siempre han sido bien atendidos.

- Expectativas de la atención

Respecto de las expectativas y calidad de la atención recibida, el 95% de los encuestados consideró que la atención cumplió con sus expectativas y fue calificada de buena. El 5% restante opinó que la atención no cumplió con sus expectativas y, por tanto fue mala, justificando su evaluación en que sus consultas no fueron resueltas en esa visita y necesariamente deben volver al tribunal.

Los encuestados calificaron con un 6.5 (en escala de 1 a 7) la atención a público de los tribunales y juzgados del país, siendo los tribunales de la región de **Los Lagos los mejor evaluados**, con un 6.9, mientras que los **tribunales de la región de la Araucanía son los peor evaluados** con un 6.0. Entre las principales razones se cuenta:

- La buena disposición y cercanía del funcionario que le atendió;
- La información certera, clara y oportuna que le entregaron en el mesón;
- El cuidado y discreción con la cual el funcionario trató la consulta realizada, especialmente en aquellas materias más sensibles;
- La rapidez y eficiencia con la cual fue resuelta la consulta o petición; y

La nota no llegó al máximo de la escala debido principalmente a dos razones: los usuarios reclaman el hecho de tener que regresar al tribunal en una nueva fecha debido a la ausencia de un juez o funcionario específico que pueda entregarle el certificado en el momento de la petición; y por considerar excesivo el tiempo de espera entre que llegan al tribunal y son llamados a su audiencia.

→ **Caracterización socioeconómica**

De manera adicional, la encuesta otorga información relativa a las características socioeconómicas de los usuarios encuestados, distribuidos por jurisdicción, entre las que se distinguen:

- Nivel de ingresos

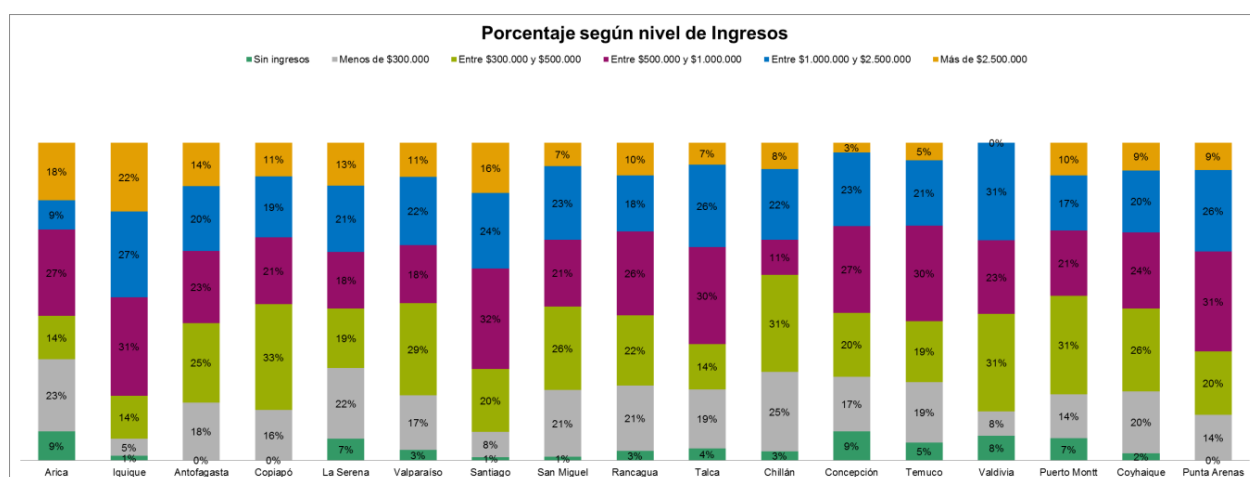
La ilustración que se presenta a continuación muestra el detalle de la distribución porcentual de los ingresos de los usuarios por jurisdicción, en los rangos definidos en el mismo.

De ellos destaca la jurisdicción de Iquique, donde el 22% de los encuestados percibe ingresos que superan los \$2.500.000, situación que contrasta con la jurisdicción de Valdivia, donde ninguno de los usuarios encuestados señaló percibir ingresos superiores a esa cifra.

En jurisdicciones como Iquique, Santiago, Talca, Temuco y Punta Arenas, la mayoría de los usuarios percibe ingresos en el rango de \$500.000 a \$1.000.000 de pesos; mientras que Valdivia es la jurisdicción donde el mayor porcentaje de

usuarios percibe ingresos que están en el rango de \$1.000.000 a \$2.500.000 de pesos. Por último, destaca Concepción como la jurisdicción con mayor porcentaje de encuestados que señalaron no percibir ingresos, con un 9%.

Gráfico 1. Distribución de ingresos por jurisdicción

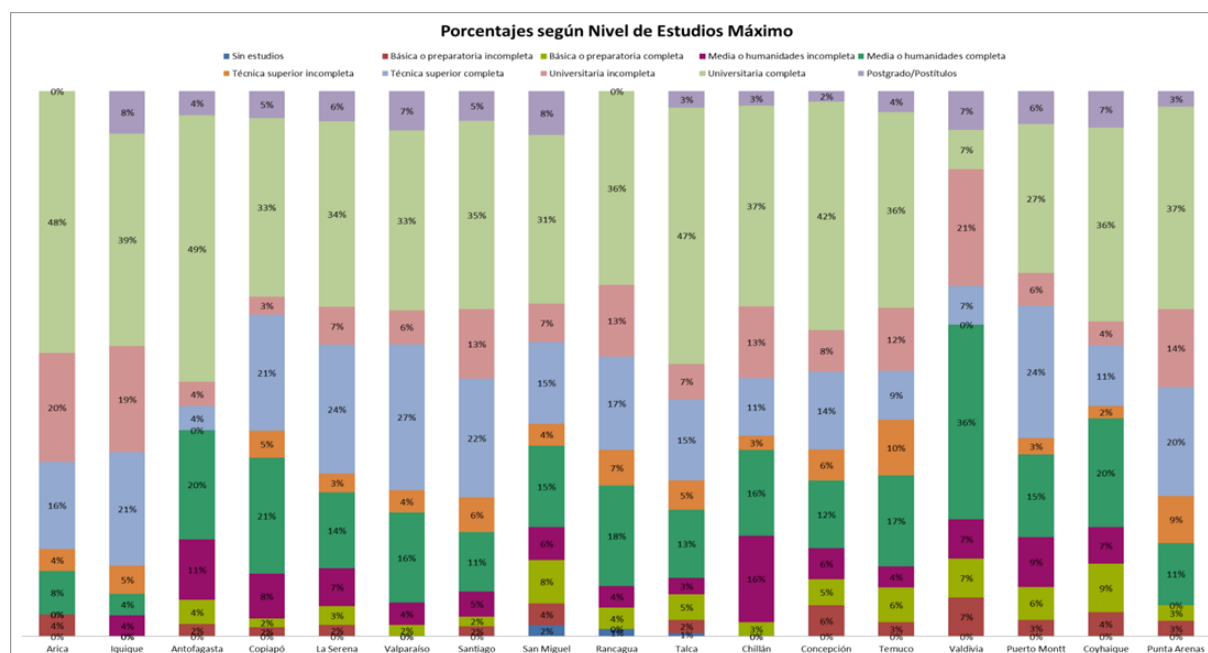


- Nivel de estudios máximo

La gráfica a continuación muestra la distribución porcentual del nivel máximo de estudios alcanzado por las personas que contestaron la encuesta. Se visualiza que la mayor concentración de usuarios posee educación universitaria completa, mientras que el menor porcentaje de usuarios son aquellos que indicaron no tener estudios. Antofagasta presenta el porcentaje más alto de usuarios que poseen educación universitaria completa (49%).

En cualquier caso, y para todas las jurisdicciones, el porcentaje de usuarios que no han terminado su educación básica o preparatoria no supera el 7% (siendo Valdivia el que posee el porcentaje más alto); mientras que a nivel nacional, el porcentaje de usuarios que han alcanzado estudios de postgrado o pos títulos no supera el 8%.

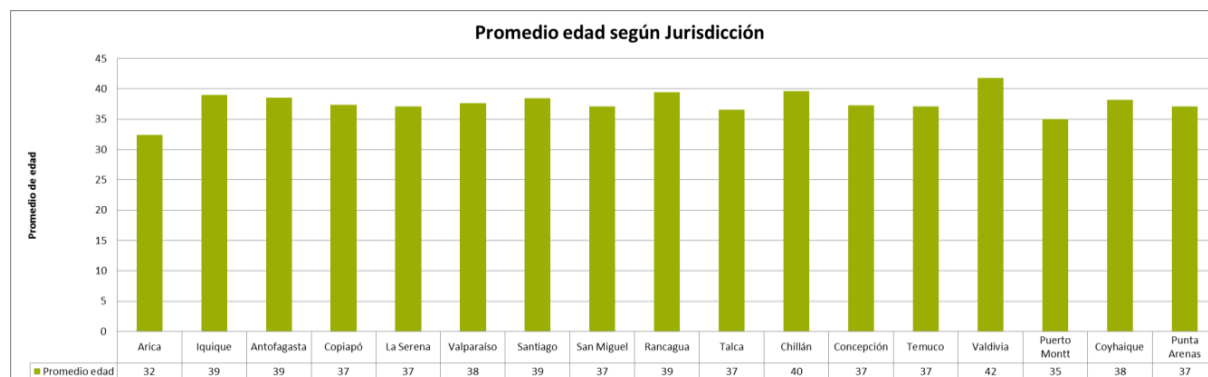
Gráfico 2. Nivel de estudios por jurisdicción



- Edad promedio

El **promedio de edad** de los usuarios encuestados a nivel nacional es de 38 años. Sin embargo, realizado un análisis por jurisdicciones, se observa que Arica está por debajo de la media, mostrando un promedio de edad de 32 años. Valdivia, por su parte, se encuentra por sobre la media, con un promedio de edad de 42 años.

Gráfico 3. Promedio de edad por jurisdicción



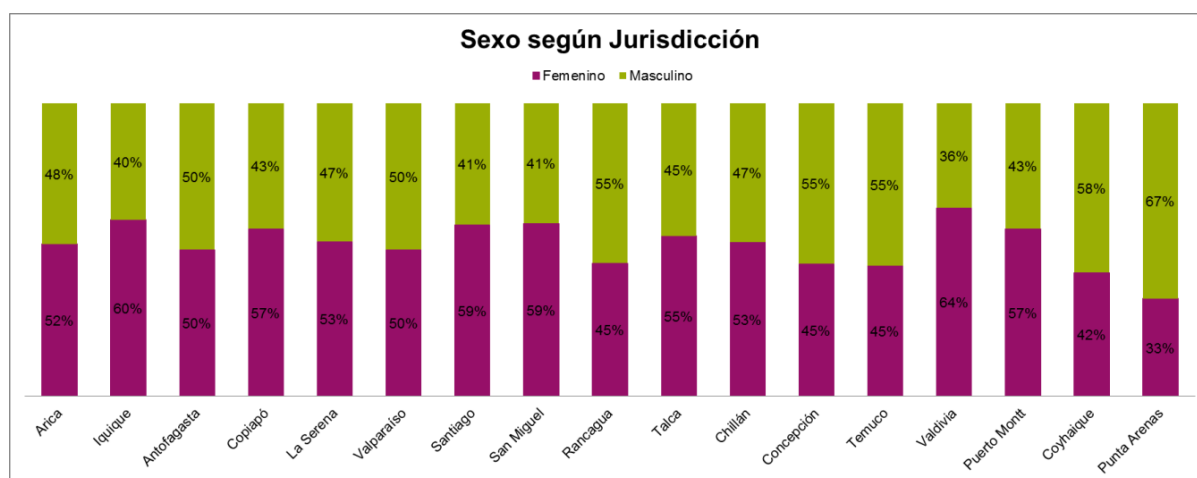
- Sexo

A nivel nacional, los encuestados son en su mayoría de género femenino (53%), contra un 47% que se identifica con el género masculino.

Adicionalmente, de los resultados de la encuesta es posible concluir que en 10 de las 17 jurisdicciones, fueron encuestadas más mujeres que hombres. En 2 de las 17 jurisdicciones, el porcentaje de hombres y mujeres encuestadas es equivalente (50% y 50%). Y sólo en 5 de las 17 Jurisdicciones, fueron encuestados más hombres que mujeres.

Las Jurisdicciones con mayor diferencia entre hombres y mujeres encuestados son Valdivia, con un 64% y 36% respectivamente, y Punta Arenas, con un 33% y un 67% respectivamente.

Gráfico 4. Distribución de sexo por jurisdicción



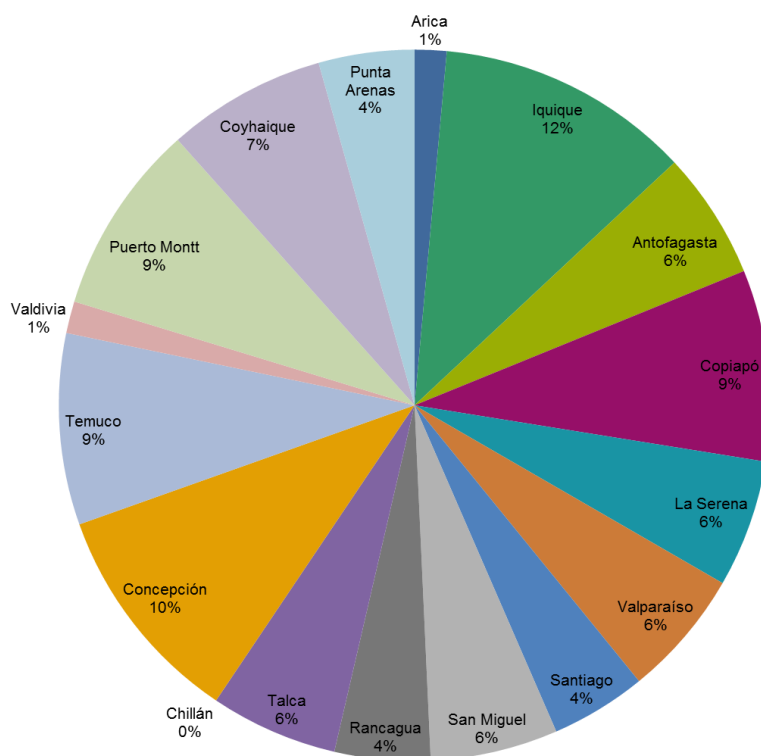
- Pertenencia a algún pueblo originario

A nivel nacional, el 6% de los usuarios encuestados dice pertenecer a algún pueblo indígena, porcentaje que se encuentra distribuido en las distintas jurisdicciones según la ilustración que se presenta a continuación.

La mayor presencia de usuarios pertenecientes a algún pueblo indígena se encuentra en la Jurisdicción de Iquique, con un 12%. Le siguen Concepción con un 10%, y Copiapó y Temuco con un 9%. La menor presencia de usuarios

pertenecientes a algún pueblo indígena corresponde a la jurisdicción de Chillán con un 0%, seguido de Arica y Valdivia con un 1%.

Gráfico 5. Distribución de población indígena por jurisdicción



iv. Estudio Modelo Orgánico del Poder Judicial (2017)

Entre los días 8 y 17 de marzo de 2017, se realizaron encuestas a usuarios en 4 Cortes de Apelaciones y 35 tribunales del país. En total, se encuestó a 968 usuarios entre abogados y usuarios generales, teniendo la primera categoría una participación del 21%, y la segunda un 79%, respectivamente.

De esta descripción, los principales datos que entregan las encuestas, según criterio, son:

- Género

El 60,8% de los encuestados abogados es de género masculino, mientras que en el caso de los usuarios, ese porcentaje es de 45,4%;

- Nacionalidad

El 100% de los encuestados abogados es de nacionalidad chilena, mientras que en el caso de los usuarios generales, ese porcentaje es de 99,6% (solo 3 casos);

- Edad

La mayoría de los encuestados abogados (53,9%) se encuentra en el segmento etario de entre 35 y 54 años, al igual que en el caso de los usuarios (45,3%). Sin embargo en la categoría usuarios se observa un porcentaje mayor al de los abogados en el segmento etario de 55 años o más (14,8% y 7,35% respectivamente).

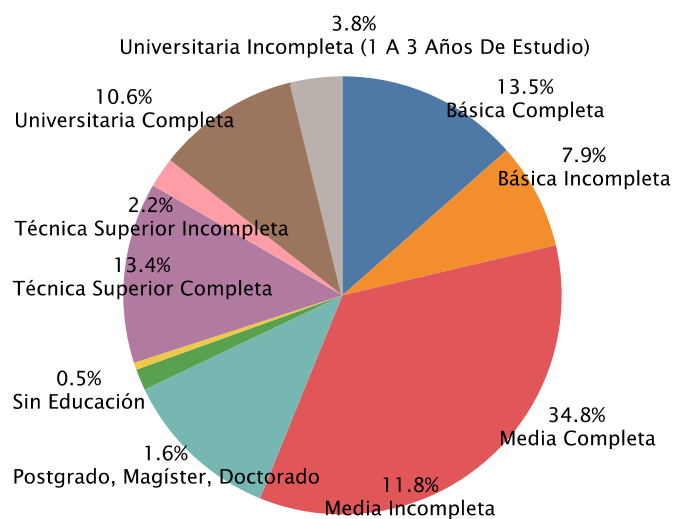
- Actividad

El 86,8% de los encuestados abogados declaró ser *"Ejecutivo Medio / Profesional Independiente de Carrera"*, mientras que en el caso de los usuarios, la situación es mucho más heterogénea. En efecto, el 71,6% de éstos declaró ser *"Obrero Calificado"* (30,8%), *"Empleado Administrativo Medio y Bajo"* (24,6%) y *"Obrero no Calificado"* (16,2%).

- Escolaridad

El 89,8% de los encuestados abogados posee estudios universitarios. De ellos, un 62,3% tiene sólo estudios universitarios completos, mientras el 27,5% posee estudios de postgrado. En el caso de los usuarios generales, el nivel de educación es opuesto: solo un 12,2% posee estudios universitarios completos.

Gráfico 6. Nivel educacional de los usuarios



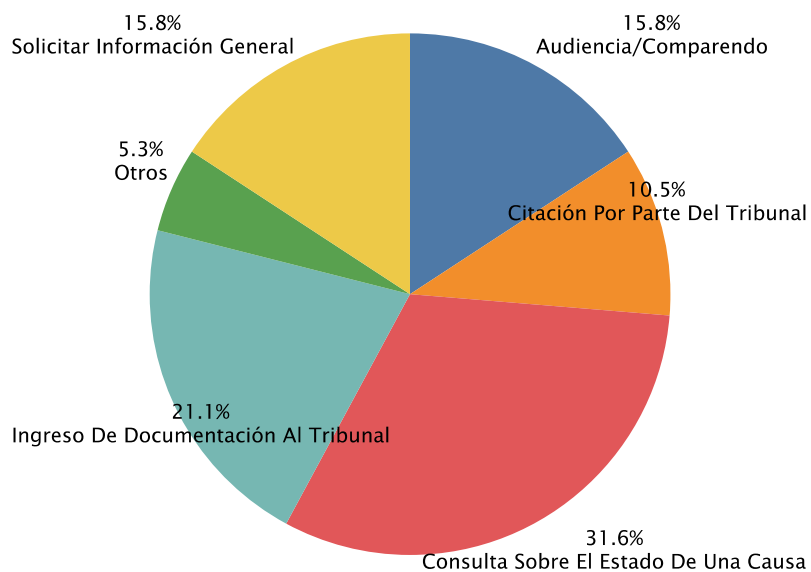
- Uso del servicio judicial

El 93,6% de los encuestados abogados ya había asistido antes al tribunal en donde se realizó la encuesta, mientras que en el caso de los usuarios, ese porcentaje es de 32,1%.

El 98,5% de los encuestados abogados ha visitado otros tribunales distintos a aquel donde se realizó la encuesta, mientras que en el caso de los usuarios, ese porcentaje es de 43,1%.

El 66,7% de los encuestados abogados visitó el tribunal con motivo de una Audiencia o Comparendo, mientras que en el caso de los usuarios los motivos son más variados, destacando las "*Consultas Sobre el Estado de una Causa*" (31,6%) y "*Ingreso de Documentación al Tribunal*" (21,1%).

Gráfico 7. Motivo de asistencia al tribunal



b. Usuarios potenciales

En esta categoría se incluye una caracterización de las personas que, sin haber tenido una experiencia de usuario de los servicios que brinda el Poder Judicial, declaran haber tenido necesidades jurídicas solucionables a través de alguno de estos servicios.

La referida caracterización se ha realizado tomando como base la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a la Justicia, llevada a cabo por el Ministerio de Justicia durante el año 2015.

La Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a la Justicia tiene por objetivo general el desarrollo de un estudio para contar con información empírica sobre las necesidades jurídicas y el acceso a justicia de la población chilena.

Para estos efectos, se entiende como “necesidad jurídica” el estado de “una persona [que] tiene un problema jurídico que requiere la prestación de un servicio jurídico”, y desde un enfoque operacional es la ocurrencia de conflictos

jurídicos factibles de ser llevados al sistema judicial, independientemente de las acciones seguidas por los involucrados. Cuando las necesidades jurídicas no son satisfechas, se trata de necesidades en que el problema no se ha solucionado y/o no ha sido llevado al sistema de justicia, considerando éste último desde una perspectiva amplia del concepto de acceso a justicia, es decir, no solo el acceso a tribunales, sino que considerando también mecanismos alternativos de resolución de conflictos o el acceso a instancias de asesoría jurídica y legal, entre otros.

El 44,5% de la población encuestada declaró que tuvo algún tipo de necesidad jurídica durante el año 2015. Esta situación confirma que un extenso segmento de la población, **al menos 4 de cada 10 personas en Chile, podrían haber requerido los servicios formales de justicia** como el acceso a tribunales o a representación, información legal oportuna para la toma de decisiones o acceso a mecanismos negociados de resolución de conflictos o complementarios al sistema formal actual, entre otros.

Estas necesidades potenciales²¹ declaradas durante 2015, se estructuran temáticamente de la siguiente forma:²²

Tabla 3. Necesidades potenciales

Necesidad	%
Penal	15,4%
Vivienda	10,3%
Economía y patrimonio	8,9%
Salud	8,4%

²¹ Las necesidades jurídicas potenciales corresponden a posibles problemas que pudieron haber tenido los encuestados en los últimos 12 meses, aunque éstos hubiesen comenzado antes, y que por tanto, constituyen necesidades jurídicas potenciales para la población consultada.

²² Elaboración propia a partir de datos Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a la Justicia, 2015.

Trabajo	8%
Familia	6,2%
Discriminación y vulneración de derechos	5,7%
Seguros de salud	5,3%
Infracciones	4,3%
Educación	3,6%

Por su parte, la encuesta da cuenta también de las necesidades declaradas de la población durante el mismo período, que se distribuyen de la siguiente manera:

Tabla 4. Necesidades declaradas

Necesidad	%
Penal	34,6%
Vivienda	22,5%
Economía y patrimonio	20%

Salud	18,9%
Trabajo	17,9%
Familia	14%
Discriminación y vulneración de derechos	12,8%
Seguros de salud	11,8%
Infracciones	9,5%
Educación	8,1%

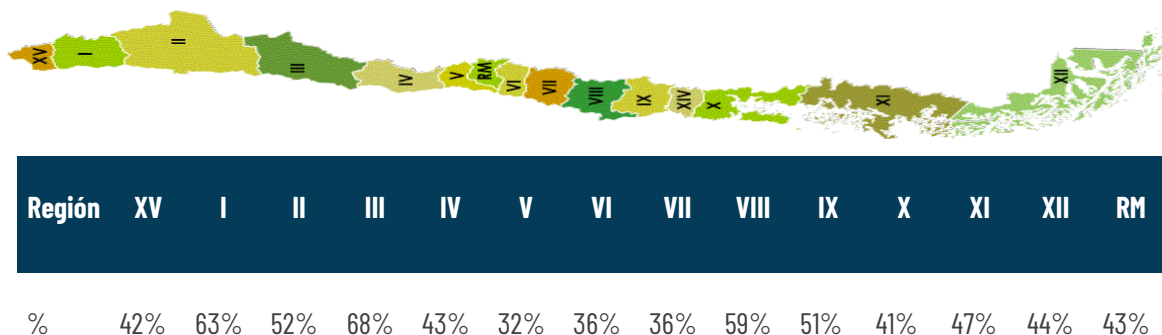
A continuación se expresa la caracterización de estas necesidades jurídicas, en términos de una serie de variables o segmentos relevantes para la eventual focalización de los esfuerzos destinados por la institución en la materia.

i. Distribución territorial

En **términos territoriales**, la distribución de la población que declara tener necesidades jurídicas, se mueve en un rango que va desde un 32% (V región) hasta un 68% de población en la misma condición (III región).²³

²³ Elaboración propia a partir de datos Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a la Justicia, 2015.

Tabla 5. Distribución territorial de personas con necesidades jurídicas



A partir de estos datos, es posible concluir que aquellas regiones que presentan mayor porcentaje de personas que declaran necesidades jurídicas en el último año, son las **Regiones de Atacama, con un 68% de las personas, y la Región de Tarapacá con un 63%.**

ii. Zona de residencia (urbana o rural)

La distribución de las necesidades jurídicas declaradas, se distribuye en términos urbanos y rurales, según la siguiente tabla²⁴:

Tabla 6. Distribución de necesidades jurídicas según tipo de población

Zona	%
Urbana	46%

²⁴ Elaboración propia a partir de datos Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a la Justicia, 2015.

Rural 35%

iii. Sexo

En conformidad a la variable de sexo, y considerando únicamente las alternativas hombre/mujer, las necesidades jurídicas se distribuyen en conformidad con la siguiente tabla:

Tabla 7. Distribución de necesidades jurídicas según sexo

Sexo	%
Hombre	45%
Mujer	44%

iv. Tramo etario

Según los tramos etarios que se consignan en la tabla, las necesidades jurídicas se distribuyen del siguiente modo:

Tabla 8. Distribución de necesidades jurídicas según tramo etario

Edad	%
18 a 25	45%
26 a 39	56%
40 a 59	45%
60 o más	32%

v. Nivel educacional

Según el nivel educacional de las personas que tienen necesidades jurídicas, la población se distribuye en conformidad con la siguiente tabla:

Tabla 9. Distribución de necesidades jurídicas según nivel educacional

Escolaridad	%
Básica o menos	37%
Secundario	43%
Superior	51%

En esta materia es posible observar una tendencia, en tanto a mayor nivel de escolaridad, mayor porcentaje de personas declaran necesidades jurídicas.

vi. Ocupación

Según el nivel de actividad que tienen las personas encuestadas, se aprecia que la distribución de la ocupación entre quienes tienen necesidades jurídicas es la siguiente:

Tabla 10. Distribución de necesidades jurídicas según ocupación

Actividad	%
Trabaja	48%
No trabaja	39%

Del mismo modo, en la actividad se observa que las personas que trabajan poseen un mayor porcentaje de personas que reconocen necesidades jurídicas en el último año.

vii. Grupo socioeconómico

Según las necesidades jurídicas presentadas por las personas encuestadas, los tramos de calificación socioeconómica se distribuyen de la siguiente forma:

Tabla 11. Distribución de necesidades jurídicas según grupo socioeconómico

GSE	%
ABC1/C2	50%
C3	45%
D	43%
E	32%

viii. Nacionalidad

Según la nacionalidad que gozan los encuestados, la distribución es la siguiente:

Tabla 12. Distribución de necesidades jurídicas según nacionalidad

Nacionalidad	%
Chilena	45%
Extranjera	45%

En este punto, no fue posible encontrar diferencias significativas entre las personas de nacionalidad chilena y los extranjeros.

ix. Pertenencia a pueblos originarios

Según si pertenecen o no a un pueblo originario, los encuestados se distribuyen según la siguiente tabla:

Tabla 13. Distribución de necesidades jurídicas según pertenencia indígena

Pertenencia indígena	% ²⁵
Pertenece	51%
No pertenece	43%

La pertenencia a pueblos originarios si permitió observar diferencias, ya que las personas que pertenecen a algún pueblo originario declaran en un 51% haber tenido necesidades jurídicas en el último año, resultado que es significativamente mayor que el 43% que declara la misma situación en el grupo de los que no pertenecen a ningún pueblo originario.

x. Situación de discapacidad

Por último, según la condición de discapacidad que caracteriza a los encuestados, la distribución es la siguiente:

²⁵ La diferencia responde a un porcentaje separado, respecto de aquellos que declararon tener necesidades jurídicas.

Tabla 14. Distribución de necesidades jurídicas según presencia de discapacidad

Situación de discapacidad	%
En situación de discapacidad	46%
Sin discapacidad	44%

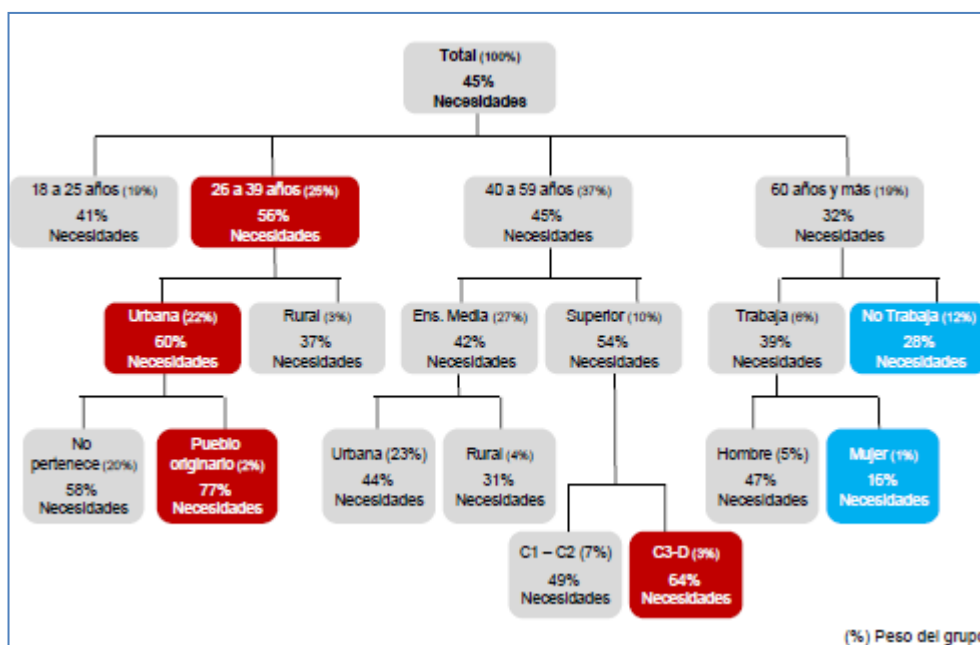
Situación similar a la nacionalidad, se observa que en el caso de los segmentos de personas en situación de discapacidad y sin discapacidad, no existen diferencias significativas.

xi. Principales grupos que presentan necesidades jurídicas

Los resultados de los segmentos ya analizados fueron sometidos a un análisis de segmentación jerárquica²⁶ para observar cuáles son los grupos de población que, al interactuar entre sí, presentan mayores porcentajes de declaración de necesidades jurídicas en el último año.

²⁶ Análisis CHAID. "CHAID divide a la población en dos o más grupos distintos basados en las categorías de la variable dependiente que es un mejor predictor. Luego divide cada uno de estos grupos en subgrupos más pequeños basándose en otras variables predictoras. El proceso de partición, termina hasta que no se encuentran variables que produzcan segmentos significativos. CHAID muestra los segmentos resultantes en un gráfico de árbol fácil de entender" (Aldás Manzano, Joaquín. "El análisis de segmentación jerárquica mediante CHAID". Valencia, 2013, p. 2. [En línea] <https://www.vyy.files.wordpress.com/2013/02/multivariante-tema-8.pdf>).

Ilustración 3. Principales grupos con necesidades jurídicas



Aplicada esta metodología, se observa que la **primera variable que permite segmentar es la edad**, en donde el grupo etario que representa el ciclo de vida de los adultos jóvenes (entre 26 a 39 años), es aquel que presenta mayor porcentaje de reconocimiento de necesidades jurídicas con un 56%, por lo que la edad o ciclo de vida sería la principal variable diferenciadora de segmentos poblacionales en torno a las necesidades jurídicas.²⁷

Luego, dentro de este grupo etario es posible **segmentar entre zonas urbanas y rurales**, donde las personas del ciclo de vida adulto joven de zonas urbanas presentan un 60% de declaración de necesidades jurídicas, mientras que el mismo ciclo de vida en zonas rurales alcanza sólo un 37%. Luego, si este segmento de adultos jóvenes de zonas urbanas, se segmenta **según la pertenencia a pueblos originarios**, es posible encontrar el mayor porcentaje de declaración de necesidades jurídicas para todos los grupos, que corresponde a un 77% (equivalente al 2% de la población total), mientras que quienes no pertenecen a pueblos originarios en ese mismo ciclo de vida y zona de residencia alcanzan sólo un 58% (20% de la población total).

Por su parte, al observar dentro de las personas del ciclo de vida de los adultos maduros (entre 40 y 59 años), se alcanza un porcentaje general de 45% con necesidades jurídicas declaradas, mientras que quienes tienen educación

²⁷ Ministerio de Justicia. "Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas y Acceso a la Justicia", 2015.

superior dentro de ese ciclo (10% de la población), presentan un alto porcentaje de declaración de necesidades jurídicas en los grupos C3 y D, con un 64% (3% de la población). Estos grupos, al acceder a la educación superior, tienen un mayor reconocimiento de necesidades jurídicas, las cuales incluso superan a las personas del grupo ABC1-C2 del mismo nivel educacional y tramo etario, lo que representa una ruptura con la tendencia general observada para el grupo socioeconómico por separado, ya que ésta indicaba que a mayor grupo socioeconómico el reconocimiento de necesidades jurídicas también es mayor.

Los grupos que presentan menores porcentajes de declaración de necesidades jurídicas en el último año corresponden al ciclo de vida de los adultos mayores (entre 60 años y más), donde los porcentajes más bajos están entre quienes no trabajan, con solo un 28% (12% de la población total), y también en las mujeres adultas mayores que trabajan, con un 16% (1% de la población total), grupo que corresponde al único segmento donde el género actúa como diferenciador del dimensionamiento de la demanda potencial.

Por último, el primer ciclo de vida -correspondiente a los jóvenes entre 18 a 25 años-, que corresponde al 19% de la población, presenta un porcentaje de reconocimiento de necesidades jurídicas de un 41%, constituyéndose además como un grupo homogéneo, en que no es posible encontrar mayores diferencias frente al cruce con otras variables segmentadoras.

3. Normativa internacional sobre acceso a la justicia

El concepto de **acceso a la justicia** que se desarrolla a continuación, corresponde a un concepto amplio, referido a *“todo mecanismo que sea eficaz para la resolución de un conflicto jurídico”*.²⁸ Esto es así pues, al constituir un elemento esencial del Estado de Derecho, en la medida en que es un derecho y un principio que permite a todas y todos los ciudadanos conocer, ejercer y hacer respetar sus derechos a través de la tutela judicial y con respecto a las garantías del debido proceso; involucra, asimismo, la necesidad de alcanzar una solución adecuada, eficaz y oportuna a sus conflictos, por lo que, aspectos de prevención, promoción de derechos y soluciones alternativas pasan a considerarse como partes integrantes de él.²⁹

Para comprender el origen y desarrollo del **marco normativo internacional de Derechos Humanos** -que será expuesto a continuación en relación al derecho al acceso a la justicia-, es necesario detenerse brevemente en dos elementos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH):

- Sus fuentes, para entender el carácter vinculante de algunas normas que originalmente no nacieron como tales; y
- La noción de *corpus iuris* del DIDH, concepto que ha sido utilizado por los organismos internacionales para permitir que algunas de sus normas no vinculantes puedan servir para aclarar o interpretar el contenido de otras fuentes.³⁰

²⁸ RAMOS, M., “Algunas consideraciones teóricas y prácticas sobre el acceso a la justicia” [En] AHRENS, H. et al. “El acceso a la justicia en América Latina: Retos y Desafíos” (Universidad para la Paz, Costa Rica, 2015), p. 57

²⁹ COX, S., Acceso a la Justicia en Chile: Concepto - Realidades y Propuestas. Santiago, Chile. [En] anexo 1 del texto “ACCESO A LA JUSTICIA EN IBEROAMÉRICA Lineamientos para una guía de buenas prácticas”, de la reunión de Expertos en Acceso a la Justicia, realizada en Santiago de Chile los días 28, 29 y 30 de noviembre del año 2007, en el marco de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos.

³⁰ En este sentido se ha señalado que: “El derecho internacional de los derechos humanos comprende una normativa muy extensa y completa. Sin embargo, muchos de los instrumentos que lo conforman no son tratados, en consecuencia no tienen carácter obligatorio. El valor e importancia de tales instrumentos no contractuales consiste, en gran parte, en la orientación que proporcionen a los Estados, agencias e instituciones comprometidas con los derechos humanos, en el desarrollo y puesta en práctica de políticas, prácticas y reglamentos que respeten la dignidad humana. Para el jurista su relevancia radica, o bien en su utilidad para la interpretación autorizada de una norma vinculante, o bien en su valor como evidencia de una norma de derecho consuetudinario.” En: O'DONNELL, D., Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1^o edición: Bogotá, 2004, p. 66.

En lo que respecta a las fuentes, el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, reconoce entre las **fuentes del Derecho Internacional Público**, del cual el DIDH forma parte, a las:

- Convenciones internacionales;
- La costumbre internacional;
- Los principios generales del derecho;
- Las decisiones judiciales; y
- Las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho.

El orden antes indicado ha sido reconocido como un orden de consulta lógico entre las fuentes, no indicativo de una jerarquía entre ellas.³¹ Sin embargo, entre estas fuentes, están dotados de carácter vinculante los Tratados o Convenciones Internacionales de DD.HH., entendidos como acuerdos internacionales suscritos entre Estados, regidos por el derecho internacional, y que constan en uno o más instrumentos, cualquiera sea su denominación. Lo anterior, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969). Asimismo, también tiene fuerza vinculante la costumbre internacional, fuente tradicional de Derecho Internacional Público, entendida como una práctica generalizada de los Estados (elemento material), y aceptada como derecho (*opinio iuris*).

Los principios generales del derecho, las decisiones judiciales de otros Estados y la doctrina, no tienen la fuerza obligatoria asignada a las fuentes referidas en el párrafo precedente, pero constituyen importantes bases del DIDH en cuanto permiten aclarar o interpretar el contenido y los alcances de aquéllas.³²

Particularmente, respecto de la configuración de la **costumbre internacional o derecho consuetudinario**, se entiende que el elemento material constituido por la práctica generalizada de un Estado, además de otras manifestaciones, puede expresarse de manera explícita o implícita, así, específicamente, “[e]n el ámbito de los derechos humanos, cada

³¹ OACNUDH, Manual de calificación de conductas violatorias, derechos humanos y derecho internacional humanitario, Vol. 1, Bogotá, 2005, p. 30.

³² Para un análisis respecto de las diversas fuentes del DIDH y su jerarquía ver O'DONNELL, D., *Derecho internacional de los derechos humanos...op. cit.* pp. 28 y siguientes.

vez que un órgano internacional competente concluye que un país ha violado una determinada norma, o lo invita a respetarla, y el Estado no rechaza su obligatoriedad, éste acepta implícitamente la obligatoriedad de dicha norma”.³³

Respecto del elemento subjetivo, la opinio iuris, se ha señalado que los órganos internacionales de Derechos Humanos “juegan un papel relevante, pues son éstos quienes, a través de sus resoluciones, comprueban que los Estados realizan una práctica determinada, con la creencia de que es obligatoria”.³⁴ Así, por ejemplo, el carácter vinculante de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (en adelante DADH), ambas de 1948, ha sido reconocida.³⁵ En esta materia cobra asimismo importancia el concepto de **ius cogens**, definido en el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados de 1969, como una norma imperativa de derecho internacional general, señalando: “[p]ara los efectos de esta Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de naciones como una norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por otra norma ulterior de derecho internacional general posterior que tenga el mismo carácter”.

Estas normas han sido entendidas como una subcategoría dentro del derecho consuetudinario, con características propias, marcadas por su carácter imperativo y perentorio y por considerar obligaciones de carácter *erga omnes*.³⁶

Por su parte, fue la Corte Interamericana de Derechos Humanos la que acuñó el concepto de **corpus iuris del Derecho Internacional de los Derechos Humanos**, señalando que “[e]stá formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones). Su evolución dinámica ha ejercido un impacto positivo en el Derecho Internacional, en el sentido de afirmar y desarrollar la aptitud de este último

³³ *Ibíd.*, p. 66.

³⁴ COLOR VARGAS, M., *Fuentes del derecho internacional de los derechos humanos*, Coedición: Suprema Corte de Justicia de la Nación Mexicana, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 1ª edición, 2013, p. 36.

³⁵ En el ámbito universal, el acta final de la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos celebrada en Teherán en 1968, al alero de Naciones Unidas, señala en su párrafo 2º que: “La Declaración enuncia una concepción común a todos los pueblos de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y la declara obligatoria para la comunidad internacional”; en el ámbito interamericano, la Opinión consultiva OC-10/89 sobre “interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, de 1989, señala en su párrafo 43: “Puede considerarse entonces que, a manera de interpretación autorizada, los Estados Miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA”.

³⁶ Para un análisis extendido ver O'Donnell, D., *Derecho internacional de los derechos humanos... op. cit.*, pp. 72 a 78.

para regular las relaciones entre los Estados y los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones”.³⁷ La utilidad de este concepto, de acuerdo al uso que le ha dado la Corte Interamericana,³⁸ radica en que permite que instrumentos de derecho internacional de los Derechos Humanos que no son vinculantes, sean utilizados para aclarar el contenido de obligaciones provenientes de otra fuente o fuentes,³⁹ vinculantes o no, lo que si bien no le otorga el carácter de vinculantes a dichos instrumentos, sí tiene o puede tener, el efecto de dinamizar la evolución del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en materias específicas.

En particular, y en la actualidad, el **acceso a la justicia** se ha consolidado como uno de los principios esenciales del Estado de Derecho, en cuanto se encuentra vinculado al respeto a los derechos fundamentales y al derecho a la tutela judicial efectiva, ya que es entendido como la condición previa para el ejercicio de otros derechos en esta materia, toda vez que su importancia “(...) reside en su capacidad de constituirse en la puerta de entrada al sistema de tutela judicial y de resolución de conflictos. Sin la aplicación efectiva del derecho de acceso a la justicia, la exigibilidad del resto de los derechos consagrados en la Constitución y en las leyes pierde toda viabilidad”.⁴⁰ Así, los principales documentos normativos de Derechos Humanos, tanto del sistema internacional como del sistema interamericano, se refieren al acceso a la justicia, incorporando de manera evolutiva los elementos que lo configuran y que han ido ampliando la concepción misma de este derecho. En esta evolución, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “[e]l derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado estándares sobre el derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole que resulten idóneos y efectivos para reclamar por la vulneración de los derechos fundamentales”.⁴¹ Argumentando posteriormente que el Estado no tiene sólo obligaciones negativas en esta materia, en cuanto no impedir el acceso a esos recursos, sino que tiene obligaciones positivas, “de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos, para lo cual los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso

³⁷ Corte IDH, El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, Opinión Consultiva OC-16/99, 1 de octubre 1999, (Ser A) No. 16 (1999), párr. 115.

³⁸ La Corte IDH en el Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala, Sentencia de 19 de noviembre 1999, ha señalado: “194. Tanto la Convención Americana como la Convención sobre los Derechos del Niño forman parte de un muy comprensivo corpus juris internacional de protección de los niños que debe servir a esta Corte para fijar el contenido y los alcances de la disposición general definida en el artículo 19 de la Convención Americana”.

³⁹ O'DONNELL, D., Derecho internacional de los derechos humanos..., op. cit., p. 59.

⁴⁰ UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES, Informe Anual sobre derechos humanos en Chile 2007. Hechos 2006, p. 176.

⁴¹ CIDH, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, 7 septiembre 2007, párr. 41.)

a la justicia”.⁴² De este modo, entonces, el derecho de acceso a la justicia se configura en “un eje que otorga garantías de operatividad a los Derechos Humanos en general”.⁴³

Entre los elementos inherentes al derecho de acceso a la justicia en un sentido amplio, encontraríamos, entre otros:

- Tutela judicial efectiva
- Debido proceso
- Solución alternativa de conflictos
- Derecho de asistencia jurídica
- Derecho a formación jurídica
- Derecho a información jurídica

En el sistema internacional de Derechos Humanos, la Declaración de Derechos Humanos, en sus artículos 10 y 11, aborda aspectos vinculados a la tutela judicial y al debido proceso.⁴⁴ La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, lo aborda en los numerales XVIII y XXVI.⁴⁵ Ambos instrumentos destacan el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso, principalmente vinculados a la esfera del derecho penal y a la protección

⁴² Ibid.

⁴³ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. “Manual autoformativo sobre acceso a la justicia y derechos humanos en Chile”. Costa Rica, 2010, p. 17.

⁴⁴ Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Artículo 11. 1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

⁴⁵ Artículo XVIII. Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

Artículo XXVI. Se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable. Toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en forma imparcial y pública, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le impongan penas crueles, infamantes o inusitadas.

frente a actos de la autoridad, aportando algunas características o elementos mínimos vinculados al acceso a la justicia en sentido estricto, como el hecho de acceder a la misma sin discriminación, y en condiciones de igualdad.

Los principales pactos en el sistema universal e interamericano, reconocen este derecho de acceso a la justicia estableciendo obligaciones específicas para los Estados en la materia. El Pacto de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP) del año 1966, lo aborda en sus artículos 2, 3 y 14, y la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH), del año 1969, lo hace a su vez en sus artículos 8 y 25. Los artículos 14.1 del PIDCP⁴⁶ y 8.1 de la Convención Americana,⁴⁷ se refieren propiamente al acceso a la justicia en general en términos del **debido proceso**, “[e]sta parte medular de la normativa consagra la independencia del tribunal, la imparcialidad del mismo, el carácter público del proceso, la igualdad de las partes y la equidad de los procedimientos (...)”.⁴⁸ El artículo 25 de la Convención Americana⁴⁹ consagra por su parte el **derecho a un recurso judicial efectivo** contra los actos que violen sus derechos humanos, que a juicio de la Corte Interamericana “(...) constituye una de los pilares básicos, no solo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”.⁵⁰

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ido delineando lo que debe entenderse por un recurso efectivo, indicando que debe ser “capaz de producir el resultado para que ha sido concebido”,⁵¹ a la vez que deben ser adecuados, en cuanto “la función de esos recursos, dentro del sistema de derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida”.⁵² En cuanto al derecho al debido proceso, la Corte ha señalado en lo referido al plazo

⁴⁶ Artículo 14. 1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. (...).

⁴⁷ Artículo 8. Garantías judiciales. 1. 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.

⁴⁸ O'DONNELL, D., Derecho internacional de los derechos humanos..., op. cit. p. 350.

⁴⁹ Artículo 25: 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.

⁵⁰ Corte I.D.H., Caso Cantos Vs. Argentina, Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 52.

⁵¹ Corte I.D.H., Caso Velázquez Rodríguez Vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 66.

⁵² Ibíd.

razonable, que “una demora prolongada puede llegar a constituir, por si misma, una violación a las garantías judiciales”.⁵³

En materia de Convenciones específicas en el sistema universal, que han ido incorporando mayores elementos al concepto de acceso a la justicia, es importante mencionar la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial, de 1965, que establece en su artículo 6°, lo siguiente:

Artículo 6.

Los Estados partes asegurarán a todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción, protección y recursos efectivos, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial que, contraviniendo la presente Convención, viole sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como el derecho a pedir a esos tribunales satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que puedan ser víctimas como consecuencia de tal discriminación.

A este respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Recomendación general N° XXXI sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, de 2005, ha desarrollado una serie de elementos a ser considerados en relación al acceso a la justicia de las víctimas del racismo,⁵⁴ entre los cuales se incluyen: facilitar la **información jurídica** necesaria, promover **servicios de asistencia jurídica gratuita**, señalando expresamente incluso el **acceso a mecanismos alternativos de solución de conflictos** en los siguientes términos: “Antes de que intervenga la autoridad judicial, los Estados Partes, podrían también, respetando de los derechos de las víctimas, alentar a que se recurra a procedimientos parajudiciales para la solución de litigios, incluidos mecanismos consuetudinarios compatibles con los derechos humanos, la mediación o la conciliación, que puedan ser vías útiles y menos estigmatizantes para las víctimas de actos de racismo”.⁵⁵

⁵³ Corte I.D.H., Caso López Álvarez Vs. Honduras, Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 147, párr. 64.

⁵⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 65° período de sesiones (2005), Recomendación general N° XXXI sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, párrs. 6 a 19.

⁵⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 65° período de sesiones (2005), Recomendación general N° XXXI sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, párr. 16.

Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 2006, señala en su artículo 13 lo siguiente:

Artículo 13.

1. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares.

La Convención pone el acento en la necesidad de garantizar un efectivo acceso a la justicia para las personas con discapacidad, incorporando ajustes que les permitan una efectiva participación en los procesos, entre los que menciona expresamente **ajustes de procedimientos y adecuaciones a la edad**. El Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado en su Observación General N° 1 del año 2014, respecto de la vinculación entre lo establecido en el artículo 12 de la Convención sobre el igual reconocimiento de las personas con discapacidad ante la ley y el artículo 13, en primer término que “[l]os Estados partes tienen la obligación de velar por que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás” para lo que el reconocimiento del derecho a la capacidad jurídica es esencial.⁵⁶ En la misma línea indica **la necesidad de que los intervinientes en las respuestas iniciales y en el conocimiento y resolución de los casos sean capacitados y sensibilizados** respecto del hecho de que las personas con discapacidad tienen personalidad jurídica plena y señala que “[e]l artículo 12 de la Convención garantiza el apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica, incluida la capacidad de testificar en las actuaciones judiciales y administrativas y otras actuaciones jurídicas. Ese apoyo puede adoptar formas diversas, como el reconocimiento de distintos métodos de comunicación, la autorización de los testimonios por vídeo en determinadas situaciones, la realización de ajustes procesales, la prestación de servicios de interpretación profesional en lengua de señas y otros métodos de asistencia”.⁵⁷

⁵⁶ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 11º período de sesiones, 31 de marzo a 11 de abril de 2014, Observación general N° 1 (2014) Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley, 19 de mayo de 2014, CRPD/C/GC/1, párr. 38.

⁵⁷ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 11º período de sesiones, 31 de marzo a 11 de abril de 2014, Observación general N° 1 (2014) Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley, 19 de mayo de 2014, CRPD/C/GC/1, párr. 39.

Por otro lado, en el ámbito interamericano, tres Convenciones han incorporado elementos inherentes al concepto del derecho al acceso a la justicia, en materia de **justa reparación** y en la necesidad de que los mecanismos judiciales y administrativos tomen medidas concretas respecto de la **formación y capacitación del personal que atiende a determinados grupos**.

Así, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer, de 1994, señala en su artículo 7, entre las medidas que los Estados convienen en adoptar para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia, se encuentra el desarrollo de políticas tendientes a *“g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces”*. Por su parte, el artículo 8 indica que los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas y programas específicos para *“c. fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer”*.

Por su parte, la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia, de 2013, señala en su artículo 10 que *“[1]os Estados Partes se comprometen a asegurar a las víctimas de la discriminación e intolerancia un trato equitativo y no discriminatorio, la igualdad de acceso al sistema de justicia, procesos ágiles y eficaces, y una justa reparación en el ámbito civil o penal, según corresponda”*.

Finalmente, la Convención Interamericana sobre derechos de las Personas Mayores, de 2015, aplica las normas que reconocen este derecho en general, al caso particular de las personas mayores de edad, señalando que *“[1]a persona mayor 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”*. Posteriormente, promueve que los Estados aseguren a las personas mayores el **acceso a la justicia en igualdad de condiciones** con las demás personas, implementando incluso ajustes de procedimiento en todos los procesos judiciales y administrativos en cualquier etapa. En esta línea, la Convención reconoce expresamente la obligación de los Estados de actuar con la **debida diligencia** y otorgar **tratamiento preferencial** a las personas mayores para la tramitación, resolución y ejecución de las decisiones en estos procesos, señalando que la actuación judicial debe ser particularmente expedita en los casos en que esté en riesgo la vida o la salud de las personas mayores. El inciso final del artículo 31, pone particular énfasis en la necesidad de implementar

programas de resolución alternativa de conflictos y capacitación de los operadores de justicia sobre los Derechos Humanos de las personas mayores.

En las secciones sucesivas, el análisis sobre el acceso a la justicia en el Poder Judicial, se estructurará sobre la base de la división de las personas en categorías de usuarios efectivos (quienes se han enfrentado a la experiencia del servicio en el pasado o el presente), y los usuarios potenciales (aquellos que, sin haber experimentado el servicio, requieren de él o de un equivalente).

a. El acceso a la justicia del usuario efectivo

i. **Consideraciones generales en torno al derecho de todas las personas para acceder a la justicia ante los Tribunales**

Sin desconocer que el derecho al **acceso a la justicia** de las personas influye sobre una esfera no jurisdiccional que dice relación principalmente con propender a la efectivización de los Derechos Humanos desde la esfera primaria de las relaciones interpersonales, en el ejercicio de su rol ciudadano (lo que se incluye, por ejemplo el ámbito escolar⁵⁸ y el ámbito laboral⁵⁹, entre otros), este capítulo se remitirá a considerar aquellos aspectos que se ciernen sobre el acceso a la justicia en su dimensión tradicional, y puramente jurisdiccional.

Este derecho se traduce en el cumplimiento del denominado “*principio del debido proceso*”, convencionalmente establecido en la DUDH bajo el siguiente tenor:

⁵⁸ Véase por ejemplo los casos de mediación escolar.

⁵⁹ Véase: Naciones Unidas. Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. “27. Los Estados deben establecer mecanismos de reclamación extrajudiciales eficaces y apropiados, paralelamente a los mecanismos judiciales, como parte de un sistema estatal integral de reparación de las violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas.”

Artículo 10

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

En similares términos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos hace alusión al mismo principio, que contiene los fundamentos esenciales del derecho de acceso a la justicia en sede jurisdiccional:

Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

La Declaración Americana de Derechos del Hombre y del Ciudadano, por otra parte, también contempla una disposición referente a la temática en comento:

Artículo XVIII

Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

Finalmente, cabe advertir que una norma similar se encuentra en el sistema interamericano de derechos humanos. Se trata de la Convención Americana de Derechos Humanos que dispone lo siguiente:

Artículo 8

1. 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 Convención Americana de Derechos Humanos.

ii. Del derecho al debido proceso y de la tutela judicial efectiva como vías para garantizar el derecho de acceso a la justicia

Se señala en doctrina que el "derecho a la tutela judicial", que forma parte del derecho de acceso a la justicia, "importa el reconocimiento de un derecho prestacional que recaba del Estado la protección jurídica debida, en el igual ejercicio de los derechos ante la justicia, proscribiendo la autotutela, y garantizando una respuesta a la pretensión de derechos e intereses legítimos con autoridad de cosa juzgada y con la eficacia coactiva que demanda la satisfacción de derechos fundamentales".⁶⁰ Este derecho solamente contará con la legitimación adecuada, en la medida que se respete el debido proceso, entendido éste como aquél que "permite que el proceso se desarrolle con todas las garantías esenciales, racionales y justas que contribuyan a un procedimiento equitativo y no arbitrario".⁶¹

Este tratamiento de tales conceptos por parte de las Convenciones de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ha sido fundamental para propender a su reconocimiento por parte de los Estados. Sin embargo, su labor no finaliza en el establecimiento de los derechos en general, sino que impone el desafío de su abordaje desde una perspectiva más particular, a través de otros instrumentos, y que se ha desarrollado especialmente a través de las denominadas "Reglas de Brasilia",⁶² cuya disposición 25 establece concretamente que "Se promoverán las condiciones

⁶⁰ GARCÍA PINO, G. Y CONTRERAS VÁSQUEZ, P. "El derecho a la tutela judicial y al debido proceso en la jurisprudencia del tribunal constitucional chileno", *Estudios Constitucionales*, Vol. 11 N° 2, 2013. [en línea] Recuperado de: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002013000200007#n21>, el 30/05/2017.

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² XIV CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA. Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. 2008.

necesarias para que la tutela judicial de los derechos reconocidos por el ordenamiento sea efectiva, adoptando aquellas medidas que mejor se adapten a cada condición de vulnerabilidad”.

A través de su articulado, las Reglas de Brasilia consagran una serie de derechos que desarrollan la normativa internacional previamente referida, con relación al acceso a la justicia en sede jurisdiccional, y que son aquellas que a continuación se expresan.

- Derecho a un trato adecuado y digno

El redactor de la norma entiende que, para efectos de cumplir con la tutela judicial efectiva y la garantía del debido proceso, es necesario atender a las condiciones singulares de las personas, a fin de proporcionarles un trato adecuado acorde a su dignidad. Para esos efectos establece que:

Capítulo I, Sección 1º (2) par 2	Los servidores y operadores del sistema de justicia otorgarán a las personas en condición de vulnerabilidad un trato adecuado a sus circunstancias singulares.
Capítulo I, Sección 2º, 9. (21)	Puede constituir una causa de vulnerabilidad la pertenencia de una persona a una minoría nacional o étnica, religiosa y lingüística, debiéndose respetar su dignidad cuando tenga contacto con el sistema de justicia.
Capítulo III, (50)	Se velará para que en toda intervención en un acto judicial se respete la dignidad de la persona en condición de vulnerabilidad, otorgándole un trato específico adecuado a las circunstancias propias de su situación.
Capítulo III, Sección 3º, (66)	Resulta conveniente que la comparecencia tenga lugar en un entorno cómodo, accesible, seguro y tranquilo.

- Derecho de acceso a la información y lenguaje claro y sencillo

Las Reglas de Brasilia también desarrollan normativa tendiente a efectivizar el derecho de acceso a la información, entendiéndolo como presupuesto basal para la concreción del derecho de acceso a la justicia. En tal sentido, dispone que se ha de propender -por parte de los órganos jurisdiccionales- al establecimiento de un lenguaje claro y sencillo en sus resoluciones y comunicaciones, que cumplan con el objetivo de que las personas comprendan su contenido a cabalidad, sin otro requerimiento excepcional frente a la mera lectura.

Capítulo III, Sección 2º, 2. En las resoluciones judiciales se emplearán términos y construcciones sintácticas sencillas, sin perjuicio de su rigor técnico.
(60)

Con el fin de cumplir con el trato digno que deben recibir los miembros de los pueblos originarios, las Reglas de Brasilia agregan que los tribunales deberán ser respetuosos de su lengua.⁶³

- Derecho a la atención multidisciplinaria y especializada

Uno de los elementos que contempla el derecho de acceso a la justicia corresponde a la asistencia jurídica, tal como se señaló precedentemente.

Las Reglas de Brasilia, advirtiendo la necesidad de desarrollo de dicho elemento, procedieron a incorporar las siguientes disposiciones:

Capítulo II, Sección 4º, 2. (41)

Se destaca la importancia de la actuación de equipos multidisciplinarios, conformados por profesionales de las distintas áreas, para mejorar la respuesta del sistema judicial ante la demanda de justicia de una persona en condición de vulnerabilidad.

⁶³ Reglas de Brasilia. Capítulo I, Sección 2º, 4. (9).

Capítulo III, Sección 3ª, 2.
(64)

Se procurará la prestación de asistencia por personal especializado (profesionales en Psicología, Trabajo Social, intérpretes, traductores u otros que se consideren necesarios) destinada a afrontar las pre-ocupaciones y temores ligados a la celebración de la vista judicial.

Como regla general, la asistencia jurídica se prestará en los supuestos de un proceso judicial. Aún en tal caso, la asistencia -que se mide también bajo parámetros de atención especializada, conforme lo indicado en el párrafo anterior- puede ser ofrecida a través de la implementación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.⁶⁴

Capítulo II, Sección 5ª, 1. (43)

Se impulsarán las formas alternativas de resolución de conflictos en aquellos supuestos en los que resulte apropiado, tanto antes del inicio del proceso como durante la tramitación del mismo. La mediación, la conciliación, el arbitraje y otros medios que no impliquen la resolución del conflicto por un tribunal, pueden contribuir a mejorar las condiciones de acceso a la justicia de determinados grupos de personas en condición de vulnerabilidad, así como a descongestionar el funcionamiento de los servicios formales de justicia.

- Derecho de acceso a la justicia de los grupos vulnerables (igualdad)

Reconociendo el derecho a la tutela judicial efectiva, las Reglas de Brasilia se ponen especialmente en la situación de las personas o grupos vulnerables, sin perjuicio de que tal normativa es igualmente aplicable a las personas que no necesariamente atienden a dicha condición.⁶⁵

⁶⁴ Recordar que la implementación de un sistema alternativo de resolución de conflictos también puede tener lugar de forma anterior a la judicialización del mismo. Véase el Capítulo II supra.

⁶⁵ Siguiendo la interpretación conformada por el adagio jurídico “Quien puede lo más puede lo menos”.

Capítulo III, (50)

Se velará para que en toda intervención en un acto judicial se respete la dignidad de la persona en condición de vulnerabilidad, otorgándole un trato específico adecuado a las circunstancias propias de su situación.

En consecuencia, considerando especialmente a las personas o grupos vulnerables, y con el objeto de propender a la efectivización del derecho a la igualdad, las Reglas de Brasilia establecen disposiciones que atañen específicamente a tales grupos.

En particular, y tal como se mencionara en el literal b), esto sucede, por ejemplo, respecto a la exigencia de un lenguaje claro y sencillo.

Capítulo III, Sección 2ª, (58)

Se adoptarán las medidas necesarias para reducir las dificultades de comunicación que afecten a la comprensión del acto judicial en el que participe una persona en condición de vulnerabilidad, garantizando que ésta pueda comprender su alcance y significado.

Capítulo III, Sección 2ª, 3. (61)

Se fomentarán los mecanismos necesarios para que la persona en condición de vulnerabilidad comprenda los juicios, vistas, comparecencias y otras actuaciones judiciales orales en las que participe (...).

Capítulo III, Sección 3ª, (62)

Se velará para que la comparecencia en actos judiciales de una persona en condición de vulnerabilidad se realice de manera adecuada a las circunstancias propias de dicha condición.

Lo mismo se repite en materia de acceso a la información, en la medida que se entiende como presupuesto básico para el efectivo cumplimiento del derecho de acceso a la justicia, pues debe llevarse a la práctica con mayor intensidad respecto de las personas o grupos vulnerables.

Capítulo III, Sección 3ª, 1. (63)

Con carácter previo al acto judicial, se procurará proporcionar a la persona en condición de vulnerabilidad información directamente relacionada con la forma de celebración y contenido de la comparecencia, ya sea sobre la descripción de la sala y de las personas que van a participar, ya sea destinada a la familiarización con los términos y conceptos legales, así como otros datos relevantes al efecto.

Finalmente, y a propósito de la utilización del lenguaje claro y sencillo durante las audiencias, las Reglas de Brasilia establecen ciertas características que permiten determinar a las personas o grupos vulnerables.

Capítulo III, Sección 3ª, 3.
(72)

Se procurará adaptar el lenguaje utilizado a las condiciones de la persona en condición de vulnerabilidad, tales como la edad, el grado de madurez, el nivel educativo, la capacidad intelectual, el grado de discapacidad o las condiciones socioculturales. Se debe procurar formular preguntas claras, con una estructura sencilla.

En base a las características establecidas en la disposición precedente, las Reglas de Brasilia incorporan ciertas normas que atienden a dicha especificación, contemplando directrices respecto a personas con discapacidad, mujeres, pueblos originarios y niños, niñas y adolescentes.

→ **Personas con discapacidad**

Sobre la accesibilidad de tal grupo vulnerable, las Reglas de Brasilia establecen que:

Capítulo I, Sección 2ª, 3. (8)

Se procurará establecer las condiciones necesarias para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad al sistema de justicia, incluyendo aquellas medidas conducentes a utilizar todos los servicios judiciales requeridos y disponer de todos los recursos que garanticen su seguridad, movilidad, comodidad, comprensión, privacidad y comunicación.

Capítulo III, Sección 3ª 5. (77)

Se facilitará la accesibilidad de las personas con discapacidad a la celebración del acto judicial en el que deban intervenir, y se promoverá en particular la reducción de barreras arquitectónicas, facilitando tanto el acceso como la estancia en los edificios judiciales.

→ **Mujeres**

En consonancia con el sistema universal e interamericano, y respecto a la discriminación respecto de las mujeres, las Reglas de Brasilia incorporan las siguientes disposiciones:

Capítulo I, Sección 2ª, 8. (20)

Se impulsarán las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en el acceso al sistema de justicia para la tutela de sus derechos e intereses legítimos, logrando la igualdad efectiva de condiciones. Se prestará una especial atención en los supuestos de violencia contra la mujer, estableciendo mecanismos eficaces destinados a la protección de sus bienes jurídicos, al acceso a los procesos judiciales y a su tramitación ágil y oportuna.

→ **Pueblos indígenas**

Las normas referidas a pueblos originarios, especialmente en relación con la necesidad de contar con un lenguaje claro y sencillo, tienen como fundamento la siguiente norma general referida a la no discriminación:

Capítulo I, Sección 2ª, 4. (9)

Las personas integrantes de las comunidades indígenas pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad cuando ejercitan sus derechos ante el sistema de justicia estatal. Se promoverán las condiciones destinadas a posibilitar que las personas y los pueblos indígenas puedan ejercitar con plenitud tales derechos ante dicho sistema de justicia, sin discriminación alguna que pueda fundarse en su origen o identidad indígenas.

→ Niños, niñas y adolescentes

Considerando a los niños, niñas y adolescentes como grupo vulnerable, y con el propósito de efectivizar su derecho de acceso a la justicia, las Reglas de Brasilia determinan que:

Capítulo III, Sección 3ª, 6.
(78)

En los actos judiciales en los que participen menores se debe tener en cuenta su edad y desarrollo integral, y en todo caso: — Se deberán celebrar en una sala adecuada. — Se deberá facilitar la comprensión, utilizando un lenguaje sencillo. — Se deberán evitar todos los formalismos innecesarios, tales como la toga, la distancia física con el tribunal y otros similares.

- Del derecho de acceso a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos

Respecto del usuario actual, la existencia de mecanismos alternativos a la acción de los tribunales ha sido reconocida normativamente en el sistema internacional de Derechos Humanos. Lo anterior, sobre todo en relación al otorgamiento de condiciones adecuadas para que determinados grupos que históricamente han visto sus derechos vulnerados o amenazados, puedan ejercer efectivamente su derecho de acceso a la justicia.

Así, el artículo 31 de la Convención Interamericana sobre derechos de las Personas Mayores, de 2015, establece lo siguiente:

Artículo 31 inciso final

Asimismo, los Estados Parte desarrollarán y fortalecerán políticas públicas y programas dirigidos a promover:

- a) Mecanismos alternativos de solución de controversias.
- b) Capacitación del personal relacionado con la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario, sobre la protección de los derechos de la persona mayor

A nivel no vinculante, y en relación específica con estos grupos, diversos organismos internacionales ya habían desarrollado este derecho. La importancia de las Reglas de Brasilia, radica en que lo establecen expresamente, y asimismo indican los requisitos mínimos que se deben implementar para que estos mecanismos sean efectivos en términos de asegurar el acceso a la justicia. Así señala:

Capítulo II, Sección 5ª, 3. (47)

Se promoverá la adopción de medidas específicas que permitan la participación de las personas en condición de vulnerabilidad en el mecanismo elegido de Resolución Alternativa de Conflictos, tales como la asistencia de profesionales, participación de intérpretes, o la intervención de la autoridad parental para los menores de edad cuando sea necesaria.

La actividad de Resolución Alternativa de Conflictos debe llevarse a cabo en un ambiente seguro y adecuado a las circunstancias de las personas que participen.

A modo conclusivo, el marco normativo internacional de Derechos Humanos, en relación con el derecho de acceso a la justicia, **permite ser entendido en su concepción más amplia y en constante evolución**, de lo que dan cuenta los principales instrumentos normativos en la materia.

Al ser uno de los pilares del Estado de Derecho, el acceso a la justicia es un requisito esencial que debe ser garantizado a fin de permitir, tanto el disfrute de otros Derechos Humanos, como la estabilidad y equilibrio de las democracias modernas. Sin embargo, la efectivización del derecho de acceso a la justicia **requiere que el Estado**

realice acciones positivas antes, durante y después del proceso judicial, que permitan a todas las personas, sin distinción, ejercerlo adecuadamente.

Por su parte durante el desarrollo de los procesos y posterior a su finalización, es necesario asegurar el respeto de normas específicas vinculadas a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, que han tenido un amplio desarrollo normativo y jurisprudencial en el ámbito internacional. En esta línea, se han desarrollado a nivel internacional e iberoamericano, reglas mínimas específicas tendientes a hacer efectivos los derechos de todas las personas en un proceso judicial, cualquiera sea su condición y su forma de participación en los procesos.

Esta dimensión del acceso a la justicia (su sentido restringido), si bien ha sido el corolario del tratamiento de este derecho a nivel nacional e internacional, se ha visto superado por la creciente interpretación extensa del derecho de acceso, haciendo necesario un análisis en profundidad sobre las reglas que informan aquellos ámbitos que los servicios judiciales recién comienzan a visualizar. Tal estudio es el que se desarrolla en el siguiente capítulo.

b. El acceso a la justicia del usuario potencial

i. Consideraciones generales en torno al derecho de todas las personas para acceder a la justicia

El desarrollo del marco normativo internacional respecto del derecho de acceso a la justicia, como ha sido previamente elaborado, no se agota en el acceso a tribunales ni a procedimientos judiciales. Por el contrario, la efectivización de este derecho -junto con la universalidad, interdependencia e interrelación de los Derechos Humanos-⁶⁶ requiere el respeto y realización de una serie de garantías fundamentales que serán instrumentales al goce de este derecho, pero que también se verán directamente impactados por el actuar del Poder Judicial.

En consecuencia, en este capítulo se identificarán aquellos estándares normativos que dicen relación con los Derechos Humanos de las personas que aún no entran en contacto directo con los tribunales de justicia, pero cuyo

⁶⁶ Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 'Declaración y el Programa de Acción de Viena' (Viena, 25 de junio de 1993), par. 5

goce se relaciona directamente con el actuar u omisión del Poder Judicial; derechos que, además, se vinculan estrechamente con el derecho al acceso a la justicia.

ii. Fortalecimiento de instituciones democráticas a través de la participación ciudadana como presupuesto básico para el acceso a la justicia

- Derecho a la participación

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶⁷ reconoce el **derecho a participación directa de la toma de decisiones de los asuntos públicos** en los siguientes términos:

Artículo 25.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha desarrollado este derecho, señalando que, independiente de la modalidad de participación directa que haya establecido, “no deberá hacerse ninguna distinción entre los ciudadanos en lo que se refiere a su participación por los motivos mencionados con el párrafo 1 del artículo 2, ni deberán imponerse restricciones excesivas”.⁶⁸ La efectivización de este derecho requerirá, entonces, de un Estado eficaz, responsable,⁶⁹ que fortalezca la democracia, que aumente la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de

⁶⁷ Suscrito por el Estado de Chile el 16 de Diciembre de 1966 y ratificado el 10 de Febrero de 1972.

⁶⁸ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ‘Observación General N° 25: Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto’ (1996) Doc ONU HRI/GEN/1/Rev.7 at 194, par. 6.

⁶⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, ‘Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible’ (Nueva York, 12 de agosto de 2015) Doc ONU A/69/L.85, meta 16.6

los asuntos públicos,⁷⁰ y que garantice “la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles”.⁷¹

A este respecto, las Reglas de Brasilia detallan que los Poderes Judiciales de Iberoamérica deben implementar una **instancia permanente de participación ciudadana** en la que asistirán distintos actores, los que podrán establecerse de forma sectorial y entre los cuales deben considerarse los grupos de personas más desfavorecidas de la sociedad.⁷²

- Derecho a la libertad de expresión, opinión e información

Para garantizar que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones de los asuntos públicos a través de los mecanismos que se implementen, será fundamental garantizar un derecho directamente vinculado, como es la **libertad de expresión**; derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas. Este derecho está expresamente reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en los siguientes términos:

Artículo 19.

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Desarrollando el contenido normativo de este derecho, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado que la libertad de expresión es “una condición necesaria para el logro de los principios de transparencia y

⁷⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, ‘Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz’ (Nueva York, 6 de Octubre de 1999), Doc ONU A/RES/53/243, artículo 3

⁷¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, ‘Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible’ (Nueva York, 12 de Agosto de 2015) Doc ONU A/69/L.85, meta 16.7

⁷² Cumbre Judicial Iberoamericana, ‘Reglas Básicas de Acceso a la Justicia de las Personas Vulnerables’ (Brasilia, 6 de Marzo de 2008) reglas 85, 86 y 89

rendición de cuentas que, a su vez, son esenciales para la promoción y la protección de los derechos humanos”.⁷³ La obligación de respetar y garantizar este derecho, es vinculante en su conjunto para todos y cada uno de los poderes del Estado y otras autoridades públicas o de gobierno, cualquiera que sea su nivel (nacional, regional o local) y, en consecuencia, su vulneración puede dar lugar a la responsabilidad internacional del Estado.⁷⁴

- Derecho a la educación

Un derecho estrechamente vinculado con los derechos a la participación, la libertad de expresión y el acceso a la justicia, es el **derecho a la educación**. Este derecho social ha sido reconocido por primera vez en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos post segunda guerra mundial, en la Declaración Universal de Derechos Humanos.⁷⁵

Artículo 26.

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

⁷³ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ‘Observación General N° 34: Artículo 19 - Libertad de opinión y libertad de expresión’ (Ginebra, 12 de septiembre de 2011) Doc ONU CCPR/C/GC/34, par. 3.

⁷⁴ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ‘Observación General N° 34: Artículo 19 - Libertad de opinión y libertad de expresión’ (Ginebra, 12 de septiembre de 2011) Doc ONU CCPR/C/GC/34, par. 7.

⁷⁵ Aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Posteriormente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷⁶ reconoció este derecho en el artículo 13, señalando que:

Artículo 13

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

A pesar de la similitud de estas normas, el Pacto amplía la disposición de la Declaración, desde 3 puntos de vista:⁷⁷

- › La educación debe orientarse al desarrollo del sentido de la dignidad de la personalidad humana;
- › Debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre; y
- › Debe favorecer la comprensión entre todos los grupos étnicos, y entre las naciones y los grupos raciales y religiosos.

Pero el contenido de este derecho no se agota en estas normas, toda vez que distintos instrumentos de derecho internacional han desarrollado su contenido en materia de justicia.

En primer lugar, la educación debiese considerar el desarrollo, a todos los niveles, de aptitudes para el diálogo, la negociación, la formación de consenso y la **solución pacífica de controversias**, para **avanzar hacia una cultura de paz**.⁷⁸ También, se debe garantizar la adquisición de los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para **promover**

⁷⁶ Aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁷⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 'Observación General N° 13: El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto). Ginebra, 8 de diciembre de 1999. Doc ONU E/C.12/1999/10, par. 4.

⁷⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, 'Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz' (Nueva York, 6 de Octubre de 1999), Doc ONU A/RES/53/243, artículo 3

el desarrollo sostenible, lo que incluirá la educación sobre la igualdad entre los géneros, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad.⁷⁹

Sobre esto último, cabe mencionar que distintos instrumentos de derecho internacional reconocen el rol que juega la educación en la efectivización del derecho a la no discriminación, tal como lo señala la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.⁸⁰

Artículo 7

Los Estados partes se comprometen a tomar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos, así como para propagar los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y de la presente Convención.

Además, en el Examen Periódico Inicial del Estado de Chile ante el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, se recomendó la *“implementación de un plan para transicionar hacia la educación inclusiva, a todo nivel hasta el superior, capacitando a docentes, llevando a cabo campañas integrales de toma de conciencia y fomentando la cultura de la diversidad”*,⁸¹ dada la segregación que generaría el sistema educativo chileno.

⁷⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *‘Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible’* (Nueva York, 12 de Agosto de 2015) Doc ONU A/69/L.85, meta 4.7

⁸⁰ Suscrito por el Estado de Chile el 3 de octubre de 1966 y ratificado el 20 de octubre de 1971

⁸¹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, *‘Observaciones finales sobre el informe inicial de Chile’* (Ginebra, 13 de abril de 2016) Doc ONU CRPD/C/CHL/CO/1, par. 50.a.

Finalmente, la efectivización del derecho a la educación implicará la adopción de medidas para **promover la cultura cívica jurídica**, la que incluye **información básica sobre los derechos**, así como los **procedimientos y requisitos** para garantizar un **efectivo acceso a la justicia** de las personas.⁸²

- Grupos vulnerables

En el derecho internacional de los derechos humanos se han desarrollado una serie de derechos específicos para personas pertenecientes a grupos vulnerables. Para entender quienes pertenecen a estos colectivos, se considerará la definición incorporada en las Reglas de Brasilia que entiende a las **personas en situación de vulnerabilidad** como *"aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico"*.⁸³ Sin perjuicio de esta definición, las mismas Reglas de Brasilia señalan que la determinación concreta de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad dependerá de las características específicas y del nivel de desarrollo social y económico de cada país.⁸⁴

Sin perjuicio de los estándares que se desarrollarán más adelante respecto de niños y niñas y pueblos indígenas, será pertinente indicar que las Reglas de Brasilia incorporan el **principio de la proximidad**, en tanto promueven la *"adopción de medidas de acercamiento de los servicios del sistema de justicia a aquellos grupos de población que, debido a las circunstancias propias de su situación de vulnerabilidad, se encuentran en lugares geográficamente lejanos o con especiales dificultades de comunicación"*.⁸⁵

⁸² Cumbre Judicial Iberoamericana, 'Reglas Básicas de Acceso a la Justicia de las Personas Vulnerables' (Brasilia, 6 de Marzo de 2008) reglas 16, 26, 27 y 45

⁸³ Cumbre Judicial Iberoamericana, 'Reglas Básicas de Acceso a la Justicia de las Personas Vulnerables' (Brasilia, 6 de Marzo de 2008) regla 3

⁸⁴ Cumbre Judicial Iberoamericana, 'Reglas Básicas de Acceso a la Justicia de las Personas Vulnerables' (Brasilia, 6 de Marzo de 2008) regla 4

⁸⁵ Cumbre Judicial Iberoamericana, 'Reglas Básicas de Acceso a la Justicia de las Personas Vulnerables' (Brasilia, 6 de Marzo de 2008) regla 42

→ Niños y niñas

La Convención sobre los Derechos del Niño,⁸⁶ en su artículo 1, entiende por niño a todo ser humano menor de 18 años de edad, y a lo largo de su articulado reconoce una serie de derechos particulares, algunos de los cuales serán detallados en el apartado siguiente de este informe.

Sin perjuicio de ello, en lo que dice relación con los derechos ya mencionados, cabe indicar que la Convención reconoce el **derecho de los niños de ser escuchados** en todo procedimiento judicial que lo afecte, en los siguientes términos:

Artículo 12

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.
2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

En cuanto al goce de este derecho en nuestro país, el Comité de los Derechos del Niño, en el contexto de los IV y V Exámenes Periódicos del Estado de Chile, manifestó su preocupación respecto a que no existirían estructuras oficiales que permitan a los niños participar en la elaboración de las políticas nacionales, regionales y locales relativas a la infancia.⁸⁷ Por ello, recomienda al Estado **establecer estructuras oficiales y asegurar la aplicación**

⁸⁶ Suscrito por el Estado de Chile el 26 de enero de 1990 y ratificado el 13 de agosto de 1990

⁸⁷ Comité de los Derechos del Niño, 'Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile' (30 de octubre de 2015), Doc ONU CRC/C/CHL/CO/4-5, par. 28.

efectiva de leyes en que se reconozca el derecho del niño a ser escuchado en todos los asuntos relativos a sus derechos, entre ellos, la justicia.⁸⁸

Por otra parte, respecto del derecho a la educación, la Convención expresamente señala los fines a los que esta debe estar encaminada:

Artículo 29

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

- a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
- b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
- c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
- d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
- e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

En este punto, el Comité de los Derechos del Niño, en el contexto del último Examen Periódico del Estado de Chile, relativo a los avances y dificultades en la implementación de dicha Convención, manifestó su preocupación, entre otros, respecto de la necesidad de los niños de recurrir a la violencia para hacer frente a opiniones políticas

⁸⁸ Comité de los Derechos del Niño, 'Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile' (30 de octubre de 2015), Doc ONU CRC/C/CHL/CO/4-5, par. 29.

divergentes, y de la insuficiente incorporación de los Derechos Humanos y del niño, a la enseñanza impartida a los profesionales docentes, a los planes de estudios de las escuelas y a las actividades de los centros educativos.⁸⁹ En consecuencia, el Comité recomendó al Estado de Chile elaborar e implementar un plan nacional de acción para la enseñanza de los Derechos Humanos y el desarrollo de competencias, ejemplos y procedimientos para resolver de manera pacífica los conflictos.⁹⁰

→ Pueblos indígenas

Respecto de los pueblos indígenas, se ha reconocido su **derecho a la autodeterminación**, que importa -entre otros- que estos colectivos puedan conservar sus costumbres e instituciones propias, incluyéndose entre estas, su **derecho consuetudinario** y sus **mecanismos propios de resolución de conflictos**.

A este respecto, el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo señala:

Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

⁸⁹ Comité de los Derechos del Niño, 'Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile' (30 de octubre de 2015), Doc ONU CRC/C/CHL/CO/4-5, par. 67 y 71.

⁹⁰ Comité de los Derechos del Niño, 'Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile' (30 de octubre de 2015), Doc ONU CRC/C/CHL/CO/4-5, par. 68 y 72.

Desarrollando estos derechos, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce a estos el derecho a promover, desarrollar y conservar sus propias instituciones, costumbres o sistemas jurídicos, incluyendo la determinación de las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades.⁹¹

Por su parte, las Reglas de Brasilia recomiendan “estimular las formas propias de justicia en la resolución de conflictos surgidos en el ámbito de la comunidad indígena, así como propiciar la armonización de los sistemas de administración de justicia estatal e indígena basada en el principio de respeto mutuo y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.⁹²

- Del derecho de acceso a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos

En vinculación directa con los estándares anteriores, la existencia de mecanismos alternativos a la acción de los tribunales, que permita a las personas resolver de manera desjudicializada sus conflictos, requiere asimismo que existan las condiciones para que las mismas personas puedan comprender y participar en la solución de dichas controversias.

Si bien su reconocimiento normativo se entiende en estrecha vinculación con el acceso a la justicia de los actuales usuarios del sistema, no es menos cierto que previo a la intervención del sistema formal, la existencia o reconocimiento de mecanismos alternativos es esencial.

Así, en la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, de 2004, emitida al alero del Foro Social Mundial -que agrupa a organizaciones de la sociedad civil-, señala expresamente que las ciudades deben fomentar el uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos:

⁹¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, ‘Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas’ (Nueva York, 13 de septiembre de 2007), Doc ONU A/61/L.67 y Add.1, artículos 5, 34 y 35

⁹² Cumbre Judicial Iberoamericana, ‘Reglas Básicas de Acceso a la Justicia de las Personas Vulnerables’ (Brasilia, 6 de Marzo de 2008) regla 48

Artículo X. Derecho a la justicia

1. Las ciudades deben adoptar medidas destinadas a mejorar el acceso de todas las personas al derecho y la justicia.
2. Las ciudades deben fomentar la resolución de los conflictos civiles, penales, administrativos y laborales mediante la implementación de mecanismos públicos de conciliación, transacción, mediación y arbitraje.
3. Las ciudades deben garantizar el acceso al servicio de justicia estableciendo políticas especiales en favor de los grupos vulnerables de la población y fortaleciendo los sistemas de defensa pública gratuita.

Por su parte, las Reglas de Brasilia reconocen este deber de los operadores de justicia, tanto de manera previa al proceso, como durante su tramitación, y con especial énfasis en mejorar las condiciones de acceso a la justicia de determinados grupos en condiciones de vulnerabilidad.

Capítulo II, Sección 5ª, 1. (43)

Se impulsarán las formas alternativas de resolución de conflictos en aquellos supuestos en los que resulte apropiado, tanto antes del inicio del proceso como durante la tramitación del mismo. La mediación, la conciliación, el arbitraje y otros medios que no impliquen la resolución del conflicto por un tribunal, pueden contribuir a mejorar las condiciones de acceso a la justicia de determinados grupos de personas en condición de vulnerabilidad, así como a descongestionar el funcionamiento de los servicios formales de justicia.

Más aún, un aspecto específico que está experimentando una evolución a nivel internacional en la esfera de los Derechos Humanos, se relaciona con las obligaciones que en esta materia se comienzan a considerar respecto de las empresas transnacionales. Al respecto, los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos de 2011, haciéndose cargo precisamente de las particularidades que rodean la forma en que las empresas desenvuelven su papel y que puede afectar los Derechos Humanos de personas o grupos, establecen expresamente la recomendación a los Estados de establecer mecanismos no judiciales de reclamación por agravios, con

características específicas, que podrían tener mayor eficacia en estos contextos. Así, el principio 27 establece lo siguiente:

Principio 27.

Los Estados deben establecer mecanismos de reclamación extrajudiciales eficaces y apropiados, paralelamente a los mecanismos judiciales, como parte de un sistema estatal integral de reparación de las violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas

Por su parte, el principio 31 desarrolla las características de dichos mecanismos que permitirían asegurar su eficacia, indicando que deben ser legítimos, accesibles, predecibles, equitativos, transparentes, compatibles con los derechos, ser una fuente de aprendizaje constante y basarse en la participación y el diálogo:

Principio 31.

Para garantizar su eficacia, los mecanismos de reclamación extrajudiciales, tanto estatales como no estatales, deben ser:

- a) Legítimos: suscitar la confianza de los grupos de interés a los que están destinados y responder del correcto desarrollo de los procesos de reclamación;
- b) Accesibles: ser conocidos por todos los grupos interesados a los que están destinados y prestar la debida asistencia a los que puedan tener especiales dificultades para acceder a ellos;
- c) Predecibles: disponer de un procedimiento claro y conocido, con un calendario indicativo de cada etapa, y aclarar los posibles procesos y resultados disponibles, así como los medios para supervisar la implementación;
- d) Equitativos: asegurar que las víctimas tengan un acceso razonable a las fuentes de información, el asesoramiento y los conocimientos especializados necesarios para entablar un proceso de reclamación en condiciones de igualdad, con plena información y respeto;
- e) Transparentes: mantener informadas a las partes en un proceso de reclamación de su evolución, y ofrecer suficiente información sobre el desempeño del mecanismo, con vistas a fomentar la confianza en su eficacia y salvaguardar el interés público que esté en juego;
- f) Compatibles con los derechos: asegurar que los resultados y las reparaciones sean conformes a los derechos humanos internacionalmente reconocidos;
- g) Una fuente de aprendizaje continuo: adoptar las medidas pertinentes para identificar experiencias con el fin de mejorar el mecanismo y prevenir agravios y daños en el futuro;

Los mecanismos de nivel operacional también deberían:

- h) Basarse en la participación y el diálogo: consultar a los grupos interesados a los que están destinados sobre su diseño y su funcionamiento, con especial atención al diálogo como medio para abordar y resolver los agravios.

Como se ve, las tendencias más modernas de los Derechos Humanos, se orientan a consagrar el derecho de acceso a la justicia, más allá de las fronteras tradicionales del debido proceso.

Lo anterior confirma lo que ya señalara el ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, don Augusto Cançado Trindade, en el sentido de que *“el acceso a la justicia suele ser reducido a exigencias adjetivas o procesales. El derecho internacional y nacional ha desarrollado este derecho más bien desde la perspectiva formal, enlistando una serie de requisitos procesales o que rodean la actividad procesal, y que deberían ser cumplidos para que el justiciable tenga acceso a la justicia. Nos referimos a exigencias que imponen obligaciones tanto al tribunal –esto es, el Estado– como a las partes, tales como la imparcialidad, la independencia, la transparencia, la publicidad, la traducción o presencia de intérpretes, la igualdad de las partes, el acceso a asistencia jurídica, la prueba, los recursos, etc.”*.⁹³ Sin embargo, concluye, *“los individuos, comunidades y pueblos reclaman sus derechos, en sentido material, para que se haga real justicia. (...) El acceso a la justicia lato sensu destaca [entonces] el reconocimiento de los derechos de los individuos, comunidades y pueblos para poder, de esta manera, reivindicarlos ante un juez. El acceso a la justicia no es, pues, solo acceso a la prestación jurisdiccional sino asimismo acceso al derecho”*.

⁹³ Augusto Cançado Trindade. “El derecho de Acceso a la Justicia en su amplia dimensión”. Santiago de Chile, CECO/ Librotecnia, 2008, p. 22.

4. Mecanismos de medición comparada

A nivel comparado existen diversos instrumentos que incorporan a la visión de los sistemas de justicia, la medición de factores asociados al acceso a la justicia. Entre ellos, y sin ser taxativos, resultan particularmente interesantes los mecanismos utilizados por el World Justice Project (WJP) y el National Center for Access to Justice de la Facultad de Derecho de la Universidad de Fordham, en tanto permiten la formulación de indicadores para la evaluación continua de las acciones implementadas, tal como se pretende hacer en el proyecto de construcción colaborativa de la Política de Atención de Usuarios.

a. Rule of Law Index (World Justice Project)

El World Justice Project (WJP) es una organización no gubernamental, independiente y multidisciplinaria, que trabaja para lograr la instalación efectiva del Estado de Derecho alrededor del mundo.⁹⁴ Su motivación radica en la consideración del verdadero Estado de Derecho como un factor de reducción de la corrupción, de combate de la pobreza y la enfermedad, y de protección de las personas contra las pequeñas y grandes injusticias. A su entender, es la base de comunidades de paz, equidad, y del desarrollo de oportunidades, así como de los gobiernos responsables y el respeto de los derechos fundamentales.

Esta organización ha desarrollado el denominado “*Rule of Law Index*”; índice que captura la adhesión de los países evaluados al concepto de Estado de Derecho, a través de un conjunto de indicadores comprensivos y multidimensionales, cada uno de los cuales refleja un aspecto particular de este complejo concepto.⁹⁵

El índice mide 9 dimensiones que se mueven entre un concepto amplio y uno restringido del Estado de Derecho, permitiendo la adecuación de la medición a diversos sistemas políticos y administrativos, sin perder validez de la evaluación. Estas dimensiones son las que se indican a continuación:

⁹⁴ World Justice Project (WJP). About us. [En línea] <https://worldjusticeproject.org/about-us>.

⁹⁵ World Justice Project. “Rule of Law Index 2016”. Washington, 2016, p. 9. [En línea] https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/RoLL-Final-Digital_0.pdf.

Restricción a los poderes del Estado

Este factor evalúa la medida en que los gobernantes están obligados por la ley. Comprende los medios, tanto constitucionales como institucionales, por los cuales las facultades del gobierno y de sus funcionarios y agentes, se limitan y responsabilizan de conformidad con la ley. También incluye controles no gubernamentales sobre el poder del gobierno, como una prensa libre e independiente.

Ausencia de corrupción

Este factor mide la ausencia de corrupción en las agencias gubernamentales. El factor considera 3 formas de corrupción: el soborno, la influencia indebida de intereses públicos o privados y la apropiación indebida de fondos públicos u otros recursos. Estas tres formas de corrupción son examinadas con respecto a funcionarios del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Ejército y la Policía, y la Legislatura, y abarcan una amplia gama de situaciones posibles en que la corrupción -desde el soborno más pequeño hasta los principales tipos de fraude- puede ocurrir.

Gobierno abierto

Este factor mide la apertura del gobierno, definido como un gobierno que comparte información, entrega herramientas a las personas para exigir y responsabilizar al gobierno, y fomenta la participación ciudadana en las deliberaciones sobre políticas públicas.

Derechos fundamentales

Este factor mide la protección de los Derechos Fundamentales. Reconoce que un sistema de derecho positivo que no respeta los Derechos Humanos establecidos por el Derecho Internacional es, en el mejor de los casos, uno "*regido por la ley*", pero no merece ser llamado Estado de Derecho.

El factor se centra en un menú relativamente modesto de derechos que están firmemente establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y están más estrechamente relacionados con las preocupaciones del Estado de Derecho. En consecuencia, abarca la observancia de los siguientes derechos fundamentales:

- Aplicación efectiva de las leyes que garanticen la igualdad protección ante la ley;
- El derecho a la vida y la seguridad de la persona;
- El debido proceso y las garantías procesales
- La libertad de opinión y de expresión;
- La libertad de creencia y de religión;
- El derecho a la intimidad;
- La libertad de reunión y de asociación; y
- Los derechos laborales fundamentales, incluido el derecho de negociación colectiva, la prohibición del trabajo forzoso y el trabajo infantil, y la eliminación de la discriminación.

Orden y seguridad

Este factor mide cuán bien la sociedad garantiza la seguridad de las personas y la propiedad. La seguridad es uno de los aspectos definitorios de cualquier sociedad amparada por un Estado de Derecho y una función fundamental del Estado. Es también una condición previa para la realización de los derechos y libertades en que el Estado de Derecho pretende avanzar. Este factor incluye 3 dimensiones que cubren diversas amenazas al orden y la seguridad:

- La delincuencia;
- La violencia política (incluyendo el terrorismo, los conflictos armados y el malestar político); y
- La violencia como medio socialmente aceptable para reparar las quejas personales (autotutela).

Regulación

Este factor evalúa la medida en que los reglamentos se aplican de forma justa y efectiva. Las regulaciones, tanto legales como administrativas, estructuran comportamientos dentro y fuera del gobierno.

El imperativo de la ley exige que estos reglamentos y disposiciones administrativas se apliquen eficazmente, y se apliquen sin una influencia indebida de los funcionarios públicos en favor de los intereses privados. Además, un Estado de Derecho sólido exige que los procedimientos administrativos se lleven a cabo de manera oportuna, sin demoras irrazonables, que se respete el debido proceso en los procedimientos administrativos y que no se expropie la propiedad privada sin una compensación adecuada.

Justicia civil

Este factor mide si la gente común puede resolver sus quejas de manera pacífica y efectiva a través del sistema de justicia civil. La prestación de una justicia civil eficaz requiere que el sistema sea accesible y asequible, libre de discriminación, libre de corrupción y sin una influencia indebida de los funcionarios públicos.

La prestación de una justicia civil efectiva también requiere que los procedimientos judiciales se lleven a cabo de manera oportuna, no sujetos a demoras irrazonables y se apliquen de manera efectiva.

Por último, reconociendo el valor de los mecanismos alternativos de resolución de controversias (MARC), este factor también mide la accesibilidad, imparcialidad y eficiencia de los sistemas de mediación y arbitraje que permiten a las partes resolver conflictos civiles.

Este factor evalúa el sistema de justicia penal.

Un sistema de justicia penal eficaz es un aspecto clave del imperio de la ley, ya que constituye el mecanismo convencional para reparar y llevar a cabo acciones contra los individuos que han cometido delitos contra la sociedad.

Justicia criminal

Los sistemas de justicia penal eficaces son capaces de investigar y juzgar los delitos con éxito y de manera oportuna, a través de un sistema imparcial y no discriminatorio, libre de corrupción e influencia indebida del gobierno; garantizando al mismo tiempo la protección efectiva de los derechos tanto de las víctimas como de los acusados. La aplicación de una justicia penal efectiva también requiere sistemas correccionales que reduzcan eficazmente la conducta delictiva.

En consecuencia, una evaluación de la prestación de justicia penal debe tener en cuenta todo el sistema, incluidos la policía, los abogados, los fiscales, los jueces y los funcionarios de prisiones.

Justicia informal

Por último, este factor se refiere al papel desempeñado en muchos países por los sistemas de justicia consuetudinarios e informales (incluidos los tribunales tradicionales, tribales y religiosos y los sistemas basados en la comunidad) en la solución de controversias.

Estos sistemas juegan a menudo un papel importante en las culturas en las cuales las instituciones legales formales no proporcionan remedios eficaces para los segmentos grandes de la población, o cuando las instituciones formales se perciben como remotas, corruptas o ineficaces.

Este factor abarca tres conceptos:

- Si estos sistemas de resolución de conflictos son oportunos y efectivos;
- Si son imparciales y no tienen influencia indebida; y
- En qué medida estos sistemas respetan y protegen los derechos fundamentales.

b. The Justice Index (National Center for Access to Justice)

El “Justice Index” es una herramienta desarrollada por la Facultad de Derecho de la Universidad de Fordham en Estados Unidos, cuyo objetivo es obtener una fotografía del grado en que se han adoptado en todo el país, ciertas prácticas seleccionadas para garantizar el acceso a los sistemas de justicia civil y penal.⁹⁶

El índice se compone de 4 factores:

- Acceso a asistencia jurídica;

⁹⁶ National Center for Access to Justice. “The Justice Index”. [En línea] <http://justiceindex.org/about/>.

- Representación individual;
- Acceso lingüístico; y
- Acceso para personas con discapacidad.

Los indicadores utilizados por el Índice toman dos formas básicas:

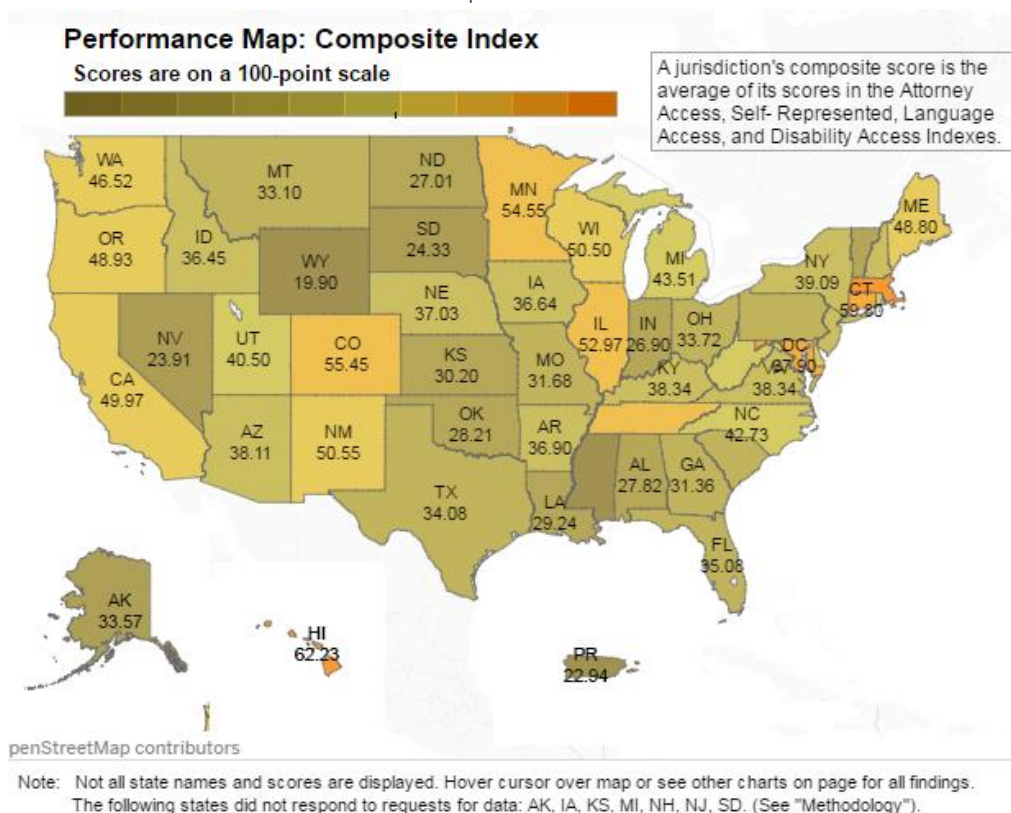
- Para los factores de representación individual, acceso lingüístico y acceso para personas con discapacidad, cada indicador pregunta si la jurisdicción ha adoptado ciertas prácticas a través de un estatuto estatal, regla, regulación, apropiación u otra guía escrita; mientras que,
- Para el factor de acceso a asistencia jurídica, el índice se basa en un solo indicador, la proporción de abogados disponibles.

La data resultante de estos cruces se evidencia en una plataforma común disponible en línea (<http://justiceindex.org/2016-findings/findings/>), y que permite un fácil entendimiento de la información.

Adicionalmente, las últimas versiones del índice incorporan indicadores y conjuntos de datos que si bien no se utilizan para calcular los puntajes, ayudan a proporcionar una imagen más completa del acceso a la justicia en las 52 jurisdicciones existentes en Estados Unidos. Estos indicadores y conjuntos de datos incluyen, por ejemplo, cuadros comparativos que analizan las puntuaciones del índice en relación con la renta mediana, la región, la población y la demografía específica; ratios de abogados de asistencia gratuita versus todos los abogados; y el número de abogados de asistencia gratuita y organizaciones de ayuda legal en cada jurisdicción.

La información incorporada en la medición se adquiere a través de una serie de encuestas que se aplican a usuarios expertos (legos) y no expertos, que permiten poblar las variables estructurales con la experiencia derivada de la usabilidad de los servicios.

Ilustración 4. Composición del Índice de Justicia



Asimismo, existen otros índices locales que, sin referirse directamente al acceso a la justicia, sí llegan a generar mediciones sobre el sistema de justicia de interés para los usuarios. Entre ellos se pueden mencionar:

- Índice de accesibilidad a la información judicial en internet (2017)⁹⁷
- Índice de servicios judiciales en línea (2015)⁹⁸
- The Global Competitiveness Report (2016-2017)⁹⁹

⁹⁷ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. "Índice de accesibilidad a la información judicial en internet". 2017. [En línea] <http://cejamericas.org/areas-de-trabajo/tecnologia-de-la-informacion-y-transparencia/transparencia-rendicion-de-cuentas-y-acceso-a-la-informacion-judicial/indice-de-accesibilidad-a-la-informacion-judicial-en-internet-2017#resultados-globales-por-grupo-de-paises>. [Consulta: 29 mayo 2018].

⁹⁸ Centro de Estudios de Justicia de las Américas. "Índice de servicios judiciales en línea". 2015. [En línea] <http://cejamericas.org/areas-de-trabajo/tecnologia-de-la-informacion-y-transparencia/uso-de-la-tecnologia-para-la-gestion-y-acceso-a-la-justicia/informe-indice-de-servicios-judiciales-2015>. [Consulta: 29 mayo 2018].

III. PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA

⁹⁹ World Economic Forum. "The Global Competitiveness Report". 2016 - 2017. [En línea] <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>. [Consulta: 29 mayo 2018].

1. Metodología

Para diseñar e implementar una metodología que permitiera construir una herramienta participativa, aplicable y medible, en mayo de 2017 se licitó la contratación de un **Asesor Experto en Diseño, Análisis y Evaluación de Políticas Públicas en el Marco del Proceso de Elaboración de la Política de Atención de Usuarios en el Poder Judicial Chileno**¹⁰⁰. Dicha oferta fue adjudicada por la Consultora Asesorías, Investigación y Actividades en Ciencias Sociales Limitada (en adelante, Isónoma), quien ofreció –como parte de los requerimientos– el uso de la metodología del **marco lógico** para el abordaje del trabajo encomendado.

Para contextualizar la metodología, ha de entenderse que la política pública es un marco que engloba todas las acciones identificadas como necesarias para solucionar una problemática, de manera que respondan a objetivos y prioridades definidos por la institución, y cuyas actividades puedan ser monitoreadas y evaluadas para determinar si cumplen o no esos objetivos¹⁰¹.

Este diseño de política pública puede realizarse a través de dos modelos distintos:

En el primero de ellos, denominado de **arriba-abajo o top-down**, “El diseño se realiza desde la decisión “creadora” de los funcionarios gubernamentales con capacidad de generar programas y políticas que se implementan por derrame causal. En el enfoque top-down predomina una visión racionalista ideal capaz de generar decisiones casi perfectas, organizar la mejor forma de llevarlas a cabo y prever su precisa ejecución y posibles obstáculos, para evitarlos, hasta producir los resultados esperados sobre la población objetivo y la problemática que inspiró la acción gubernamental. Operativamente esto se expresa en la definición desde arriba de objetivos claros, estructura de órdenes hacia abajo debidamente prevista, aseguramiento de los recursos y apoyos necesarios y un sistema de comunicación que

¹⁰⁰ Este proceso se llevó a cabo como una licitación pública en el sistema de Mercado Público, ID N° 425-32-LE17, adjudicada el día 31 de mayo de 2017, a través de Resolución Exenta N° 428 de 2017, del Departamento de Finanzas y Presupuesto de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

¹⁰¹ ISÓNOMA. “Asesoría experta en metodología de matriz de marco lógico en el marco del proceso de elaboración de la política de atención de usuarios en el Poder Judicial chileno”. Santiago, diciembre de 2018, p. 4. [En línea] <http://decs.pjud.cl/index.php/estudios/estudios-y-analisis/309-consultora-entrega-informe-final-de-la-pol%C3%ADtica-de-atenci%C3%B3n-de-usuarios>.

garantice el descenso de las órdenes centrales y la retroalimentación de los responsables. Como visión racional ideal el enfoque top-down valora la eficacia y eficiencia¹⁰².

Por su parte, en el segundo modelo, de **abajo-arriba o bottom-up**, “El diseño se define desde “abajo”, por ejemplo los funcionarios que están en la ventanilla de las oficinas gubernamentales o en la calle con la gente, entregando los servicios públicos y materializando las políticas, realizan la propuesta. El enfoque está básicamente orientado a mostrar cómo deberían implementarse las políticas, la dimensión normativa de este enfoque está dirigida a llamar la atención sobre por dónde empezar el trabajo de la implementación, que es lo relevante y viable para las bases (operadores, beneficiarios, etc.)”¹⁰³.

Tabla 15. Fortalezas y debilidades de los enfoques de diseño de la política¹⁰⁴

Top down		Bottom up	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
Tiene mayor contrastación empírica y mayor desarrollo teórico	Este enfoque es de difícil aplicación cuando no hay una política escrita, una ley o una agencia predominante.	Al no partir de programas gubernamentales sino de la percepción de problemas según los actores y sus estrategias tiene la capacidad de dimensionar las posibilidades de ejecución para resolver los	No parte de una teoría explícita de los factores que condicionan y afectan el tema de interés, no son claros sus supuestos implícitos, ni teóricos. Pierden de vista la complejidad del problema

¹⁰² *Ibíd.*, p. 4.

¹⁰³ *Ibíd.*, p. 4.

¹⁰⁴ *Ibíd.*, p. 5.

Top down		Bottom up	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
		problemas percibidos	
Este enfoque le da extrema importancia a la estructuración legal del proceso de implementación, siendo donde se sostiene su ejecución	Tiende a subestimar las estrategias de los/as funcionarios/as de rango bajo y de los grupos objetivo de las políticas, quienes terminan deslegitimando la propuesta política	Tiene la capacidad de tratar con un problema que incluye una multitud de actores, intereses, de articulación, sin la predominancia de ninguno.	Puede sobre enfatizar el punto de vista de los actores y perder los elementos centrales que deben estar en el diseño compartido.

Fuente: Elaboración propia de ISONOMA¹⁰⁵

Frente a estas dos alternativas, el proceso que se utilizó para arribar a esta propuesta, combina ambas modalidades, de acuerdo al nivel que se debiese desarrollar.

En efecto, el diseño de una política conlleva una secuencia de acciones que incluyen: la definición de sus principios orientadores, la definición de la política propiamente tal, sus ejes de acción (programas o líneas prioritarias o componentes o productos) y las acciones operativas (o proyectos o ámbito de acción), tal como se aprecia en la tabla N° 2.

¹⁰⁵ Con base en Vieira, 2012, y Sabatier, 1986.

Tabla 16. Niveles de planificación para el diseño de una política¹⁰⁶

Principios	Refiere a las normas o principios valóricos que orientan la acción política en una determinada área. Proviene de la Carta Constitucional, Pactos o Convenciones Internacionales.
Política	Refiere a la articulación entre los principios orientadores y el ámbito de acción institucional elegido para dar respuesta a un problema compartido, mediante un conjunto articulado y temporalizado de acciones, mecanismos e instrumentos, explícitamente destinados a mejorar una situación no deseada. Constituye el esquema eje de la acción pública definida
Programas	Refiere a la operacionalización de la política en áreas de acción explícita. Las mismas deben responder a las categorías diagnósticas identificadas y priorizadas. Incluye la definición de actores, temporalidad y recursos, y suele tener alcance nacional. Los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos (Cohen y Franco, 2005); son los responsables de establecer las prioridades de la intervención, ya que permiten identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos.
Proyectos	Refiere a la operacionalización de los programas en las categorías diagnósticas identificadas y priorizadas. Este nivel incluye la definición de actores, temporalidad y recursos. Suele tener alcance regional o local. Constituye la unidad mínima de planificación de una intervención o acción social.

¹⁰⁶ Op. Cit., ISÓNOMA. "Asesoría experta en metodología de matriz de marco lógico en el marco del proceso de elaboración de la política de atención de usuarios en el Poder Judicial chileno", p. 6.

Principios

Refiere a las normas o principios valóricos que orientan la acción política en una determinada área. Proviene de la Carta Constitucional, Pactos o Convenciones Internacionales.

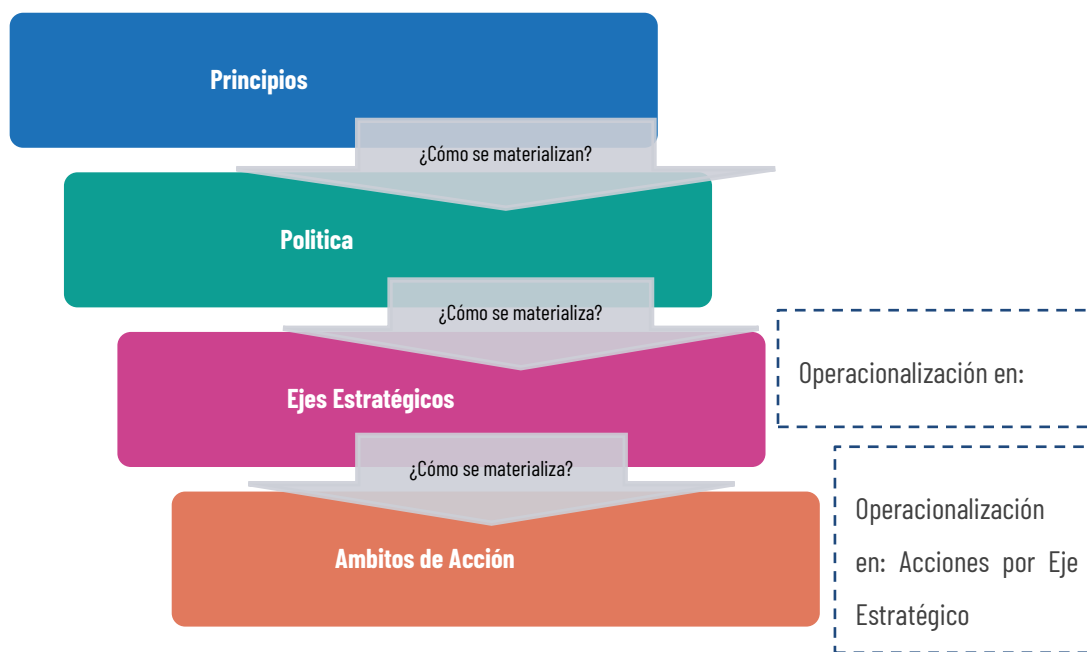
Fuente: Elaboración propia ISONOMA¹⁰⁷

Así, el presente informe contiene el documento base para la elaboración de la Política de Atención de Usuarios (PAU) del Poder Judicial.

Es importante relevar que el desarrollo de esta Política debe custodiar dos principios técnicos: por un lado su coherencia horizontal, donde cada elemento definido en los dos niveles inferiores sean efectivamente operativos; y por otro, su coherencia vertical, la que debe responder a la pregunta central ¿cómo se logra el nivel superior?, debiendo ser la respuesta el contenido del nivel inferior, como se aprecia en el siguiente esquema.

¹⁰⁷ Con base en: Cohen y Franco (2005). "Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales". Ed. Siglo XXI, Santiago, Chile. También en: Peroni, Andrea (2005). "Diseño de Proyectos Sociales Dirigidos a Familias Vulnerables", FACSQ, Universidad de Chile, Santiago.

Ilustración 5. Coherencia de una política¹⁰⁸



Fuente: Elaboración propia ISONOMA, 2016

2. Proceso participativo

En términos generales, el proceso de construcción de la política correspondiente a la ejecución de la fase N° 2 del proyecto, se realizó a través de un procedimiento participativo y colaborativo que se desarrolló en 5 etapas.

¹⁰⁸ Op. Cit., ISONOMA. "Asesoría experta en metodología de matriz de marco lógico en el marco del proceso de elaboración de la política de atención de usuarios en el Poder Judicial chileno", p. 7.

Tabla 17. Etapas de construcción de la Política¹⁰⁹

Etapas	Objetivo
Talleres participativos de alcance nacional	Identificar desde los y las asistentes a los talleres los problemas y las propuestas de acción que se deben realizar en cada dimensión (Eje Estratégico)
Análisis de pertinencia de las dimensiones	Replantear las dimensiones en base a la información obtenida en los talleres de modo que haya mayor coherencia conceptual y con las propuestas de acción
Procesamiento y análisis de la información de los talleres	Codificar e identificar las propuestas de acción saturadas (presentan mayor frecuencia= selección de las propuestas)
Taller de validación con el Subcomité de Atención de Usuarios	Priorizar de problemas y validación de las propuestas de acción en conjunto con el Subcomité de Atención de Usuarios y evaluar su viabilidad
Construcción del marco lógico de la Política	Proponer una matriz de Marco Lógico para la actualización de la PAU con el fin que sea monitoreable y evaluable por medio de indicadores.

Fuente: Elaboración propia ISONOMA¹¹⁰

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 8.

¹¹⁰ Con base en: Cohen y Franco (2005). "Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales". Ed. Siglo XXI, Santiago, Chile. También en: Peroni, Andrea (2005). "Diseño de Proyectos Sociales Dirigidos a Familias Vulnerables", FACSQ, Universidad de Chile, Santiago.

Estas etapas fueron diseñadas para generar una política que recoja los puntos de vista de aquellas personas que serán sus beneficiarias e implementadoras, es decir, tanto los funcionarios y funcionarias del Poder Judicial como las personas que acuden a él en busca de ayuda.

Del mismo modo, la definición de problemas, producción de propuestas, priorizaciones, validaciones y operacionalizaciones, desde la metodología del *bottom-up*, permite que un instrumento de este tipo sea reconocido y legitimado por sus destinatarios^{III}. Es decir, que sea efectivo.

a. Talleres participativos de alcance nacional

Como sello del cariz participativo del estudio del que da cuenta este informe, el primer acercamiento a la visión de los integrantes del Poder Judicial sobre la atención de los usuarios, se realizó a través de una serie de talleres participativos que se realizaron, a nivel nacional, en las distintas jurisdicciones del país.

En total, se realizaron un total de 18 talleres participativos, distribuidos entre las 17 jurisdicciones, y agregándose 1 que se realizó conjuntamente entre la Corte Suprema y la Corporación Administrativa del Poder Judicial. Dichos talleres se ejecutaron entre los meses de julio y octubre de 2017, en conformidad al siguiente cronograma:

^{III} *Op. Cit.*, ISÓNOMA. “Asesoría experta en metodología de matriz de marco lógico en el marco del proceso de elaboración de la política de atención de usuarios en el Poder Judicial chileno”, p. 8.

Tabla 18. Cronograma de talleres participativos

Jurisdicción	Fecha	Jurisdicción	Fecha
Corte Suprema y CAPJ Central	06-jul	CA de Concepción	07-sep
CA de La Serena	13-jul	CA de Valdivia	14-sep
CA de Copiapó	20-jul	CA de Temuco	21-sep
CA de Antofagasta	27-jul	CA de Puerto Montt	22-sep
CA de Iquique	03-ago	CA de Coyhaique	26-sep
CA de Arica	10-ago	CA de Punta Arenas	28-sep
CA de Rancagua	17-ago	CA de Santiago	03-oct
CA de Talca	24-ago	CA de San Miguel	03-oct
CA de Chillán	31-ago	CA de Valparaíso	05-oct

Para definir la integración de las listas de asistentes a los talleres, el Subcomité solicitó a los Sres. Presidentes de las Cortes de Apelaciones, al Secretario de la Corte Suprema y al Director de la Corporación Administrativa, que determinarían las personas que -atendiendo a una serie de criterios- podrían aportar al proyecto sin afectar la continuidad del servicio del tribunal respectivo.

Los criterios referidos debían distribuirse en un total de 25 cupos para los talleres que se encontraban financiados, respecto de los que se solicitó que se asegurara la mayor representación posible según los siguientes criterios:

- Tipo de tribunal;
- Tipo de funciones;
- Competencia del tribunal;
- Distribución geográfica; y
- Sexo.

Recibidas las listas, los talleres contaron con una **asistencia presencial superior a las 450 personas** en todo el país, lo que a la fecha de cierre de los talleres, representaba una muestra cercana al 4% de la dotación total de funcionarios del Poder Judicial.

Como consecuencia de los criterios de selección de los participantes, en los talleres intervinieron todo tipo de funcionarios, entre los que se destacan empleados/as, administradores/as, consejeros/as técnicos/as; y jueces, juezas y Ministros/as, entre otros.

Los talleres, en la práctica, estuvieron guiados por el equipo de la Consultora Isónoma y por un miembro del Subcomité de Atención de Usuarios, siendo inaugurados en todos los casos por un Ministro o Ministra de la jurisdicción, designado por el Pleno de la Corte respectiva.

En cuanto a su contenido, los talleres tuvieron por objetivo:

- Entregar información sobre el proceso de construcción de la política;
- Dar a conocer los principales resultados del diagnóstico sobre la atención de usuarios y usuarias en el Poder Judicial realizado en la fase 1;
- Dar a conocer elementos básicos sobre los estándares internacionales el acceso a la justicia y su vinculación con la atención de usuarios y usuarias y;

- Recoger tanto los problemas identificados por los y las integrantes del Poder Judicial, como las propuestas asociadas que debería incluir la Política de Atención de Usuarios del Poder Judicial chileno.

Para cumplir con estos objetivos, los talleres se estructuraron en base a una reflexión individual y una grupal, que finalmente dio paso a una instancia de discusión colectiva. El diseño final se demuestra en la tabla que se muestra a continuación.

Tabla 19. Estructura de los talleres participativos

Paso	Tiempo	Horario
Formación de grupos y distribución de dimensiones	5 minutos	15.30 - 15.35
Reflexión individual	10 minutos	15.35 - 15.45
Reflexión grupal	60 minutos	15.45 - 16.45
Sistematización grupal	20 minutos	16.45 - 17.00
Break	15 minutos	17.00 - 17.15

Fuente: Elaboración propia ISONOMA¹¹²

La reflexión grupal se desarrolló en torno a una o más dimensiones analíticas previamente definidas por los monitores, y que podían ser alguna de las siguientes:

¹¹² *Ibid.*, p. 10.

i. Actividad judicial (jurisdiccional)

Conforme a esta dimensión, los tribunales de la República -en conformidad con el artículo 76 de la Constitución Política de la República- desarrollan la función (y ejercen la facultad) de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado.

En este contexto, los jueces deciden (a través de los procedimientos judiciales) sobre el resultado de los diferentes problemas jurídicos que les son sometidos.

Así, los usuarios del sistema judicial gozan de una serie de garantías procesales, tales como el derecho a defensa gratuita (CAJ), la prueba y los recursos, entre otros.

ii. Actividad judicial (administrativa)

Según esta dimensión, y sin perjuicio de que la función principal de los tribunales es la jurisdiccional, existe una serie de actividades asociadas a la ejecución práctica y concreta de dicha labor, exigiendo el desarrollo de labores de administración por parte del tribunal.

Así, a partir de una necesidad jurídica de un usuario que requiere del servicio de justicia, se desencadena un proceso administrativo que comienza en el entorno en que se desarrolla el conflicto, continúa con la atención del usuario en el mesón de atención y deriva en la sala de audiencias.

iii. Prevención y educación

Este eje de análisis hacía alusión a que -en la práctica- el Poder Judicial ejecuta acciones tendientes a educar a las personas en cómo acceder a sus servicios y cómo prevenir el escalamiento de los conflictos, poniendo este último concepto al centro de la discusión. Esta dimensión exige planificar acciones para efectivizar derechos y educar en una cultura de la paz, sin perjuicio del perfeccionamiento del sistema judicial tradicional.

Entre estas acciones, se contemplan actividades de educación cívica, tribunales itinerantes, el bus de la justicia, y la aplicación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, entre muchas otras.

iv. Grupos vulnerables

A nivel de grupos vulnerables, la discusión se centró en el carácter instrumental que posee el derecho de acceso a la justicia, el que se traduce en una función social de protección de aquellos grupos excluidos o discriminados en la sociedad. Dichos grupos, sin pretender ser taxativos, se ejemplificaban en los siguientes:

- Mujeres
- Personas migrantes
- Niños, niñas y adolescentes
- Personas con discapacidad
- Pueblos originarios
- Personas adultas mayores
- Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, e intersex (LGBTI)
- Personas en situación de extrema pobreza; y
- Personas privadas de libertad.

v. Institucionalidad y participación

Por último, esta dimensión ponía de relieve que la construcción de una institución sólida, que propenda a la justicia y la paz, impone una serie de exigencias para su realización. De entre ellas, se resaltaban los conceptos de:

- Transparencia (como por ejemplo, contar con una comisión de transparencia, ley del lobby, el Presidente responde, entre otros)
- Rendición de cuentas (como a través de la cuenta pública anual)
- Cooperación (por ejemplo, a través de convenios interinstitucionales, cooperación judicial internacional, o la Cumbre Judicial Iberoamericana); y
- Participación (como los resultados del iPJUD, o los buzones de información, reclamos y sugerencias en tribunales)

Los resultados de las discusiones sobre estas dimensiones se compartían en la etapa plenaria de los talleres, materializándose en problemas y soluciones priorizados por el grupo respectivo.

b. Procesamiento y análisis de la información de los talleres

La información obtenida de los talleres, consistente en problemas y propuestas de acción para cada una de las dimensiones, se analizaron a la luz de la cantidad de menciones que tuvieron en las instancias de diálogo realizadas a lo largo del país, seleccionándose aquellas con mayor nivel de repitencia. Asimismo, dichos problemas y propuestas se reagruparon en categorías en consideración del concepto central que proponían.

En este proceso, se trabajó mediante el análisis de contenidos cuantitativo, entendiéndose por tal, “una técnica de investigación para la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de la comunicación”¹¹³. A su vez, se custodió que la reagrupación de las propuestas respondiera a problemas identificados en cada dimensión (eje estratégico), generándose así, las subdimensiones.

Asimismo, una vez realizados los 18 talleres participativos, la Consultora Isónoma y la Dirección de Estudios examinaron la información obtenida para identificar la pertinencia de las categorías analíticas iniciales en relación con los resultados de los talleres.

¹¹³ Según (Berelson, 1952., pág. 18).

Así, del estudio de las 5 dimensiones trabajadas inicialmente, en base a los estándares internacionales de acceso a la justicia, en particular con las reglas de Brasilia, se llegó a la conclusión de que ciertas dimensiones debían ser modificadas y precisadas, pudiendo mantenerse inalteradas otras.

Tras el análisis crítico de la información, las dimensiones finales son las que se demuestran en la tabla N° 5.

Tabla 20. Dimensiones iniciales y finales¹¹⁴

Dimensiones iniciales	Dimensiones finales
1. Aspectos jurisdiccionales de la actividad judicial	1. Actividad jurisdiccional
2. Aspectos administrativos de la actividad judicial	2. Actividad administrativa
3. Acceso a la justicia de grupos vulnerables	3. Grupos vulnerables
4. Prevención y educación	4. Educación cívica jurídica
5. Institucionalidad y participación	5. Probidad y transparencia
	6. Institucionalidad

Fuente: Elaboración propia ISONOMA¹¹⁵

Realizado lo anterior, los resultados de este proceso fueron presentados, analizados y validados en un nuevo proceso participativo con los miembros del Subcomité de Atención de Usuarios¹¹⁶, reduciendo el sesgo que pudiera tener la metodología, en relación con la enfatización del punto de vista de los actores, perdiendo los elementos centrales que deben pertenecer al diseño institucional. En esta instancia se requirió a los participantes identificar si las acciones

¹¹⁴ *Ibíd.*, p. 11.

¹¹⁵ *Ibíd.*, p. 10.

¹¹⁶ Este tipo de procesos es el que se realiza en las investigaciones que realizan diagnósticos participativos y luego priorizan los cursos de acción.

propuestas para cada problema requieren de financiamiento o no, si existe presupuesto disponible para su abordaje, y si éstas podían realizarse por el Poder Judicial en el corto, mediano o largo plazo.

Por último, atendida la reformulación de las dimensiones iniciales (5), se reclasificaron los problemas y acciones propuestos en los talleres y priorizados por el Subcomité, según las dimensiones finales consolidadas para la Política.

Los resultados finales de todo el proceso se vaciaron en los esquemas de dimensiones, sub-dimensiones, programas, proyectos e indicadores que se contienen en la Política de Atención de Usuarios que se presenta a continuación.

IV. PRINCIPIO, ENFOQUES Y EJES ESTRATÉGICOS

En el presente capítulo se presentan aspectos de suma importancia para la elaboración de la Política de Atención de Usuarios, a saber, el marco estratégico en el que se inserta la Atención de Usuarios, los principios que permiten operativizar la política sin dejar de lado su objetivo inicial, y las dimensiones o áreas estratégicas resultantes del proceso colaborativo, y que constituyen el centro de la Política propiamente tal.

Todos los conceptos que se utilizarán, pretenden realizar un vínculo entre la teoría que interpreta la acción del Poder Judicial en este ámbito y el diseño de la información recogida en los talleres participativos.

1. El principio central: derecho humano de acceso a la justicia

Atendida la misión anteriormente declarada, tanto la aplicación de la política que se presenta, como su mejora continua, se orientan por un principio común que subyace en el **derecho de acceso a la justicia**, que en esta política representa el valor organizacional central de la atención a las personas.

Esta definición no es nimia, pues el desarrollo de las sociedades y la consecuente evolución de los sistemas de justicia que deben absorber la resolución de los conflictos que se susciten dentro de ellas, desafían hoy a reconceptualizar el ingreso al sistema formal de justicia desde una perspectiva de acceso al derecho (en un sentido formal, institucional), hacia la construcción de un verdadero derecho humano de acceso a la justicia, como *“un eje que otorga garantías de operatividad a los derechos humanos en general”*¹¹⁷.

De allí la relevancia del fortalecimiento del concepto, en el sentido que “El acceso a la justicia puede ser entendido como la posibilidad de toda persona, independientemente de su condición económica o de otra naturaleza, de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos y vindicación de los derechos protegidos de los cuales es titular. Es decir, que por este principio podemos entender la acción, ante una controversia o la necesidad de esclarecimiento

¹¹⁷ Instituto Interamericano de Derechos Humanos *et al.* “Manual autoformativo sobre acceso a la justicia y derechos humanos en Chile”. San José de Costa Rica, 2011, p. 11. [En línea] <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1450/manual-autofor-chile-2010.pdf>.

de un hecho, de poder acudir a los medios previstos por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para su respectiva resolución”¹¹⁸.

Para asegurar la efectividad de este nuevo principio, los sistemas de administración de justicia requieren del mejoramiento de sus dinámicas de funcionamiento,¹¹⁹ en razón de que ellos representan el campo donde se juega -en definitiva- la vigencia real de los derechos fundamentales en las sociedades contemporáneas; es decir, donde se prueba si las libertades y garantías enunciadas en los diferentes instrumentos de derecho internacional tienen o no aplicación real en los ámbitos internos e internacionales de protección¹²⁰; rol que naturalmente corresponde al Poder Judicial, bajo sus funciones de conocer, resolver y hacer ejecutar lo juzgado.

Esta postura exige reconocer que “para poder acceder a la justicia resulta necesario conocer cuáles son los derechos y su contenido, como también su forma de exigibilidad; esto último implica dónde acercarse a reclamar, comprender y ser asesorado. Quien no conoce sus derechos no los podrá hacer valer; (...) [por lo que] también será requisito saber el modo en que esos derechos pueden ser ejercidos. Es por ello que la formación en derechos y su exigibilidad resulta imprescindible para pasar del paradigma tradicional al empoderamiento de las personas”¹²¹, y la consecuente ubicación central de ellas en las políticas internas del servicio de justicia.

Así, la orientación de cualquier acción hacia la promoción, protección y garantía del derecho de acceso a la justicia, exige que *“la justicia sea abierta por igual a todos, sin barreras discriminatorias de ningún tipo -ya sean económicas, culturales, ideológicas, religiosas, étnicas, de ubicación geográfica, o incluso lingüísticas”*¹²²; apertura que en otros países ha sido construida, por ejemplo, a través de la implementación de medidas que obligan al Estado cubrir las necesidades de las personas, particularmente a través de la orientación y asistencia en la prevención de disputas

¹¹⁸ Ventura, Manuel. “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de acceso a la justicia e impunidad”. [En] Ventura, Manuel. “Estudios sobre el sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos”. San José de Costa Rica, 2007, p. 348. [En línea] <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r31036.pdf>.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 348.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 348.

¹²¹ De Stefano, Juan Sebastián. “Acceso a la justicia. Análisis y perspectivas de los nuevos desafíos”. Eudeba, 1ª edición, Buenos Aires, 2012, pp. 99 y 100.

¹²² Ramos, M., “Algunas consideraciones teóricas y prácticas sobre el acceso a la justicia”. [En] Ahrens, H. et al. “El acceso a la justicia en América Latina: Retos y Desafíos”. Universidad para la Paz, Costa Rica, 2015, p. 57.

sobre derechos y deberes¹²³. Más aún, estas experiencias han focalizado los esfuerzos en el establecimiento, mantención y desarrollo de acciones que aseguren que los individuos tienen acceso a servicios que satisfagan efectivamente sus necesidades¹²⁴.

En esta línea, entonces, *“La justicia y el acceso permanente a este [sic] debe entenderse más allá del derecho de tutela jurisdiccional efectiva y de un simple servicio institucional del Estado; el acceso a la justicia es un servicio público de carácter permanente, se hace necesaria una política pública que incluya la solución de conflictos, la educación en rutas de acceso a la administración de justicia para las ciudadanas y ciudadanos en el entendido que, desde el reconocimiento como sujetos de derecho, se hace posible que aquellos que han sido vulnerados y piden el restablecimiento de sus derechos sepan a dónde y cómo dirigirse para poder activar el aparato jurisdiccional”*¹²⁵.

De este modo, si bien naturalmente el acceso a la justicia *“goza de una dimensión judicial, que entra en juego en el momento en el que las partes se abocan ya al proceso como forma de solución de un conflicto, (...) [también posee] una dimensión pública, previa al proceso, en la que el acceso se concibe como deber del Estado de establecer las garantías mínimas para que todas las personas tengan la posibilidad de acceder a la Justicia, aún antes de que se vean involucradas en un conflicto”*¹²⁶.

Esta directriz es la que tiene en cuenta, dentro de los límites de su servicio, la Política de Atención de Usuarios del Poder Judicial para cimentar las dimensiones de su estructura final.

¹²³ Cfr.: United Kingdom. “Access to justice act”. 1999, Part I, section 4, subsection (2), letter (c). (Traducción propia). [En línea] http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/22/pdfs/ukpga_19990022_en.pdf. [Consulta: 13 abril 2018].

¹²⁴ *Ibid.*, p. 3.

¹²⁵ Vásquez, A. “El acceso a la justicia como derecho fundamental”. [En] Ahrens, H. et al. “El acceso a la justicia en América Latina: Retos y Desafíos”. Universidad para la Paz, Costa Rica, 2015, p. 257.

¹²⁶ *Op. Cit.*, Ramos, M., “Algunas consideraciones teóricas y prácticas sobre el acceso a la justicia”, p. 61.

2. Enfoques

Como corolario del derecho de acceso a la justicia, se encuentran un conjunto de enfoques estructurales que aglutinan y otorgan sentido a las dimensiones resultantes de los talleres colaborativos, en consideración a la realización de la misión, visión y valores que constan en la Planificación Estratégica del Poder Judicial.

a. Enfoque basado en Derechos Humanos (EBDH)

Como correlato de la concepción del acceso a la justicia como derecho humano, tanto el proceso de construcción como la política propiamente tal, pretenden seguir las exigencias del enfoque basado en derechos humanos, concepto que según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “es un *marco conceptual para el proceso de desarrollo humano* que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo”¹²⁷. Así, siendo el acceso a la justicia el eje articulador de la política, el enfoque aplicado intenta analizar y reducir las desigualdades en la atención de la ciudadanía, implementando medidas para impedir o derribar la producción de barreras de acceso en ámbitos estructurales, procesales y cognitivos, entre otras¹²⁸.

Desde otro punto de vista, Güendel señala que “(...) el esfuerzo orientado a articular una nueva ética con políticas públicas a nivel social y judicial y privadas, es lo que se ha denominado como el enfoque de derechos humanos (...) de modo que la satisfacción de las necesidades materiales y subjetivas de todas las personas y colectividades, sin excepción alguna, constituye una obligación jurídica y social (...) es una *nueva ética del desarrollo humano*”¹²⁹.

¹²⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo”. Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2006, p. 15. [En línea] <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>> [consulta: 11 abril 2018].

¹²⁸ Cfr.: Poder Judicial de la República de Chile. “[Juntos] Construyamos Centros de Justicia Ciudadana”. Santiago, 2015, pp. 39 a 49. [En línea] <http://decs.pjud.cl/cjc/images/cjc/ppt/Los-Centros-de-Justicia-Ciudadanos.pdf> [Consulta: 13 abril 2018].

¹²⁹ Güendel, Ludwig. “La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los Derechos Humanos: la búsqueda de una nueva utopía”. UNICEF-Costa Rica, San José, 1999, p. 3. [En] Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Derechos Humanos. “Manual para la

Bajo estas consideraciones, es posible señalar que el enfoque basado en derechos humanos reúne las siguientes características¹³⁰:

- Establecer como objetivo principal la realización de los derechos humanos¹³¹;
- Orientar su accionar en los principios y las normas contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos en todas las fases del proceso de programación¹³²;
- Identificar a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben¹³³;
- Considerar primordialmente a los grupos vulnerables o de especial protección¹³⁴;
- Promover la articulación de diferentes intervenciones del Estado, es decir, tener un fuerte componente multidisciplinario e interinstitucional¹³⁵; e
- Incorporar ampliamente la participación de la sociedad civil y el diálogo constante con los responsables del diseño e implementación de la política¹³⁶.

En razón de estos elementos y de lo reseñado sobre el derecho humano de acceso a la justicia, será este último el principio central de la política, en base al contenido que los estándares internacionales de derechos humanos le

implementación de políticas con enfoque basado en derechos humanos: Guía metodológica y estudio de casos". Lima, 2013, p. 13. [En línea] <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32373.pdf>> [consulta: 11 abril 2018].

¹³⁰ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Derechos Humanos. "Manual para la implementación de políticas con enfoque basado en derechos humanos: Guía metodológica y estudio de casos". Lima, 2013, p. 15. [En línea] <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32373.pdf>> [consulta: 11 abril 2018].

¹³¹ *Op. Cit.*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. "Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo", p. 15.

¹³² *Ibid.*, p. 15.

¹³³ *Ibid.*, p. 15.

¹³⁴ *Op. Cit.*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Derechos Humanos. "Manual para la implementación de políticas con enfoque basado en derechos humanos: Guía metodológica y estudio de casos", p. 15.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 16.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 16.

asignan. Asimismo, se utilizó la metodología del marco lógico para operacionalizar la política, a través de la proposición colaborativa de soluciones, responsables y períodos de operación que hagan viable la política.

b. Servicio público

Tal como señala el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la “vigencia de los derechos fundamentales tanto individuales como colectivos se define actualmente en el campo de la administración de justicia. Las políticas de acceso a la justicia deben pensarse desde una óptica de tratamiento integral de las necesidades que posibiliten la paridad en el derecho a través de la implantación de mecanismos jurídicos compensadores de las desigualdades de hecho”¹³⁷.

Desde la teoría, el concepto de servicio público “nace cuando el Estado deja de limitar su actuación a la preservación de la libertad y a la garantía de los derechos individuales —propiedad privada y libertad de comercio— y se convierte en protagonista directo del crecimiento económico y del progreso social. La evolución hacia el Estado democrático, que se caracteriza por la participación de los ciudadanos y progresivamente de las minorías en la toma de decisiones políticas, hace que se amplíen las funciones sociales de los poderes públicos. El servicio público es resultado, por tanto, de un compromiso político nuevo de los gobernantes en favor de la vertebración social del Estado y del interés general”¹³⁸.

Así, el concepto de interés general es el que trasciende al entendimiento de una determinada prestación como servicio público desde una concepción amplia de éstos.

En este contexto, y dentro del ámbito de competencia que corresponde al Poder Judicial, el servicio público de administración de justicia es una función indelegable del Estado, de modo que la judicatura -como parte integrante de

¹³⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. “Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe”. Buenos Aires, 2005, p. 14. [En línea] <http://inecip.org/wp-content/uploads/Inecip-Manual-Politicas-Publicas.pdf>. [Consulta: 13 abril 2018].

¹³⁸ Troncoso Reigada, Antonio. “Dogmática Administrativa y Derecho Constitucional: el caso del servicio público”. *Revista Española De Derecho Constitucional*, 1999, Nº 57, p. 98. [En línea] <http://www.jstor.org/stable/24883723>. [Consulta: 15 abril 2018].

éste- debe entregar una serie de herramientas que constituyen la **vertiente prestacional**¹³⁹ de servicios a la **ciudadanía**.

Esta concepción no es ajena a la institución, en tanto se asocian al paradigma del servicio público en el Poder Judicial, donde la Institución *“se autoconcibe como un servicio público, que debe estar abierto a la sociedad y al servicio de la ciudadanía. Bajo esta idea, el usuario es el centro de la justicia, y pasa a ser el motor de la institución. Lo anterior tiene consecuencias en su relacionamiento con la sociedad, pues el PJUD se vuelve una institución abierta y con una voz clara en la sociedad. Se busca cercanía con las personas, pues es el reconocimiento social la medida del éxito”*.¹⁴⁰

Atendido lo anterior, y fijándose el servicio público como un enfoque de la política, el diseño de las acciones relacionadas deberá basarse en los **principios orientadores del funcionamiento de un servicio público**, entre los que se encuentran la universalidad, la gratuidad, la sostenibilidad, la subsidiariedad, la adaptabilidad, y la calidad¹⁴¹.

i. Universalidad

El principio de universalidad manifiesta que al momento de generar acciones públicas, se debe orientar el accionar a una cobertura para todas las necesidades de todas las personas, claro, siempre dentro del marco de intervención que se ha fijado la medida específica. En el caso de la Política de Atención de Usuarios, éste margen se encuadra en el aseguramiento a todos los ciudadanos del adecuado acceso a la justicia para resolver sus necesidades jurídicas que se encuentran insatisfechas.

Esta universalidad, a su vez, puede distinguirse en dos variantes:

→ Universalidad subjetiva de cobertura o no discriminación en el acceso:¹⁴²

¹³⁹ *Op. Cit.*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. “Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe”, p. 14.

¹⁴⁰ Ref.: Tironi Asociados. “Posicionamiento Estratégico del Poder Judicial: Construcción de la batería de hipótesis”. Santiago de Chile, 2013. [En línea] <http://servicios.poderjudicial.cl/BID/pdf/17/Informe%20P1.4-1.pdf>. [Consulta: 13 abril 2018].

¹⁴¹ *Op. Cit.*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. “Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe”, pp. 14 a 17.

¹⁴² *Op. Cit.*, Troncoso Reigada, Antonio. “Dogmática Administrativa y Derecho Constitucional: el caso del servicio público”, p. 135.

La universalidad subjetiva se centra en los sujetos de derechos, es decir, toda medida de un servicio público que permita asegurar a todo ciudadano y ciudadana, el acceso y posibilidad de recurrir al mecanismo respectivo.

Aquí es necesario “hacer hincapié en la necesidad de prestar una especial atención a los grupos más desfavorecidos y a los obstáculos de acceso a la justicia a los que se enfrentan para garantizar que la gente realmente acceda a los mecanismos previstos. Nadie puede verse excluido por razón de su sexo, raza, orientación sexual, creencias, cultura o capacidad económica”.¹⁴³ Es decir, deben tenerse especialmente en cuenta las barreras de acceso que afectan a los grupos vulnerables, para focalizar las medidas afirmativas que permitan garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de acceso a la justicia.

→ **Universalidad objetiva de cobertura:**

La universalidad objetiva se refiere no ya al sujeto, sino al objeto de la prestación: las materias del servicio. Respecto de ellas, la universalidad promueve la incorporación de todas las materias posibles dentro del diseño de una determinada acción pública, evitando la generación de áreas grises del servicio, que usualmente perjudican a los sectores más vulnerables. Se busca así que los servicios jurídicos “engloben todas las categorías de problemas para evitar estas burbujas de desprotección”¹⁴⁴.

ii. **Objetividad y transparencia**

Por su parte, la noción de servicio público exige que las condiciones de acceso a él se apliquen de modo objetivo y transparente,¹⁴⁵ lo que requiere tanto de una **dimensión externa** de este principio, en cuanto deberán publicitarse y difundirse los límites de acción del servicio de la manera más clara y transparente posible; como de una **dimensión interna**, que dispone que en el servicio concreto y particular, las decisiones se adopten con total objetividad y

¹⁴³ *Op. Cit.*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. “Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe”, p. 15.

¹⁴⁴ *Op. Cit.*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. “Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe”, p. 16.

¹⁴⁵ *Op. Cit.*, Troncoso Reigada, Antonio. “Dogmática Administrativa y Derecho Constitucional: el caso del servicio público”, p. 135.

transparencia por parte de los operadores del servicio. Como se ve, esta última dimensión guarda una estrecha relación con el principio de universalidad subjetiva de cobertura.

iii. Gratuidad, sostenibilidad y subsidiariedad

Los principios de gratuidad, sostenibilidad y subsidiariedad son complementarios entre sí, en tanto las medidas no funcionarán completamente si no aseguran un ajuste entre dichas variables.

Así, si bien la universalidad es un objetivo primordial de las acciones del Estado orientadas al acceso a la justicia, lo cierto es que debe encontrarse un equilibrio entre ésta y el costo que su cumplimiento supondría en el contexto de un conjunto de necesidades múltiples: deben ser **sostenibles**.

Específicamente respecto de la **gratuidad**, lo central es que el Estado asuma el costo suficiente para que nadie abandone sus pretensiones en base a un criterio económico.¹⁴⁶ *“La gratuidad del servicio, en sentido estricto, únicamente estará reservada a aquellos individuos para los que hasta el mínimo costo suponga una carga excesiva. Por ello, el sistema público tiene que ser gratuito pero **subsidiario**”.*¹⁴⁷ Sin embargo, el que las personas puedan pagar tampoco es suficiente, sino que el pago debe compensar los costos asociados, pues el abandono de los procesos para la obtención de soluciones respecto de necesidades jurídicas en razón de la falta de gratuidad, igualmente acarrea una denegación de justicia.

iv. Adaptabilidad

La adaptabilidad se refiere a la **capacidad de los sistemas para modificar la oferta** de servicios a la demanda de ellos por parte de los ciudadanos, con la mayor celeridad posible.¹⁴⁸

¹⁴⁶ *Op. Cit.*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. “Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe”, p. 16.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 16.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 17.

Si bien los servicios de la judicatura evidentemente se encuentran sometidos a los principios de legalidad y de seguridad jurídica, igualmente se enfrentan a la necesidad de adaptación frente a las condiciones de demanda por sus servicios. *“La solución a esta tensión pasa necesariamente por el establecimiento de un servicio que sea capaz de mantener un núcleo duro estable pero con un grado de descentralización suficiente como para que exista capacidad de adaptar la normativa de desarrollo y los mecanismos de ejecución a las necesidades imperantes en los núcleos territoriales o poblacionales en los que el cambio de las necesidades sea cualitativa o cuantitativamente sustancial como para requerir ser reorientados”*.¹⁴⁹

Sin embargo, a este diseño normativo requiere de un complemento en tiempo real: un sistema de identificación de las necesidades que funcione de manera permanente y alimente de forma continua al sistema, de modo de alcanzar un diagnóstico (o perfil de las necesidades jurídicas insatisfechas) oportuno que permita efectuar cambios en pequeña escala o modificaciones graduales, evitando grandes reformas que acarreen grandes costos políticos, económicos e institucionales¹⁵⁰.

v. Calidad

Por último, el principio de calidad obliga a **garantizar un nivel mínimo de contenido** en los servicios que se prestan, evitando –a la larga– la instalación de mecanismos formales que no sirvan al objetivo de servicio público propuesto.¹⁵¹

Esta calidad del servicio se extiende desde *“la ‘satisfacción usuaria’, hasta la promoción del ‘bienestar público’, expresado en ‘buenas prestaciones por parte de los servicios públicos, es decir, instituciones diligentes, rápidas en resolver, sin trámites burocráticos, amables, precisas, con trato no discriminatorio, entre otros”*.¹⁵²

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 17.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 17.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 17.

¹⁵² Subdepartamento de Atención de Usuarios de la Corporación Administrativa del Poder Judicial. “Diagnóstico para una Política de Atención de Usuarios”, 2017, pág. 3.

Para asegurar el establecimiento del principio de calidad, los servicios públicos deben atender a dos elementos: la incorporación de sistemas de monitoreo y la profesionalización de los servicios entregados, en razón de las problemáticas a las que se enfrentan los usuarios de ellos.

→ **Sistemas de monitoreo:**

Los sistemas de monitoreo son herramientas que permiten medir la actividad de los servicios ofrecidos, e identificar los estándares de calidad entregados por los servicios privados, garantizando a los usuarios del sistema público unos patrones equiparables a aquellos.

→ **Profesionalización de los servicios:**

La profesionalización de los servicios, por su parte, se refiere a la incorporación de profesionales especializados en las ramas adecuadas para hacer frente a las problemáticas concretas a las que se enfrentan los usuarios. Así, el conocimiento específico de las realidades, los contextos socioeconómicos y los condicionantes culturales de los ciudadanos, entre otros factores, permite que los servicios se presten *“no sólo más rápidamente sino también que el resultado coincida con la percepción que los implicados tienen de lo justo”*.¹⁵³

De este modo, tanto el monitoreo como la profesionalización influirán sobre la calidad de los servicios entregados al público, cumpliendo en consecuencia con las características mínimas de un verdadero servicio público de acceso a la justicia.

Estas características de la calidad del servicio han sido relevadas a nivel de propuestas, desde otra perspectiva, por ejemplo, a través del estudio *Modelo Orgánico para una nueva justicia*, en el que al medir la variable tiempo de atención en tribunales, se concluyó que *“estandarizar las unidades de atención de usuarios, capacitarlos y fomentar prácticas de polifuncionalidad”*,¹⁵⁴ impacta sobre la medición de atraso de tribunal, de manera que realizar acciones como la indicada (la estandarización y polifuncionalidad), permitiría aumentar la calidad de la atención y homogenizar la carga de trabajo, con los mismos recursos.

¹⁵³ *Op. Cit.*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. “Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe”, p. 17.

¹⁵⁴ Dirección de Estudios de la Corte Suprema y Pontificia Universidad Católica de Chile. “Estudio Modelo Orgánico para la Nueva Justicia”. Santiago, agosto 2017, pp. 125 y 216. [En línea] http://decs.pjud.cl/documentos/descargas/Estudio_Modelo_Orga_nico_Final.pdf. [Consulta: 30 abril 2018].

3. Ejes estratégicos

A la luz de las definiciones estratégicas y los enfoques identificados precedentemente, las áreas o dimensiones estratégicas que introduce la construcción de esta política, manifestadas a través del resultado del trabajo territorial a lo largo de todas las jurisdicciones del país, y que constituyen el centro de este instrumento, son los que se definen a continuación.

a. Educación Cívica Jurídica

La corriente antes mencionada de acceso a la justicia, exige reconocer que “para poder acceder a la justicia resulta necesario conocer cuáles son los derechos y su contenido, como también su forma de exigibilidad; esto último implica dónde acercarse a reclamar, comprender y ser asesorado. Quien no conoce sus derechos no los podrá hacer valer; (...) [por lo que] también será requisito saber el modo en que esos derechos pueden ser ejercidos. Es por ello que la formación en derechos y su exigibilidad resulta imprescindible para pasar del paradigma tradicional al empoderamiento de las personas”¹⁵⁵.

Esta formación se corresponde con el contenido del artículo 2.1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos que, aprobada en 2011, manifiesta que “La educación y la formación en materia de derechos humanos están integradas por el conjunto de actividades educativas y de formación, información, sensibilización y aprendizaje que tienen por objeto promover el respeto universal y efectivo de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, contribuyendo así, entre otras cosas, a la prevención de los abusos y violaciones de los derechos humanos al proporcionar a las personas conocimientos, capacidades y comprensión y desarrollar sus actitudes y comportamientos para que puedan contribuir a la creación y promoción de una cultura universal de derechos humanos”¹⁵⁶⁻¹⁵⁷.

¹⁵⁵ De Stefano, Juan Sebastián. “Acceso a la justicia. Análisis y perspectivas de los nuevos desafíos”. Eudeba, 1ª edición, Buenos Aires, 2012, pp. 99 y 100.

¹⁵⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas. “Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos. 16/1. Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos”. 8 de abril de 2011, p. 4. [En línea] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/124/81/PDF/G1112481.pdf?OpenElement>.

Así, esta obligación educativa en Derechos Humanos, que llamaremos “cultura cívica jurídica”, incorpora al menos dos enfoques principales: la prevención y la exigibilidad.

i. Prevención

En materia de prevención, ya en el año 2000, el Foro Mundial sobre la Educación realizado en Dakar, Senegal, manifestaba que *“Últimamente ha cobrado preeminencia la prevención de los problemas en lugar de su ‘compensación’ una vez que se han manifestado”*¹⁵⁸.

Desde una concepción tradicional, el “sistema jurídico es un método violento y no pacífico de resolución de controversias (...) [en tanto] recurre al uso a la amenaza de la fuerza”,¹⁵⁹ a la vez que “genera paz social cuando monopoliza la fuerza y prohíbe a los particulares usarla en forma directa”¹⁶⁰. Sin embargo, la utilización de esa fuerza no es, ni debe ser, absoluta o arbitraria. Al efecto, la sociedad que se somete al derecho define una serie de metas legítimas para las que se autoriza el uso de dicha fuerza;¹⁶¹ objetivos que siempre representan una mínima parte de aquellos que las personas pueden proponerse realizar, y que en muchos casos pueden resultar incompatibles con las metas de otros seres humanos¹⁶². En estos casos, nos enfrentamos a problemas que carecen de soluciones propias del ordenamiento jurídico y exceden a la ciencia del derecho,¹⁶³ y nos ubican en la órbita del conflicto propiamente tal.

¹⁵⁷ Esta formación, según el artículo 2.2 de la misma Declaración, engloba la educación:

- a) Sobre los derechos humanos, que incluye facilitar el conocimiento y la comprensión de las normas y principios de derechos humanos, los valores que los sostienen y los mecanismos que los protegen;
- b) Por medio de los derechos humanos, que incluye aprender y enseñar respetando los derechos de los educadores y los educandos;
- c) Para los derechos humanos, que incluye facultar a las personas para que disfruten de sus derechos y los ejerzan, y respeten y defiendan los de los demás.

¹⁵⁸ Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). “Informe Final. Foro Mundial sobre la Educación”. Dakar, Senegal, 2000, p. 19. [En línea] <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121117s.pdf>.

¹⁵⁹ Entelman, Remo. “Teoría de conflictos. Hacia un nuevo paradigma”. Editorial Gedisa, Barcelona, 2005, p. 60.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 60.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 64.

¹⁶² *Ibid.*, p. 64.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 65.

En este sentido, y como a la sociedad le interesa que estos conflictos extrajurídicos puedan ser administrados con baja intensidad conflictual y se resuelvan pacíficamente,¹⁶⁴ es necesario acudir a otras ciencias -además del derecho-, para analizar los elementos y modos de ser del conflicto, desde una perspectiva multidisciplinaria¹⁶⁵. Así, entonces, no se baraja únicamente *“la problemática de la resolución del conflicto, sino también la de su conducción o manejo y prevención”*¹⁶⁶.

Tal relevancia tiene la prevención, que en el referido Foro Mundial sobre la Educación, los Gobiernos, organizaciones, organismos, grupos y asociaciones representados, se comprometieron a *“aplicar programas educativos de tal manera que fomenten el entendimiento mutuo, la paz y la tolerancia y contribuyan a prevenir la violencia y los conflictos”*¹⁶⁷.

Así, la educación en prevención de conflictos se concibe como el conjunto de acciones desarrolladas con el objetivo de informar, advertir y preparar a las personas que conviven en una sociedad, para comportarse en conformidad con el derecho, identificar la ocurrencia de conflictos latentes o anticiparse al escalamiento violento de ellos.

El abordaje de esta educación en prevención “debe ser realizado de manera eminentemente práctica a fin de que el conocimiento del contenido de los derechos no se disocie de la forma de exigirlos; [pues] quien desconozca esto difícilmente pueda hacer efectivas sus pretensiones. En este sentido, es que a fin de ampliar el acceso a la justicia se debe comenzar por programas de educación en derechos”¹⁶⁸.

Sin embargo, como “Nuestra tradición judicial proviene de una cultura jurídica basada en el profesionalismo de expertos que se dedican al derecho, haciendo de intermediarios entre las personas y el sistema de administración de justicia estatal (...) [Se hace necesario] romper esa costumbre y sus consecuencias, [para] en definitiva (...) educar a las personas sobre sus derechos, alcance y forma de exigibilidad”¹⁶⁹.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 59.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 65.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 65.

¹⁶⁷ *Op. Cit.*, Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). “Informe Final. Foro Mundial sobre la Educación”, pp. 43 y 44, numeral 8, literal v).

¹⁶⁸ *Op. Cit.*, De Stefano, Juan Sebastián. “Acceso a la justicia. Análisis y perspectivas de los nuevos desafíos”, pp. 99 y 100.

¹⁶⁹ *Ibid.*, pp. 99 y 100.

En suma, la prevención corresponde al empoderamiento de las personas en sus derechos, construyendo ciudadanía de manera de permitir una amplia participación ciudadana y compromiso en los asuntos públicos de los que son protagonistas,¹⁷⁰ a través de la promoción de actuaciones destinadas a proporcionar información básica sobre sus derechos a las personas.

ii. Exigibilidad

La vertiente de exigibilidad toma sentido una vez que ha fallado la prevención, es decir, cuando el conflicto ya ha aparecido o surtido efectos de relevancia jurídica, pero se encuentra íntimamente ligada a aquella.

Una vez ejecutados los planes de educación en derechos en conformidad con el acápite de prevención, y sin que ellos fueren suficientes para contener el escalamiento del conflicto, se hace necesario educar a las personas en la dimensión formal del acceso a la justicia: el funcionamiento del sistema judicial y los derechos asociados al debido proceso.

Tal es el reconocimiento que ya en 2008, la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana realizó a través de la dictación de las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de la personas en condición de vulnerabilidad,¹⁷¹ que en su capítulo II sobre el efectivo acceso a la justicia para la defensa de los derechos, contempla una sección 1ª relativa a la cultura jurídica, que en su regla N° 26 expresa que:

“(26) Se promoverán actuaciones destinadas a proporcionar información básica sobre (...) los procedimientos y requisitos para garantizar un efectivo acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”¹⁷².

Esta concepción resulta especialmente relevante para transparentar el real funcionamiento y competencias de los órganos de la administración de justicia, permitiendo a las personas no sólo controlar sus expectativas sobre el

¹⁷⁰ *Op. Cit.*, De Stefano, Juan Sebastián. “Acceso a la justicia. Análisis y perspectivas de los nuevos desafíos”, pp. 99 y 100.

¹⁷¹ *Ibíd.*

¹⁷² XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. “Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”. Capítulo II, Sección 1ª, numeral 26.

alcance de dichas atribuciones, sino más importante aún, entregándoles certeza jurídica sobre las posibles soluciones, y haciendo realidad el principio democrático de la confianza legítima en las instituciones públicas.

Así, la educación sobre la exigibilidad se puede conceptualizar como el conjunto de acciones orientadas a que las personas -en su interacción con el servicio de justicia- sepan qué pueden y qué no pueden esperar de los órganos jurisdiccionales, cuáles son efectivamente los conflictos de relevancia jurídica de su competencia según corresponda, las etapas asociadas a cada procedimiento, así como los derechos procesales de que podrán hacer uso en caso de iniciar un procedimiento judicial.

iii. Aspectos comunes

Ambos aspectos de la educación ciudadana, imponen desafíos a ser abordados por la institución.

En primer lugar, y en términos generales, la incorporación de medidas afirmativas de acceso a la justicia como la educación en prevención y exigibilidad, exigen reflexionar sobre el concepto de derecho que se aplica institucionalmente. Así, como señalara ALEXY, la *“cuestión consiste en saber cuál concepto de derecho es correcto o adecuado. Quien desee responder esta pregunta tiene que relacionar tres elementos: el de la legalidad conforme al ordenamiento, el de la eficacia social y el de la corrección material. Quien no conceda ninguna importancia a la legalidad conforme a la corrección material obtiene un concepto de derecho puramente iusnatural o iusracional. Llega a un concepto de derecho puramente positivista quien excluya totalmente la corrección material y apunte sólo a la legalidad conforme al ordenamiento y/o a la eficacia social. Entre estos dos extremos son concebibles muchas formas intermedias”*¹⁷³.

Si bien la actividad jurisdiccional no es mutable de manera externa, en pos de garantizar la debida independencia que debe rodear al juez; las funciones educativas del tribunal -en términos de prevención y orientación en exigibilidad- son esenciales para una debida atención de los usuarios del sistema, y en la práctica se realizan de manera descoordinada.

¹⁷³ Alexy, Robert. “El concepto y la validez del derecho”. Editorial Gedisa, Barcelona, 2004, p. 21. [En línea] <http://arquimedes.adv.br/livros100/EI%20Concepto%20y%20la%20validez%20del%20Derecho-Robert%20Alexy.pdf>.

Su institucionalización entonces, lejos de constituirse en una actividad ilegal, obedece a la incorporación del conflicto (y no la causa) como el foco del actuar del tribunal, permitiendo la moderación del elemento 'legalidad', con enfoque en la eficacia social y la corrección material, configurando un complemento que da paso a un concepto de derecho enriquecido en todas las etapas de intervención del servicio, y no sólo en la actividad intelectual realizada por el juez.

Por lo demás, esto es lo que han tenido en cuenta las Reglas de Brasilia, en que al tratar sobre la cultura jurídica, disponen la obligación de las judicaturas en orden a incentivar *"la participación de funcionarios y operadores del sistema de justicia en la labor de diseño, divulgación y capacitación de una cultura cívica jurídica, en especial de aquellas personas que colaboran con la administración de justicia en zonas rurales y en áreas desfavorecidas de las grandes ciudades"*.¹⁷⁴

"Entonces, la dimensión Educación Cívica Jurídica puede definirse como la educación y formación en materia de derechos humanos, información, sensibilización y aprendizaje que tienen por objeto promover el respeto universal y efectivo de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Esta obligación educativa en Derechos Humanos, incorpora al menos dos enfoques principales: la prevención y la exigibilidad"¹⁷⁵.

b. Actividad Administrativa

Como un sistema de relojería, los tribunales deben marchar poniendo énfasis en que cada pieza cumpla su función de la mejor manera posible. Así, la actividad administrativa corresponde a aquella dimensión que tiene como punto de partida el ingreso de una persona al tribunal, ya sea con un problema o un potencial problema jurídico. Se desliga así de la decisión del juez que es expresada mediante una resolución judicial¹⁷⁶, al apuntar a elementos prácticos que ocurren en los tribunales, siendo de vital importancia entender la tarea que desempeña cada funcionario.

¹⁷⁴ *Op. Cit.*, XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. "Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad". Capítulo II, Sección 1ª, numeral 27.

¹⁷⁵ *Op. Cit.*, ISÓNOMA. "Asesoría experta en metodología de matriz de marco lógico en el marco del proceso de elaboración de la política de atención de usuarios en el Poder Judicial chileno", p. 37.

¹⁷⁶ El artículo 1º del Código Orgánico de Tribunales señala que "La facultad de conocer las causas civiles y criminales, de juzgarlas y de hacer ejecutar lo juzgado pertenece exclusivamente a los tribunales que establece la ley".

La palabra “administrativa” viene de la palabra “administración”, que según la Real Academia Española de la Lengua corresponde a “ordenar, disponer, organizar”, “suministrar, proporcionar o distribuir algo” o “dirigir una institución”. Etimológicamente hablando, algunos señalan que deriva de los términos latinos “ad” y “ministrae”, que significa “servir a”, mientras que según otros, proviene de la expresión latina “ad manus trahere”, que dice relación con la idea de gestión o dirección de negocios o intereses¹⁷⁷. Es decir, el significado original del término está ligado con la idea de un servicio o actividad, dirigidos a un fin determinado¹⁷⁸.

Parte de la doctrina, ha calificado el contenido de la actividad administrativa “como residual, comprensiva de todo aquello que, material y orgánicamente, no esté delimitado a la función (...) jurisdiccional”¹⁷⁹, de manera que es en este contexto, que es posible señalar que la actividad administrativa corresponde a la actividad de suministrar un servicio de justicia, organizarlo y disponer de la mejor manera los recursos que se tengan. En otras palabras, engloba el quehacer del día a día del tribunal, desde que abre sus puertas para atender a los usuarios.

De esta manera, la actividad judicial administrativa se refiere al funcionamiento mismo del tribunal, en relación con las actividades que dan soporte técnico y práctico a la actividad intelectual del juez, y permiten el normal desarrollo de la interacción entre usuarios y la unidad judicial. En suma, corresponde al conjunto de actividades que permiten entregar un buen servicio para llegar a la sentencia que resuelve la causa que ha sido puesta en conocimiento del tribunal.

Desde que en la actualidad uno de los atributos que las personas esperan de la administración de justicia es la eficiencia y la calidad, la actividad judicial administrativa resulta fundamental en el engranaje de la atención de usuarios, en la medida que el rol de los funcionarios resulta preponderante en términos de la satisfacción de las necesidades de las personas que acuden a los tribunales de justicia.

Para que esta satisfacción genere impactos reales a nivel del servicio que brinda el Poder Judicial, es de suma importancia que cuente con una estandarización o definición de protocolos que, a su vez, sean fijados a través de un documento escrito que se difunda y promueva al interior de los tribunales, a modo de manuales de procedimiento

¹⁷⁷ Argandoña Daniel, Manuel Alejandro. “La organización administrativa en Chile: Bases Fundamentales”. Editorial Jurídica, 1ª edición, Santiago, 1985, p. 16.

¹⁷⁸ *Ibíd.*

¹⁷⁹ *Ibíd.*, p. 20.

interno¹⁸⁰; constituyendo así, verdaderos códigos de conducta para aquellas áreas que no se encuentran profusamente reglamentadas por la ley.

Así, esta dimensión deberá tender a “refinar el mecanismo de trabajo eliminando tareas superfluas, detectando actividades duplicadas, concatenando de mejor modo las etapas, [y] por otra parte, permite uniformar el lenguaje y, por lo tanto, el intercambio o traspaso de información asociada al proceso”¹⁸¹. El objetivo buscado, entonces, es “universalizar el desempeño pues cualquier persona que tenga la capacidad de comprender el texto en que está contenido el proceso, será capaz de participar en él correctamente”¹⁸².

Lo anterior no es nuevo, pues ya en 2008, las Reglas de Brasilia incorporaron elementos de la actividad judicial administrativa. Entre ellas se destaca la regla 33, que dispone que *“Se revisarán las reglas de procedimiento para facilitar el acceso de las personas en condición de vulnerabilidad, adoptando aquellas medidas de organización y de gestión judicial que resulten conducentes a tal fin”*.¹⁸³

Asimismo, la regla 34 manifiesta que *“Se propiciarán medidas para la simplificación y divulgación de los requisitos exigidos por el ordenamiento para la práctica de determinados actos, a fin de favorecer el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad (...)”*¹⁸⁴.

Por su parte, el enfoque del servicio en las personas se demuestra en la incorporación y promoción de “formularios de fácil manejo para el ejercicio de determinadas acciones, estableciendo las condiciones para que los mismos sean accesibles y gratuitos para las personas usuarias, especialmente en aquellos supuestos en los que no sea preceptiva la asistencia letrada”. Como se ve, este apartado dice relación con la necesidad de estandarización y acceso igualitario de todos los usuarios a la justicia, en especial en lo que respecta a los trámites que se realizan dentro de los tribunales.

¹⁸⁰ Inostroza Opazo, Felipe “Gestión en los Tribunales Ordinarios del Sistema Judicial Chileno”. Memoria para optar al Título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, 2014, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, pp. 17 y 18. [En línea] <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/130679/Gesti%C3%B3n-en-los-tribunales-ordinarios-del-sistema-judicial-chileno.pdf?sequence=1>.

¹⁸¹ *Ibíd.*, p. 18.

¹⁸² *Ibíd.*, p. 18.

¹⁸³ *Op. Cit.*, “Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”, numeral 33.

¹⁸⁴ *Ibíd.*, numeral 34.

Asimismo, las Reglas de Brasilia ponen su foco en la agilidad y prioridad. En efecto, señalan que “Se adoptarán las medidas necesarias para evitar retrasos en la tramitación de las causas, garantizando la pronta resolución judicial, así como una ejecución rápida de lo resuelto. Cuando las circunstancias de la situación de vulnerabilidad lo aconsejen, se otorgará prioridad en la atención, resolución y ejecución del caso por parte de los órganos del sistema de justicia”.¹⁸⁵

Por último, uno de los puntos con mayor énfasis dentro de las antedichas reglas se refiere a la especialización y la actuación interdisciplinaria. En este sentido, señalan expresamente que *“Se adoptarán medidas destinadas a la especialización de los profesionales, operadores y servidores del sistema judicial para la atención de las personas en condición de vulnerabilidad (...)”*¹⁸⁶. A la vez que *“Se destaca la importancia de la actuación de equipos multidisciplinarios, conformados por profesionales de las distintas áreas, para mejorar la respuesta del sistema judicial ante la demanda de justicia de una persona en condición de vulnerabilidad”*.

“Entonces, la dimensión actividad judicial administrativa puede definirse como el conjunto de acciones de los funcionarios del tribunal, que se orientan a apoyar la labor intelectual del juez, y que para desarrollarse de buena manera, requieren de un enfoque especializado, sistémico y multidisciplinario del conflicto”¹⁸⁷.

c. Actividad Jurisdiccional

Para conceptualizar la actividad judicial jurisdiccional -entendida ésta como parte integrante del derecho de acceso a la justicia- es preciso, en primer lugar, determinar en qué consiste la actividad jurisdiccional. Junto con lo anterior, se requiere conocer sus límites, para así comprender cuál es la extensión de la dimensión que aquí se analiza.

La centralidad de la función que desarrollan los tribunales de justicia, es decir, su razón de ser, es el ejercicio de la labor jurisdiccional, esto es, adoptar una decisión que tiene por objeto dar a cada uno lo que en derecho corresponde¹⁸⁸, resolviendo de esta forma el conflicto jurídico suscitado entre las partes.

¹⁸⁵ *Ibid.*, numeral 38.

¹⁸⁶ *Ibid.*, numeral 40.

¹⁸⁷ *Op. Cit.*, ISÓNOMA. “Asesoría experta en metodología de matriz de marco lógico en el marco del proceso de elaboración de la política de atención de usuarios en el Poder Judicial chileno”, p. 40.

Desde un enfoque de acceso a la justicia, las características esenciales de la jurisdicción se manifiestan a través de la exigencia de que el ejercicio de la jurisdicción se radique únicamente en los tribunales establecidos por la ley¹⁸⁹, que ésta se ejerza a través de un racional y justo procedimiento¹⁹⁰, y por último, que ésta sea ejercida por un órgano independiente e imparcial¹⁹¹.

Es precisamente este último deber de independencia el que impone ciertos límites al ejercicio de la labor jurisdiccional, como garantía de la libertad del juez para aplicar la ley sin coerción alguna, al realizar su actividad intelectual demostrada en la sentencia.

En este contexto, es posible afirmar que la independencia judicial reconoce dos dimensiones:

- Externa, referida a la relación del Poder Judicial con los otros poderes del Estado, según la cual los tribunales no pueden inmiscuirse en el ejercicio de las funciones de otros poderes¹⁹², ni éstos en las del Poder Judicial¹⁹³; e
- Interna, que es aquella necesaria entre los propios jueces del Poder Judicial “para actuar libre y soberanamente dentro de su competencia”¹⁹⁴, principio que se afecta cuando “un miembro del Poder Judicial ejerce algún tipo de coacción o presión contra otro juez, con el objeto de determinar el contenido de alguna actuación o resolución judicial”¹⁹⁵.

Con respecto a esta segunda arista, se ha señalado que “la garantía constitucional de la independencia judicial se basa en personas -ajenas a toda estructuración burocrática y ajenas a las reglas del juego de la representatividad

¹⁸⁸ Zapata, María Francisca. “El sistema organizacional de la judicatura chilena. Análisis crítico y bases para su reformulación”. [En] Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social. “Anuario de filosofía jurídica y social 2009. Ponencias en Mendoza”. N° 27, Valparaíso, 2009, p. 127.

¹⁸⁹ Constitución Política de la República de Chile. Artículos 19 N° 3, 76 y 83.

¹⁹⁰ *Ibid.*, artículo 19 N° 3.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Código Orgánico de Tribunales. Artículos 4 y 12.

¹⁹³ *Op. Cit.*, Constitución Política de la República de Chile. Artículos 73 y 80.

¹⁹⁴ Romero, Alejandro. “Curso de Derecho Procesal Civil”. Ed. Jurídica de Chile, Santiago, Tomo II, 2009, p. 75.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 75.

política- que aseguran la vigencia de la ley en los casos individuales¹⁹⁶. Complementando esto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que para cumplir con dicho estándar es necesario que el juez se encuentre libre de todo prejuicio y que no exista temor que ponga en duda el ejercicio de sus funciones. Para asegurar lo anterior debe establecerse un adecuado proceso de nombramiento, con una duración determinada en el cargo, junto con garantías de inamovilidad y contra presiones externas¹⁹⁷.

Teniendo presente lo anterior es posible afirmar que, si la actividad jurisdiccional que desarrollan los tribunales es aquella que tiene por objeto la adopción de una decisión que ponga término al conflicto entre las partes, y cuyo contenido se expresa a través de una sentencia, para cuyo alcance es necesario contar con la tramitación de un racional y justo procedimiento, entonces, desde la perspectiva del enfoque de necesidades, son las garantías para las partes que surgen dentro del proceso judicial las que constituyen el núcleo de la dimensión, siempre y cuando éstas no pongan en juego la independencia judicial.

En este aspecto, cabe destacar que no sólo es relevante enfocarse en la dictación de la sentencia, sino que se requiere observar todos los actos que conducen a ella y a su ejecución, es decir, se debe atender a todos los momentos jurisdiccionales: la fase de conocimiento, de juzgamiento y de ejecución. A su vez, han de considerarse los equivalentes jurisdiccionales y los actos judiciales no contenciosos. Si bien estos últimos no forman propiamente parte de la jurisdicción, se asimilan a ella para estos efectos pues requieren también una resolución judicial.

Esta dimensión también ha sido abordada por las Reglas de Brasilia, que en su Capítulo II¹⁹⁸, relativo al efectivo acceso a la justicia para la defensa de los derechos, incorpora:

- El deber de asistencia legal y defensa pública
- El derecho a intérprete
- La promoción de la oralidad en los procedimientos

¹⁹⁶ Binder, Alberto. "Justicia penal y estado de derecho". Ad-Hoc, 2º ed., Buenos Aires, 2004, pp. 85 y 86.

¹⁹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso "Palamara Iribarne vs. Chile", p. 77, pár. 147. [En línea] http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf.

¹⁹⁸ Op. Cit., "Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad", pp. 10 a 12.

- El anticipo jurisdiccional de la prueba; y
- La especialización de profesionales, operadores y servidores del sistema judicial.

Con respecto a la asistencia legal y defensa pública, estas Reglas promueven la asistencia técnico-jurídica a las personas en situación de vulnerabilidad, tanto en una modalidad de consulta previa al inicio de un proceso judicial respecto de cuestiones susceptibles de afectar sus derechos o intereses legítimos, como en el ámbito de la defensa y la asistencia al detenido¹⁹⁹. A su vez, se destaca la conveniencia de adoptar una política pública que garantice esta asesoría, no sólo en el ámbito penal sino también en el resto de los órdenes jurisdiccionales²⁰⁰.

En materia del derecho a contar con intérprete, el numeral 32 dispone que “Se garantizará el uso de intérprete cuando el extranjero que no conozca la lengua o lenguas oficiales ni, en su caso, la lengua oficial propia de la comunidad, hubiese de ser interrogado o prestar alguna declaración, o cuando fuere preciso darle a conocer personalmente alguna resolución”.²⁰¹

La promoción de la oralidad, en tanto, se enmarca dentro de las medidas de revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia. Al respecto se indica que la oralidad mejora las condiciones de celebración de determinadas actuaciones judiciales y favorece una mayor agilidad en la tramitación del proceso²⁰².

Además, el instrumento de la Cumbre Iberoamericana considera herramientas como el anticipo jurisdiccional de la prueba. Éste se refiere a la adaptación de los procedimientos para permitir la práctica anticipada de la prueba respecto de personas en condición de vulnerabilidad, para evitar la pérdida de ésta por agravamiento de la discapacidad o enfermedad²⁰³.

Por último, la especialización de los órganos judiciales también se considera una característica deseable. En efecto, el numeral 40 de las Reglas de Brasilia se manifiesta a favor de la especialización de los profesionales, operadores y

¹⁹⁹ *Ibid.*, numeral 28.

²⁰⁰ *Ibid.*, numeral 29.

²⁰¹ *Ibid.*, numeral 32.

²⁰² *Ibid.*, numeral 35.

²⁰³ *Ibid.*, numeral 37.

servidores del sistema judicial en la atención de personas en condición de vulnerabilidad, señalando expresamente que *"En las materias en que se requiera, es conveniente la atribución de los asuntos a órganos especializados del sistema judicial"*²⁰⁴.

"Entonces, la dimensión actividad jurisdiccional se define como el conjunto de garantías que se relacionan con el enfrentamiento de la jurisdicción, entendida ésta como el acto del Estado que adopta una decisión que resuelve un conflicto jurídico de competencia de un tribunal, cuya intervención no afecte el principio de independencia judicial. Sólo a modo ejemplar, conformarán esta dimensión todos los asuntos que digan relación con el derecho a la defensa gratuita, la rendición de pruebas y los recursos, entre muchos otros"²⁰⁵.

d. Probidad, transparencia y buen gobierno

Un tema central para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible impulsada por la Organización de Naciones Unidas, y a la que Chile ha adscrito, es la necesidad de promover sociedades pacíficas e inclusivas basadas en el respeto a los Derechos Humanos, el Estado de Derecho y las instituciones transparentes, eficaces y responsables²⁰⁶. Esta construcción de instituciones sólidas, transparentes, responsables que fomenten la participación ciudadana, depende, entre otros, de los conceptos de probidad y transparencia.

La probidad, en términos generales, es "la rectitud y moralidad a que tiene que ajustarse la conducta humana, y en lo público, la que debe observarse en el ejercicio de funciones públicas"²⁰⁷. En este sentido, y en el ámbito del servicio público, la probidad administrativa tiene dos alcances. Por una parte viene a constituir la finalidad o propósito de la ética específica de la función pública; y por otra, representa una cualidad o virtud moral que poseen o pueden

²⁰⁴ *Ibid.*, numeral 40.

²⁰⁵ *Op. Cit.*, ISÓNOMA. "Asesoría experta en metodología de matriz de marco lógico en el marco del proceso de elaboración de la política de atención de usuarios en el Poder Judicial chileno", p. 44.

²⁰⁶ Organización de Naciones Unidas. "Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016". 2016, p. 42. [En línea] https://unstats.un.org/sdgs/report/2016/the%20sustainable%20development%20goals%20report%202016_spanish.pdf.

²⁰⁷ Reyes, Jorge. "Probidad y corrupción". 1995. [En línea] http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09501995000100004&script=sci_arttext.

desarrollar los agentes públicos. De esta manera, la "probidad administrativa" junto con constituir una cualidad o virtud moral de las personas, es un objetivo o propósito de la ética del servicio público²⁰⁸.

Sin embargo, la probidad no puede ser considerada como tal si no se la asocia a la transparencia²⁰⁹, es decir, al *"acceso ciudadano oportuno, suficiente y garantizado a información relativa al desempeño de las funciones públicas"*²¹⁰. Esto porque, *"la transparencia: inhibe y sanciona la comisión de actos ilegales; es barómetro ético de la propia conducta (si no se puede publicar, presumiblemente no es ético); es fuente de control social (da elementos a la sociedad para controlar al Estado); y, en suma, es el factor clave de la democracia del futuro"*²¹¹.

Así, esta democracia del futuro será aquella que sea capaz de poner a disposición de los ciudadanos, instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas²¹², que garanticen en todos los niveles la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de las personas,²¹³ y que garanticen el acceso público a la información y protejan las libertades fundamentales de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales²¹⁴. En pocas palabras, que aseguren el acceso a la justicia como mecanismos de construcción del Estado de Derecho.

De lo anteriormente señalado se podría deducir que los conceptos de transparencia y acceso a la información son sinónimos, no obstante *"para conseguir un sistema transparente no basta con el acceso a los datos, se necesita acompañar la información de la claridad suficiente para su comprensión por parte de los ciudadanos"*²¹⁵. Esto porque, poner a disposición de la ciudadanía el conocimiento e información, tiene por objeto que éstas puedan ejercer sus

²⁰⁸ Laporte, Michelle. "El principio de probidad y publicidad de los actos de la administración y su reconocimiento constitucional". 2009. [En línea] http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/110867/de-laporte_m.pdf?sequence=1.

²⁰⁹ Vivanco, Ángela. "Transparencia de la función pública y acceso a la información de la administración del estado: una normativa para Chile". 2008. [En línea] http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372008000200011.

²¹⁰ Emmerich, Gustavo. "Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana". 2004, p. 80. [En línea] <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72620404>.

²¹¹ *Ibid.*, p. 79.

²¹² Organización de Naciones Unidas. "Objetivos de Desarrollo Sostenible. Agenda 2030". Objetivo 16, meta 16.6. [En línea] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>.

²¹³ *Ibid.*, Objetivo 16, meta 16. 7.

²¹⁴ *Ibid.*, Objetivo 16, meta 16.10.

²¹⁵ Aaranda, Elviro. "Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno". 2013. [En línea] http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/articulo_elviro_aranda-reflexion_transparencia_y_buen_gobierno.pdf.

derechos. De esta manera, para facilitar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos, la información debe ser pública e inteligible para todos y cada uno de los miembros de la sociedad.

Por su parte, la probidad y transparencia son características fundamentales de un buen gobierno²¹⁶. Éste se puede definir como “el ejercicio de la autoridad por medio de procesos políticos e institucionales transparentes y responsables que fomenten la participación ciudadana”²¹⁷.

Por su parte, este concepto se vincula a los derechos humanos en cuatro esferas.

La primera de ellas dice relación con las instituciones democráticas. En este ámbito, “las reformas de las instituciones democráticas con arreglo al buen gobierno, crean vías para la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, en la inclusión en la formulación de leyes y políticas, y en la rendición de cuentas de los funcionarios elegidos y designados”²¹⁸.

Adicionalmente, el buen gobierno se vincula a la prestación de servicios del Estado. Las reformas de buen gobierno promueven los derechos humanos cuando mejoran la capacidad del Estado para cumplir su responsabilidad de ofrecer bienes públicos indispensables para la protección de los derechos humanos. “*Las iniciativas de reforma pueden incluir mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, herramientas de política atentas a los aspectos culturales para garantizar que los servicios sean accesibles y aceptables para todos, y vías de participación ciudadana en la adopción de decisiones*”²¹⁹.

Más adelante, el Estado de Derecho requiere de prácticas de buen gobierno. El Estado de derecho consta de un “conjunto de instituciones, leyes y prácticas que se establecen para impedir el ejercicio arbitrario del poder”²²⁰. En este sentido, las prácticas de buen gobierno tienen por objeto evitar que las instituciones sean víctimas de la corrupción y de la falta de independencia que puede afectar gravemente la protección de los derechos humanos de los ciudadanos.

²¹⁶ *Op. Cit.*, Organización de Naciones Unidas. “Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016”.

²¹⁷ Organización de Naciones Unidas. “Prácticas de buen gobierno para la protección de los derechos humanos”. 2008, p. 2. [En línea] http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance_sp.pdf.

²¹⁸ *Ibid.*, pp. 2 y 9.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 2.

²²⁰ *Ibid.*, p. 49.

Por último se ubican las medidas contra la corrupción. Así, y directamente relacionado con el punto anterior, propender a la prevención y erradicación de la corrupción en los poderes del Estado es de suma importancia para el establecimiento de un Estado de Derecho, pues *“una gestión corrupta de los asuntos públicos priva a los ciudadanos de información adecuada y exacta acerca de la gestión y las políticas públicas, reduce las oportunidades de participación ciudadana, viola sus derechos a ser informados acerca de las actividades y los procedimientos del gobierno y compromete el derecho a la participación política”*.²²¹

Si bien desde un punto de vista doctrinal y académico la probidad, transparencia, y el buen gobierno se tratan por separado, estos conceptos tienen objetivos comunes, consistentes en *“conseguir organizaciones políticas donde exista un alto grado de legitimidad de ejercicio de sus instituciones, una sociedad civil conocedora y participativa en la gobernanza pública y una administración que actúe desde la eficacia y la eficiencia y evite la corrupción”*.²²²

Particularmente en lo que compete al Poder Judicial, el avance hacia la instauración de políticas con arreglo al buen gobierno y orientadas por el enfoque de derechos y necesidades, debe considerar como pilares fundamentales la probidad y la transparencia. En este sentido, cuando se habla de medidas de probidad y transparencia, se alude a todos aquellos mecanismos tendientes a renovar, fortalecer y proteger la institución, en su interacción con otras personas u organismos, permitiendo la mejora continua del servicio prestado, y su adaptación a los cambios sociales a través de procesos modernizadores.

Lo anterior ya había sido avizorado por las Reglas de Brasilia de 2008, que propuso a los Poderes Judiciales de la región, establecer *“mecanismos de coordinación intrainstitucionales e interinstitucionales, orgánicos y funcionales, destinados a gestionar las interdependencias de las actuaciones de los diferentes órganos y entidades, tanto públicas como privadas, que forman parte o participan en el sistema de justicia”*.²²³ Esto, con la finalidad de asegurar el acceso a la justicia de las personas, y en particular de los miembros de grupos vulnerables.

²²¹ *Ibíd.*, p. 65.

²²² *Op. Cit.*, Aranda, Elviro. “Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno”.

²²³ *Op. Cit.*, “Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”, numeral 39.

Similar situación sucede, por ejemplo, respecto del uso de nuevas tecnologías, donde se ha acordado procurar el “aprovechamiento de las posibilidades que ofrezca el progreso técnico para mejorar las condiciones de acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”²²⁴.

Entonces, la dimensión de probidad y transparencia, “refiere a todos aquellos mecanismos tendientes a renovar, fortalecer y proteger la institución, en su interacción con otras personas u organismos, permitiendo la mejora continua del servicio prestado, y su adaptación a los cambios sociales a través de procesos modernizadores”²²⁵.

e. Grupos Vulnerables

El derecho de acceso a la justicia posee un carácter instrumental que se traduce en una función social: la protección de aquellos grupos que siempre se han visto excluidos o discriminados en la sociedad²²⁶. En Chile, el Estado debe “asegurar un efectivo acceso a la justicia a todas las personas”,²²⁷ cumpliendo así también con los acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos. “Para ello [el Estado] debe asumir las desigualdades económicas y sociales que pueden enfrentar ciertos grupos al momento de hacer visibles afectaciones que experimentan (...) En efecto, el Estado debe asegurar la igualdad entre los justiciables”²²⁸. En esta línea, Chile ha adscrito a las mencionadas Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad de la Cumbre Judicial Iberoamericana del año 2008, en las que se estipula -dentro de otros aspectos- el derecho a gozar de un intérprete, o el aseguramiento de condiciones territoriales o geográficas particulares diferenciadas según la vulnerabilidad correspondiente.

En materia de intérpretes, las Reglas de Brasilia señalan que “Se garantizará el uso de intérprete cuando el extranjero que no conozca la lengua o lenguas oficiales ni, en su caso, la lengua oficial propia de la comunidad, hubiese de ser

²²⁴ *Ibid.*, numeral 95.

²²⁵ *Op. Cit.*, ISÓNOMA. “Asesoría experta en metodología de matriz de marco lógico en el marco del proceso de elaboración de la política de atención de usuarios en el Poder Judicial chileno”, p. 47.

²²⁶ Instituto Interamericano de Derechos Humanos *et al.* “Manual autoformativo sobre acceso a la justicia y derechos humanos en Chile”. San José de Costa Rica, 2011, p. 17.

²²⁷ *Ibid.*, p. 18.

²²⁸ *Ibid.*, p. 18.

interrogado o prestar alguna declaración, o cuando fuere preciso darle a conocer personalmente alguna resolución”²²⁹.

Asimismo, en cuanto a las barreras territoriales, “Se promoverá la adopción de medidas de acercamiento de los servicios del sistema de justicia a aquellos grupos de población que, debido a las circunstancias propias de su situación de vulnerabilidad, se encuentran en lugares geográficamente lejanos o con especiales dificultades de comunicación”²³⁰.

Las normas mencionadas anteriormente dan cuenta de la especial necesidad de protección a la que tienen derecho los grupos vulnerables, considerando todas sus particularidades. En efecto, las condiciones estructurales e históricas de la población en Latinoamérica y Chile, condujeron a un desarrollo de sociedades desiguales en sus fundamentos económicos y culturales, dejando a algunos sectores de la población chilena en una posición de desventaja²³¹ que, entre otros ámbitos, afecta directamente el acceso a la justicia en igualdad de condiciones.

En este contexto, la vulnerabilidad social se comprende como la fragilidad o riesgo de ciertos grupos de cambiar de posición, e ingresar a un grupo vulnerable, sin que necesariamente pertenezca de manera permanente a éste²³².

También se define como un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad, de ser lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno; como desamparo del Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos; como debilidad interna del individuo u hogar para afrontar los cambios necesarios para aprovechar el conjunto de oportunidades que se le presentan; o como inseguridad permanente que paraliza, incapacita y desmotiva²³³.

²²⁹ *Op. Cit.*, “Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”. Capítulo II, N° 32.

²³⁰ *Ibid.*, Capítulo II, numeral 42.

²³¹ CEPAL-CELADE. “Vulnerabilidad social: Nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI”. [En] Seminario Internacional Las Diferentes expresiones de la Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001, p. 3.

²³² *Ibid.*, p. 8.

²³³ *Ibid.*, p. 8.

Al respecto, cabe mencionar que existen grupos vulnerables que pueden ser definidos como una condición de base (como por ejemplo en el caso de las mujeres), y otros como grupos transitorios o temporales (como sería, por ejemplo, con las personas en situación de extrema pobreza).

En relación con el derecho de acceso a la justicia, se han identificado nueve grupos vulnerables, no obstante que pueden existir otros en la actualidad o en el futuro. Ellos son:

- Migrantes
- Niñas, niños y adolescentes
- Personas con discapacidad
- Pueblos originarios
- Adultos mayores
- Personas LGTBI
- Mujeres
- Personas en situación de pobreza; y
- Personas privadas de libertad

Todos estos grupos tienen en común ser segmentos de la sociedad que históricamente han sido, o son vulnerados en el ejercicio igualitario de sus derechos, y en específico respecto de la efectivización de su derecho de acceso a la justicia.

Así, de la definición previa del concepto de vulnerabilidad social, se desprende que existen personas que si bien no pertenecen a grupos vulnerables, se encuentran en una situación de gran fragilidad y riesgo de caer en esas dimensiones, como sucede por ejemplo con aquellas personas que *“no se encuentran en situación de pobreza* [pero

que registran] *ciertas características de los hogares que los hacen propensos a vivir episodios de pobreza*²³⁴, como la pérdida del empleo, una enfermedad costosa, o la variación del precio de los alimentos (sobre todo en el caso de personas en extrema pobreza cuyo presupuesto familiar se destina casi en su totalidad a alimentación)²³⁵. Lo mismo ocurre en el caso de personas con discapacidad, cuyas características pueden ser de carácter transitorio o haberse originado por un accidente.

*“Entonces, la dimensión grupos vulnerables, refiere a las personas que se encuentran en situación de desventaja en el acceso a la justicia por motivos legales, económicos, género, capacidades (...) etc.”*²³⁶.

f. Institucionalidad

Por último, la dimensión de institucionalidad se refiere a todas aquellas actividades desarrolladas por la entidad pública respectiva (en este caso, el Poder Judicial), que se orientan a brindar funciones de soporte o apoyo al objetivo principal de ella. Estas acciones, de carácter concreto y general, permiten el funcionamiento práctico de la institución, solucionando las necesidades cotidianas de los funcionarios que en ella se desempeñan.

En este contexto, el rol que el legislador le ha asignado a la Corporación Administrativa del Poder Judicial resulta esencial. En efecto, señala el artículo 506 del Código Orgánico de Tribunales, que *“La administración de los recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales destinados al funcionamiento de la Corte Suprema, de las Cortes de Apelaciones y de los Juzgados de Letras, de Menores, del Trabajo y de Cobranza Laboral y Previsional, la ejercerá la Corte Suprema a través de un organismo denominado Corporación Administrativa del Poder Judicial, con personalidad jurídica, que dependerá exclusivamente de la misma Corte y tendrá su domicilio en la ciudad en que ésta funcione”*²³⁷.

Del mismo modo, el sitio institucional de la Corporación evidencia su autoconcepción como una “institución al servicio de los tribunales de justicia, administrando los recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos del Poder

²³⁴ Gobierno de Chile. Ministerio de Desarrollo Social. “Pobreza, Desigualdad y Grupos Vulnerables”, Santiago, Chile, 2003, p. 36. [En línea] http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ipos-2013/media/IPOSPobreza_2013.pdf.

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Op. Cit., ISÓNOMA. “Asesoría experta en metodología de matriz de marco lógico en el marco del proceso de elaboración de la política de atención de usuarios en el Poder Judicial chileno”, p. 50.

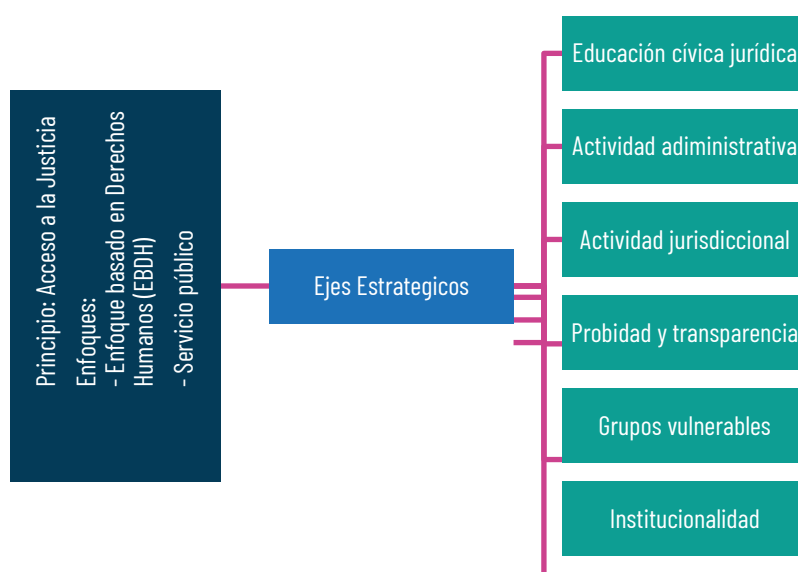
²³⁷ República de Chile. “Código Orgánico de Tribunales”. Artículo 506, inciso 1°.

Judicial. Su misión es brindar un servicio de calidad e incidir en una mejor justicia para las personas²³⁸, a la vez que declara que su misión es ser “una organización de personas dedicadas a brindar un servicio de excelencia a los tribunales de justicia, contribuyendo a mejorar la calidad de la Justicia y facilitando el acceso de la comunidad a ella, administrando en forma eficiente y transparente los recursos del Poder Judicial²³⁹”.

“Entonces, la dimensión de institucionalidad se refiere a: aquellos aspectos que relacionados con la función judicial –en tanto giro directo del Poder Judicial–, permiten sostener el aparataje administrativo de funcionamiento. Se consideran entonces como parte de esta dimensión, por ejemplo, los servicios internos de finanzas, informática, recursos humanos e infraestructura; que permiten adoptar medidas concretas con efectos prácticos, orientadas al mejoramiento de las condiciones de trabajo de los usuarios internos (intermedios) del Poder Judicial”²⁴⁰.

En consideración a lo anterior, la estructuración conceptual de la Política en estudio, se muestra en el esquema N° 2.

Ilustración 6. Estructura vertical de la Política²⁴¹



²³⁸ Poder Judicial de la República de Chile. “Corporación Administrativa del Poder Judicial”. [En línea] <http://www.pjud.cl/capi>.

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ *Op. Cit.*, ISÓNOMA. “Asesoría experta en metodología de matriz de marco lógico en el marco del proceso de elaboración de la política de atención de usuarios en el Poder Judicial chileno”, p. 51.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 51.

Por última, los ejes estratégicos, conforme a las propuestas resultantes de los talleres realizados a nivel nacional, pueden subdividirse en las siguientes líneas de acción:

Ilustración 7. Líneas de acción de la Política de Atención de Usuarios

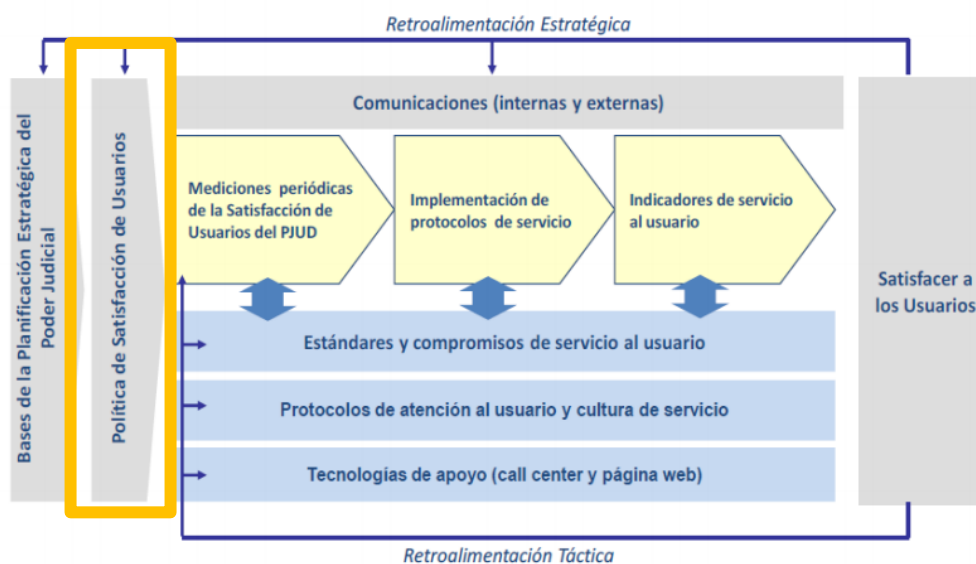


4. Gobierno del sistema

Conforme a lo señalado en las páginas precedentes, y en especial atención al modelo de atención de usuarios vigente para el Poder Judicial, la presente Política se inserta dentro del esquema del modelo, como un eje estratégico que orienta las acciones presentes y futuras, con el objetivo de mejorar el acceso a la justicia de las personas, y en consecuencia, la satisfacción que los usuarios efectivos tienen respecto de los tribunales y sus servicios.

En este sentido, la **Política de Atención de Usuarios** viene a dotar de contenido al espacio de la denominada “*Política de Satisfacción de Usuarios*” fijada por el Plan de Implementación del Modelo de Atención de Usuarios generado por la Consultora Everis el año 2014, tal como da cuenta la siguiente ilustración.

Ilustración 8. Esquema del Modelo de Atención de Usuarios PJUD²⁴²



El referido contexto y los objetivos estratégicos planteados por la presente Política, hacen necesario contar con una institucionalidad sólida y permanente que le dé coherencia a las iniciativas presentes y futuras; el que en lo sucesivo se denominará **Modelo de Atención de Usuarios (MAU)**.

El SAC integra la articulación de competencias, estructuras e iniciativas, estableciendo sinergias para mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios prestados a las y los ciudadanos. Esta institucionalidad, junto con formalizar y fortalecer organismos existentes, concibe la acción del Poder Judicial desde una mirada global pero con un foco especial sobre las condiciones de los grupos vulnerables y las particularidades de los territorios locales.

Para ello, y para generar los menores costos y perturbaciones orgánicas posibles, se propone recuperar el Modelo de Atención de Usuarios aprobado en 2014, consolidando la **Dirección de Atención de Usuarios**, dependiente del Pleno de la Corte Suprema, a través del Comité de Comunicaciones.

²⁴² Cfr.: Everis. Versión final Plan de Implementación del Modelo de Atención de Usuarios. Santiago, 31 enero 2014, p. 15. [En línea] http://www.intranet.pjud/programa_bid2/documentos/3P2.2%20Implementacion%20del%20Modelo%20de%20Atencion%20de%20Usuarios/Informe%203P2.2-4.pdf [Consulta: 30 abril 2018].

Esta Dirección se compondría de 2 grandes estructuras:

a. El Subcomité de Atención de usuarios:

Éste será la entidad estratégica de la Dirección, funcionando como enlace entre las decisiones que se tomen a nivel del Pleno de la Corte Suprema y la Dirección de Atención de Usuarios, cautelando el efectivo cumplimiento del derecho de acceso a la justicia, a través del enfoque basado en Derechos Humanos y el enfoque de servicio público.

Desde esta perspectiva, su función será supervigilar la implementación de la Política de Atención de Usuarios a través de la priorización de proyectos, la distribución de los recursos disponibles y la proyección de los avances en materia de atención de usuarios, a través de la selección de las iniciativas a ser presentadas ante el Comité y el Pleno de la Corte Suprema.

Esta figura formalizaría y transformaría las funciones del Subcomité de Atención de Usuarios, a través de una composición múltiple (Corte Suprema, CAPJ, DIRECOM, DAI, DECS, y Asociaciones Gremiales) y una agenda anual de sesiones, permitiendo la sustentabilidad de derechos y de gestión de las iniciativas que se presenten, aunando los esfuerzos institucionalmente realizados, en torno a un objetivo común.

Como este organismo sólo realizaría las funciones actualmente desempeñadas por el Subcomité, su instauración no tiene costo alguno, en tanto se limita a utilizar la variable tiempo de los recursos humanos que ya le integran.

b. La Oficina Técnica:

El objetivo de la Oficina Técnica es *"contar con un ente central que asegure la implementación y coordinación de las iniciativas en materia de Atención de Usuarios, realizando el seguimiento de la ejecución de los mismos en tribunales tanto reformados como no reformados, mediante la comunicación constante con administradores o secretarios de los mismos, según corresponda"*²⁴³.

²⁴³ *Ibid.*, p. 6.

Así, la función principal de la Oficina será implementar la Política de Atención de Atención de Usuarios, a través de la supervigilancia y coordinación de todos los programas e iniciativas que se estuvieren desarrollando por el Poder Judicial a lo largo de todo el en la materia, trabajando con una visión de conjunto que permita una coordinación eficiente, maximizando así la utilización de los recursos materiales y humanos de que se pudiera disponer para la mejor atención del usuario.

Asimismo, la Oficina sería la encargada de levantar, medir y sistematizar la información interna que se relacione con la atención de usuarios, dando lugar a los procesos de mejora continua de la Política. Para ello contará con la participación de los Consejos de Coordinación Zonal (quienes aportarán la información proveída por las ventanillas únicas y especializadas de cada tribunal) y las Asociaciones Gremiales, los que le suministrarán la información necesaria para estos efectos.

De la misma manera, la Oficina estará encargada de diseñar instrumentos de medición de la información externa sobre el servicio, identificando sus brechas en relación con los estándares internacionales de acceso a la justicia vigentes, y las oportunidades de mejora continua en cada una de las dimensiones y sub-dimensiones de la Política.

Por último, la Oficina Técnica, a través de una serie de proyectos temáticos asociados a cada grupo vulnerable identificado, deberá llevar a cabo estudios que permitan diseñar y proponer al Subcomité las acciones que sean necesarias para subsanar las brechas del servicio o mejorar la calidad de las prestaciones, en términos del principio y los enfoques de la Política de Atención de Usuarios. Asimismo, deberán desarrollar protocolos, programas y proyectos, que profundicen el acceso a la justicia en los sectores específicos que traten, y difundirlos entre todos los miembros y usuarios del Poder Judicial.

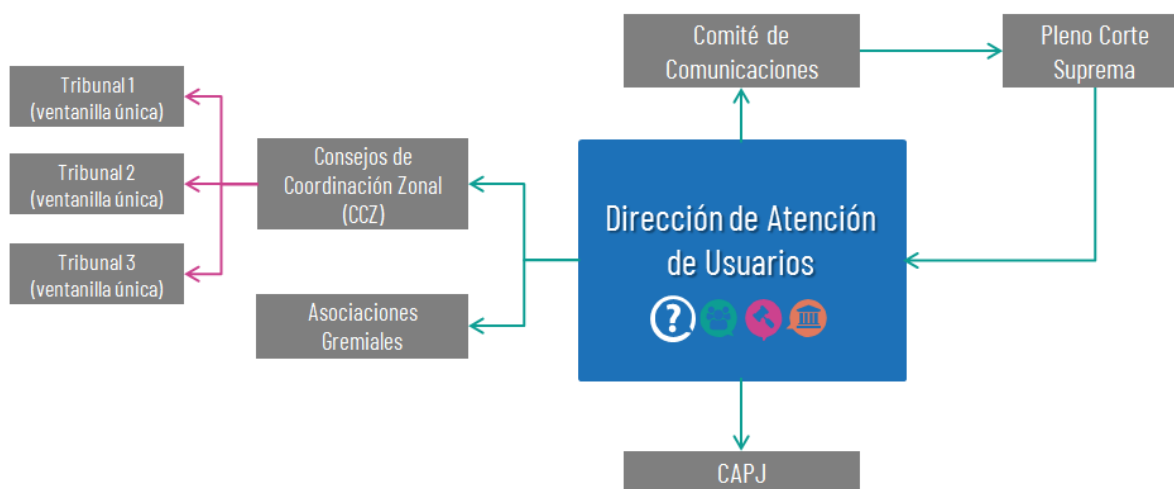
Los proyectos temáticos se integrarán a través de la coordinación de las iniciativas ya existentes, tales como la Secretaría Técnica de Género y No Discriminación, los Centros de Observación y Control de Cumplimiento de Medidas de Protección, el proyecto de traducción en línea para personas migrantes o con discapacidad, y los programas de difusión que realizan los tribunales de primera instancia del país, entre muchos otros, y podrán implementarlos progresivamente según la disponibilidad de recursos existente.

Además de la referida Dirección participan del Modelo de Atención de Usuarios (MAU), la **Corte Suprema**, quien será la encargada de conocer y aprobar los proyectos que le proponga el Subcomité de Atención de Usuarios, previo estudio del **Comité de Comunicaciones**, entidad actualmente a cargo de su supervigilancia por el artículo quinto, numeral (ii) del Acta N° 60- 2018.

Por último, participa del MAU, la **Corporación Administrativa del Poder Judicial**, quien deberá implementar los proyectos y proceder a la ejecución presupuestaria de las iniciativas aprobadas por la Corte Suprema, bajo el funcionamiento en régimen del modelo constituido por la Dirección de Atención de Usuarios. Así, detectada una necesidad de mejora en términos de acceso a la justicia por parte de la Oficina Técnica, ésta deberá diseñar una acción para solucionarla, en plena aplicación de los ejes estratégicos de la Política, presentando dicho proyecto a la consideración del Subcomité de Atención de Usuarios. Una vez aprobado y/o complementado el proyecto, la Dirección enviará el proyecto al Comité de Comunicaciones, quien entregará su opinión para ante el Pleno de la Corte Suprema. Si el Pleno aprobase el proyecto, deberá comunicarlo a la Dirección para que, con la cooperación técnica de la Corporación según corresponda (finanzas, adquisiciones, recursos humanos, etc.), ésta proceda a la implementación de los proyectos, quedando el seguimiento a cargo y reporte a cargo de la Dirección.

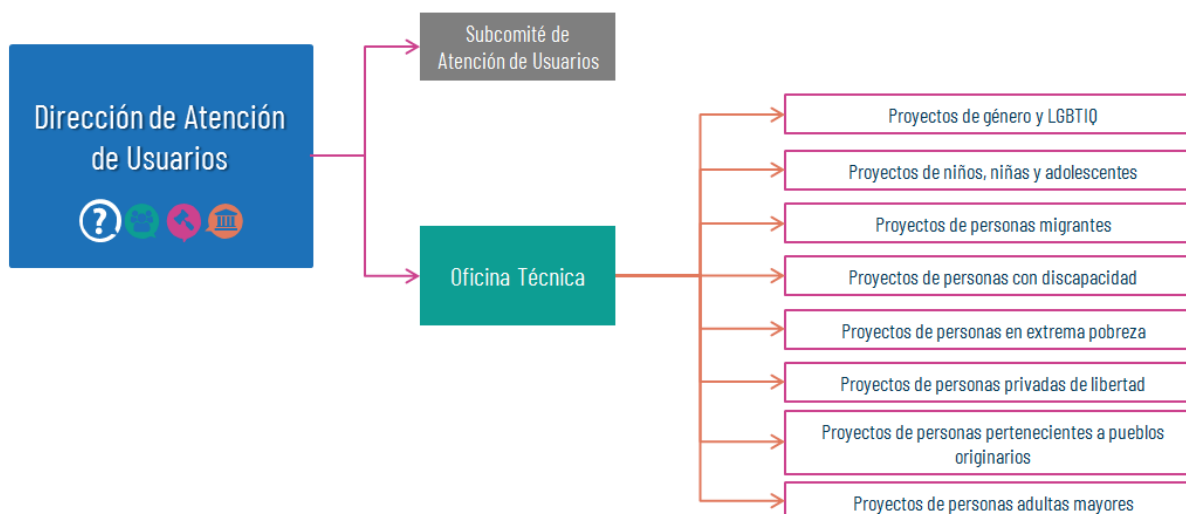
El diseño y participación de los actores del SAC se demuestra en la siguiente ilustración.

Ilustración 9. Estructura orgánica del Modelo de Atención de Usuarios (MAU)



Por último, la estructura funcional de la Dirección de Atención de Usuarios, corresponde a la que se señala en la siguiente ilustración:

Ilustración 10. Estructura funcional de la Dirección de Atención de Usuarios



En ambos gráficos anteriores, las estructuras identificadas con color gris son entidades ya existentes y actualmente operativas en el Poder Judicial, las que se insertan dentro de un nuevo ordenamiento para hacer más eficiente y eficaz la distribución de los recursos, en orden a lograr los objetivos propios de la Política de Atención de Usuarios.

Para el caso de los proyectos temáticos que funcionalmente recaerían en la Dirección de Atención de Usuarios (de borde color rosado), cada una de ellas asumiría la coordinación de iniciativas en actual desarrollo (y otras que surjan en el futuro), tales como:

Ilustración 11. Proyectos actuales por grupo vulnerable



V. POLÍTICA DE ATENCIÓN DE USUARIOS

1. Fin y propósito de la Política

En concordancia con el Plan Estratégico del Poder Judicial, la presente política tiene por **finalidad, garantizar el derecho humano de acceso a la justicia en el quehacer diario del Poder Judicial**, atendiendo a las personas de todo el territorio nacional, de manera clara, oportuna y efectiva, efectivizando todos sus derechos, y solucionando sus consultas y conflictos de relevancia jurídica, de manera de contribuir a la paz social, el diálogo y el fortalecimiento de la democracia²⁴⁴.

La concreción de este fin requiere orientar, ordenar y priorizar las acciones institucionales, para la satisfacción de las necesidades jurídicas de todas las personas que requieren -o podrían requerir- de los servicios institucionalmente ofrecidos por el Poder Judicial.

En este contexto, el **propósito** de esta política es, ser un **instrumento uniformador del servicio a todos los usuarios**, prestando la atención que las personas necesiten de manera pronta, completa y confiable.

2. Ámbito de aplicación y destinatarios

La Política será aplicable a **todas las acciones institucionales** del Poder Judicial que impacten sobre el ejercicio del derecho de acceso a la justicia, la eliminación de las barreras de acceso, y el consecuente disfrute de los derechos garantizados por la Constitución y las leyes, en la interacción de los usuarios con el servicio.

Para estos efectos se consideran como destinatarios de la presente Política²⁴⁵, tanto los integrantes del Poder Judicial o **usuarios internos**, como las personas que utilizan o podrían utilizar los servicios que la institución brinda, los que se denominan **usuarios externos**.

²⁴⁴ Cfr.: Poder Judicial. “Plan Estratégico 2015 – 2020”. Santiago, 2014, p. 9. [En línea] <http://www.pjud.cl/documents/10179/104862/Planificaci%C3%B3n+Estrat%C3%A9gica+2015-2020+%28Versi%C3%B3n+extendida%29.pdf/15b039c1-97f5-46ce-99ca-3ab2cbef2ee0>.

²⁴⁵ Se previene que en todo el presente documento se intenta usar un lenguaje inclusivo y no discriminador, sin perjuicio de que algunas expresiones como los “usuarios” se consideren desde su noción genérica que incluye tanto a hombres y mujeres en igual medida.

Como parte de los usuarios externos se consideran tanto a las instituciones que se relacionan diariamente con el quehacer del Poder Judicial, como las personas naturales o jurídicas que requieren de sus servicios. Dentro de estas últimas, se considerarán también como destinatarios, aquellas personas que intervinieren (**usuarios actuales**) o hubieran tenido (**usuarios pasados**) alguna experiencia vinculada con el Poder Judicial, ya sea informativa, o en calidad de parte, abogado, testigo, interviniente o cualquier otra, a través de medios físicos (**usuarios reales**) o electrónicos (**usuarios virtuales**).

Por último, atendido que el fin y propósito de la Política es garantizar el derecho de acceso a la justicia en el sistema judicial, se considerarán destinatarios de ésta, a aquellas personas que teniendo necesidades de carácter jurídico solucionables a través de alguno de los servicios del Poder Judicial, no puedan acceder a ellos por la presencia de una barrera de acceso a la justicia; es decir, las personas que adolezcan de **necesidades jurídicas insatisfechas**. Para los efectos de orientar las acciones necesarias para llegar a este público, este tipo de personas se denominarán como **usuarios potenciales**.

La distribución anterior de los usuarios se demuestra en la siguiente ilustración:

Ilustración 12. Distribución de usuarios



La novedad de la incorporación de los usuarios potenciales se justifica en dos factores: El primero de ellos radica en la ausencia de medidas institucionales claras y concretas, que se focalicen en la participación de éstos en el servicio, y el segundo, en la aspiración plasmada en la Planificación Estratégica del Poder Judicial 2015 - 2020, que considera

como uno de los conceptos agrupadores de valores institucionales, a la justicia *“Cercana, oportuna y efectiva, otorgando un buen trato y un servicio de excelencia”*.²⁴⁶ Esta visión deriva en un eje de desarrollo estratégico orientado a mejorar sustancialmente el acceso, cuyo contenido es *“Facilitar el acceso a la justicia de la ciudadanía y ser reconocida por la opinión pública como una institución cercana, preocupada por la justicia y que mejora constantemente la tutela judicial”*.²⁴⁷

3. Principio rector

Atendida la misión anteriormente declarada, tanto la aplicación de la política que se presenta, como su mejora continua, se orientan por un principio común que subyace en el **derecho de acceso a la justicia**, que en esta política representa el **valor organizacional central de la atención a las personas**.

Esta definición no es nimia, pues el desarrollo de las sociedades y la consecuente evolución de los sistemas de justicia que deben absorber la resolución de los conflictos que se susciten dentro de ellas, desafían hoy a reconceptualizar el ingreso al sistema formal de justicia desde una perspectiva de acceso al derecho (en un sentido formal, institucional), hacia la construcción de un verdadero derecho humano de acceso a la justicia, como *“un eje que otorga garantías de operatividad a los derechos humanos en general”*.²⁴⁸

De allí la relevancia del fortalecimiento del concepto, en el sentido que *“El acceso a la justicia puede ser entendido como la posibilidad de toda persona, independientemente de su condición económica o de otra naturaleza, de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos y vindicación de los derechos protegidos de los cuales es titular. Es decir, que por este principio podemos entender la acción, ante una controversia o la necesidad de esclarecimiento de un*

²⁴⁶ Poder Judicial de Chile. “Planificación Estratégica del Poder Judicial. Plan 2015 - 2020”. Santiago, 2015, p. 11. [En línea] <http://www.pjud.cl/documents/10179/104862/Planificaci%C3%B3n+Estrat%C3%A9gica+2015-2020++%28Versi%C3%B3n+extendida%29.pdf/15b039c1-97f5-46ce-99ca-3ab2cbef2ee0>.

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 13.

²⁴⁸ Instituto Interamericano de Derechos Humanos et al. “Manual autoformativo sobre acceso a la justicia y derechos humanos en Chile”. San José de Costa Rica, 2011, p. 11. [En línea] <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1450/manual-autofor-chile-2010.pdf>.

hecho, de poder acudir a los medios previstos por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para su respectiva resolución”²⁴⁹.

Para asegurar la efectividad de este nuevo principio, los **sistemas de administración de justicia requieren del mejoramiento de sus dinámicas de funcionamiento**,²⁵⁰ en razón de que ellos representan el campo donde se juega -en definitiva- la vigencia real de los derechos fundamentales en las sociedades contemporáneas; es decir, donde se prueba si las libertades y garantías enunciadas en los diferentes instrumentos de derecho internacional tienen o no aplicación real en el los ámbitos internos e internacionales de protección²⁵¹; rol que naturalmente corresponde al Poder Judicial, bajo sus funciones de conocer, resolver y hacer ejecutar lo juzgado.

Así, la orientación de cualquier acción hacia la promoción, protección y garantía del derecho de acceso a la justicia, **exige que “la justicia sea abierta por igual a todos, sin barreras discriminatorias de ningún tipo –ya sean económicas, culturales, ideológicas, religiosas, étnicas, de ubicación geográfica, o incluso lingüísticas”**²⁵²; apertura que en otros países ha sido construida, por ejemplo, a través de la implementación de medidas que obligan al Estado cubrir las necesidades de las personas, particularmente a través de la orientación y asistencia en la prevención de disputas sobre derechos y deberes²⁵³. Más aún, estas experiencias han focalizado los esfuerzos en el establecimiento, mantención y desarrollo de acciones que aseguren que los individuos tienen acceso a servicios que satisfagan efectivamente sus necesidades²⁵⁴.

²⁴⁹ Ventura, Manuel. “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de acceso a la justicia e impunidad”. [En] Ventura, Manuel. “Estudios sobre el sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos”. San José de Costa Rica, 2007, p. 348. [En línea] <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r31036.pdf>.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 348.

²⁵¹ *Ibid.*, p. 348.

²⁵² Ramos, M., “Algunas consideraciones teóricas y prácticas sobre el acceso a la justicia”. [En] Ahrens, H. et al. “El acceso a la justicia en América Latina: Retos y Desafíos”. Universidad para la Paz, Costa Rica, 2015, p. 57.

²⁵³ Cfr. United Kingdom. “Access to justice act”. 1999, Part I, section 4, subsection (2), letter (c). (Traducción propia). [En línea] http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/22/pdfs/ukpga_19990022_en.pdf. [Consulta: 13 abril 2018].

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 3.

4. Enfoques

Como medidas de afianzamiento del derecho de acceso a la justicia en los servicios prestados por el Poder Judicial, la presente Política incorpora dos enfoques para el desarrollo de sus procesos, a saber, el enfoque basado en derechos humanos (EBDH) y el enfoque de servicio público.

El **enfoque basado en derechos humanos** “es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo”²⁵⁵. Así, siendo el acceso a la justicia el eje articulador de la política, el enfoque aplicado intenta analizar y reducir las desigualdades en la atención de los usuarios, implementando medidas para impedir o derribar la producción de barreras de acceso en ámbitos estructurales, procesales y cognitivos, entre otros²⁵⁶.

Este enfoque exige que las acciones que se adopten a nivel institucional cumplan al menos las siguientes características²⁵⁷:

- Establecer como objetivo principal la realización del derecho de acceso a la justicia²⁵⁸;
- Orientar su accionar en los principios y las normas contenidos en los estándares internacionales de acceso a la justicia en todas las fases del proceso de programación²⁵⁹;

²⁵⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo”. Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2006, p. 15. [En línea] <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>> [consulta: 11 abril 2018].

²⁵⁶ Cfr.: Poder Judicial de la República de Chile. “[Juntos] Construyamos Centros de Justicia Ciudadana”. Santiago, 2015, pp. 39 a 49. [En línea] <http://decs.pjud.cl/cjc/images/cjc/ppt/Los-Centros-de-Justicia-Ciudadanos.pdf> [Consulta: 13 abril 2018].

²⁵⁷ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Derechos Humanos. “Manual para la implementación de políticas con enfoque basado en derechos humanos: Guía metodológica y estudio de casos”. Lima, 2013, p. 15. [En línea] <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32373.pdf>> [consulta: 11 abril 2018].

²⁵⁸ *Op. Cit.*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo”, p. 15.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 15.

- Identificar a los usuarios y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes responsables de las obligaciones que les incumben²⁶⁰;
- Considerar primordialmente a los grupos vulnerables o de especial protección frente al acceso a la justicia²⁶¹;
- Promover la articulación y coordinación de diferentes intervenciones, tomando en cuenta los esfuerzos existentes en las diversas disciplinas e instituciones²⁶²; e
- Incorporar ampliamente la participación de los usuarios y el diálogo constante de éstos con los responsables del diseño e implementación de la Política²⁶³.

Por su parte, el enfoque de servicio público implica entender que la administración de justicia es una función indelegable del Estado, de modo que la judicatura -como parte integrante de éste- debe entregar una serie de herramientas que constituyen la **vertiente prestacional²⁶⁴ de servicios a la ciudadanía**.

Esta concepción no es ajena a la institución, donde ésta “*se autoconcibe como un servicio público, que debe estar abierto a la sociedad y al servicio de la ciudadanía. Bajo esta idea, el usuario es el centro de la justicia, y pasa a ser el motor de la institución. Lo anterior tiene consecuencias en su relacionamiento con la sociedad, pues el PJUD se vuelve una institución abierta y con una voz clara en la sociedad. Se busca cercanía con las personas, pues es el reconocimiento social la medida del éxito*”.²⁶⁵

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 15.

²⁶¹ *Op. Cit.*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Derechos Humanos. “Manual para la implementación de políticas con enfoque basado en derechos humanos: Guía metodológica y estudio de casos”, p. 15.

²⁶² *Ibid.*, p. 16.

²⁶³ *Ibid.*, p. 16.

²⁶⁴ *Op. Cit.*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. “Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe”, p. 14.

²⁶⁵ Ref.: Tironi Asociados. “Posicionamiento Estratégico del Poder Judicial: Construcción de la batería de hipótesis”. Santiago de Chile, 2013. [En línea] <http://servicios.poderjudicial.cl/BID/pdf/17/Informe%20P1.4-1.pdf>. [Consulta: 13 abril 2018].

Sin embargo, para concretar y lograr traspasar esta percepción a la realidad, se requiere del cumplimiento de algunos **principios orientadores del funcionamiento de un servicio público**, entre los que se encuentran la universalidad, la gratuidad, la sostenibilidad, la subsidiariedad, la adaptabilidad, y la calidad²⁶⁶.

- Universalidad

El principio de universalidad manifiesta que se debe orientar el accionar institucional a una cobertura para todas las necesidades de todas las personas, claro, siempre dentro del marco de intervención que se ha fijado la medida específica. En el caso de la Política de Atención de Usuarios, éste margen se encuadra en el aseguramiento a todos los ciudadanos del adecuado acceso a la justicia para resolver sus necesidades jurídicas que se encuentran insatisfechas.

Esta universalidad debe considerarse desde un punto de vista **subjetivo de cobertura o de no discriminación en el acceso**²⁶⁷, que se centra en los sujetos de derechos, en el sentido de que toda medida debe asegurar a todo usuario, el acceso y la posibilidad de recurrir al mecanismo respectivo, con especial énfasis en los grupos vulnerables; y también desde un punto de vista **objetivo de cobertura**, que promueve la incorporación de todas las materias posibles dentro del diseño de una determinada acción, evitando la generación de áreas grises del servicio, que usualmente perjudican a los sectores más vulnerables.

- Objetividad y transparencia

Por su parte, la noción de servicio público exige que las condiciones de acceso a él se apliquen de modo objetivo y transparente,²⁶⁸ lo que requiere tanto de una **dimensión externa** de este principio, en cuanto deberán publicitarse y difundirse los límites de acción del servicio de la manera más clara y transparente posible; como de una **dimensión interna**, que dispone que en el servicio concreto y particular, las decisiones se adopten con total objetividad y transparencia por parte de los operadores del servicio.

²⁶⁶ *Op. Cit.*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. "Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe", pp. 14 a 17.

²⁶⁷ *Op. Cit.*, Troncoso Reigada, Antonio. "Dogmática Administrativa y Derecho Constitucional: el caso del servicio público", p. 135.

²⁶⁸ *Op. Cit.*, Troncoso Reigada, Antonio. "Dogmática Administrativa y Derecho Constitucional: el caso del servicio público", p. 135.

- Gratuidad, sostenibilidad y subsidiariedad

Estas exigencias se orientan al hecho de si bien la universalidad es un objetivo primordial de las acciones orientadas al acceso a la justicia, lo cierto es que debe encontrarse un equilibrio entre éstas y el costo que su cumplimiento supondría en el contexto de un conjunto de necesidades múltiples, por lo que en su aplicación debe priorizarse su **sostenibilidad**.

Lo anterior, en especial consideración a que los servicios deben ser **gratuitos** para los usuarios, de manera que nadie abandone sus pretensiones en base a un criterio económico,²⁶⁹ lo que a su vez no implica que éstos puedan ser **subsidiarios** a otros servicios cuyo costo no suponga una carga excesiva para las personas²⁷⁰.

- Adaptabilidad

Esta característica se refiere a la **capacidad que deben tener los sistemas para modificar la oferta** de servicios a la demanda de ellos por parte de los ciudadanos, con la mayor celeridad posible.²⁷¹

Este diseño requiere además de un complemento que identifique las necesidades de manera permanente, alimentando de forma continua al sistema, de modo de alcanzar un diagnóstico (o perfil de las necesidades jurídicas insatisfechas) oportuno que permita efectuar cambios en pequeña escala o modificaciones graduales, evitando grandes reformas que acarreen grandes costos económicos o institucionales²⁷².

- Calidad

Por último, el principio de calidad obliga a **garantizar un nivel mínimo de contenido** en los servicios que se prestan, evitando –a la larga– la instalación de mecanismos formales que no sirvan al objetivo de servicio propuesto²⁷³. Para ello, se deben incorporar sistemas de monitoreo y profesionalizar los servicios

²⁶⁹ *Op. Cit.*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. “Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe”, p. 16.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 16.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 17.

²⁷² *Ibid.*, p. 17.

²⁷³ *Ibid.*, p. 17.

entregados, en razón de las problemáticas a las que se enfrentan sus usuarios, permitiendo la focalización de los esfuerzos y la celeridad en la respuesta de las acciones iniciadas, con los mayores efectos y el menor costo posible.

5. Ejes estratégicos

Los ejes estratégicos refieren a la manera de hacer operativa la implementación de la Política de Atención de Usuarios, en ámbitos de acción específicos, propios del actuar de nuestra institución. Así, estos ejes estratégicos contienen las líneas orientadoras de la acción para lograr la incorporación de los principios y objetivos de la Política en todo el quehacer del Poder Judicial, así como en todas aquellas actividades vinculadas con la administración de justicia.

Los ejes estratégicos fueron obtenidos, principalmente, a partir de las expectativas y propuestas de los integrantes del Poder Judicial que participaron en el proceso de diseño participativo de la Política, son seis: cinco temáticos y uno estructural que mira hacia la satisfacción de las necesidades del usuario interno. Los ejes temáticos, si bien están orientados al mejoramiento del servicio en general, poseen una profundización de las necesidades jurídicas de los usuarios potenciales en el eje de educación cívica jurídica, y un estudio explícito de las personas en situación de vulnerabilidad en el caso del eje sobre grupos vulnerables.

EDUCACIÓN CÍVICA JURÍDICA



Este eje estratégico corresponde a la educación y formación en materia de derechos humanos, información, sensibilización y aprendizaje que tienen por objeto promover el respeto universal y efectivo de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Esta obligación educativa en Derechos Humanos, incorpora al menos dos enfoques principales: la prevención y la exigibilidad²⁷⁴.

Así, las dimensiones prioritarias y las líneas orientadoras de la acción que considera este eje estratégico son:

Dimensión	Líneas de acción
1 Educación Ciudadana	→ Promover la educación de las personas en la dimensión formal del acceso a la justicia: el funcionamiento del sistema judicial y los derechos asociados al debido proceso. → Promover el conocimiento de las personas sobre sus derechos sustantivos, construyendo ciudadanía a partir de la identificación de sus necesidades jurídicas insatisfechas, a través de la implementación de acciones destinadas a educar en derechos humanos y fundamentales. → Implementar acciones educativas de los tribunales en sus comunidades, como por ejemplo, charlas informativas a colegios, jornadas itinerantes, plazas ciudadanas, o capacitación a usuarios.

²⁷⁴ *Op. Cit.*, ISÓNOMA. “Asesoría experta en metodología de matriz de marco lógico en el marco del proceso de elaboración de la política de atención de usuarios en el Poder Judicial chileno”, p. 37.

1 Educación Ciudadana	→ Crear material informativo y didáctico para dar a conocer el quehacer del Poder Judicial, de manera clara y entendible.
2 Facilitación preventiva	→ Promover la aplicación de programas educativos de tal manera que fomenten el entendimiento mutuo, la paz y la tolerancia y contribuyan a prevenir la violencia y los conflictos. → Promover acciones orientadas a la identificación de conflictos latentes y la anticipación a su escalamiento violento. → Implementar la figura de los facilitadores interculturales en los tribunales, con el fin de derribar las barreras de acceso a la justicia de carácter cultural y lingüístico, promoviendo una cultura inclusiva en todos los aspectos relacionados con la atención de usuarios.

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA



Este eje estratégico comprende el conjunto de acciones de los funcionarios del tribunal, que se orientan a apoyar la labor intelectual del juez, y que para desarrollarse de buena manera, requieren de un enfoque especializado, sistémico y multidisciplinario del conflicto.

Las dimensiones prioritarias y las líneas orientadoras de la acción que considera este eje estratégico son:

Dimensión	Líneas de acción
1 Ventanilla única y especializada	→ Instalar centros funcionales de información común que permitan orientar a los usuarios en sus preguntas básicas sobre sus necesidades jurídicas. → Promover la especialización de unidades de atención para grupos vulnerables o conflictos complejos. → Levantar información básica sobre los servicios de las instituciones colaboradoras del Poder Judicial en el ejercicio de su función, entregando al usuario una atención completa.
2 Equipo Multidisciplinario	→ Promover medidas destinadas a la especialización de los profesionales, operadores y servidores del sistema judicial para la atención de las personas en condición de vulnerabilidad. → Instar por la selección de equipos multidisciplinarios, conformados por profesionales de las distintas áreas, para mejorar la respuesta del sistema judicial. → Realzar la importancia de las funciones de atención de público en los tribunales, especializando el perfil de los cargos que las desarrollarán. → Incorporar medidas de trabajo en equipo para reforzar la polifuncionalidad dentro de las unidades de atención de público.

3

Estandarización de procedimientos

- Universalizar los procesos mínimos de atención a los usuarios entre los distintos tribunales, como en horarios de atención para trámites específicos (solicitud de audiencias, entrega de cheques, autorización de poderes, entre otros).
- Refinar los mecanismos de trabajo, eliminando tareas superfluas, detectando actividades duplicadas, concatenando de mejor modo las etapas del servicio judicial, y uniformando el lenguaje utilizado de cara al usuario.
- Promover la incorporación de formularios básicos y estandarizados para el ejercicio de determinados trámites, de forma accesible y gratuita para los usuarios, especialmente en aquellos supuestos en los que no sea obligatoria la asistencia letrada.
- Estudiar la posibilidad de establecer protocolos para otorgar prioridad en la atención, resolución y ejecución de los casos en que estén involucradas personas en situación de vulnerabilidad.

4

Coordinación interna

- Implementar protocolos de procedimientos internos del tribunal, generalizando el desempeño de las labores propias de la unidad laboral en aquellas zonas no reglamentadas por ley.
- Establecer planes de apoyo de contingencia para la atención de público en horarios de alta concurrencia.
- Incorporar mecanismos de retroalimentación al interior de los tribunales y reuniones periódicas, para evaluar el funcionamiento de la atención a los usuarios en sus diferentes etapas.

ACTIVIDAD JURISDICCIONAL



En este eje estratégico se considera *el* conjunto de garantías que se relacionan con el enfrentamiento de la jurisdicción, entendida ésta como el acto del Estado que adopta una decisión que resuelve un conflicto jurídico de competencia de un tribunal, cuya intervención no afecte el principio de independencia judicial. Sólo a modo ejemplar, conformarán esta dimensión todos los asuntos que digan relación con el derecho a la defensa gratuita, la rendición de pruebas y los recursos, entre muchos otros.

Las dimensiones prioritarias y las líneas orientadoras de la acción que considera este eje estratégico son:

Dimensión	Líneas de acción
1 Asistencia jurídica	→ Instar por el fortalecimiento y mejoramiento de los sistemas de asistencia legal del Estado, a través del reporte periódico a las autoridades correspondientes, sobre las dificultades de su operación ante la judicatura, con especial énfasis en las personas en situación de vulnerabilidad. → Promover la incorporación de jornadas de inducción de los postulantes de la Corporación de Asistencia Judicial al trabajo de los tribunales correspondientes. → Estudiar la posibilidad de celebrar convenios institucionales con entidades educativas que presten servicios de asistencia gratuita, especialmente en aquellas materias no cubiertas por la Corporación de Asistencia Judicial.
2 Traductores e Intérpretes	→ Promover la incorporación de mecanismos que garanticen el derecho de uso de un intérprete cuando la persona que no conozca la lengua, ni pueda darse a entender fácilmente, deba realizar alguna actuación ante un tribunal. → Estudiar la incorporación de figuras de ayuda técnica especializada para los jueces, en aquellos casos en que estén involucradas personas en condición de vulnerabilidad lingüística o cultural.

PROBIDAD Y TRANSPARENCIA



Este eje estratégico refiere al fortalecimiento de todos aquellos mecanismos tendientes a visibilizar y permitir el acercamiento de las personas u organismos a la institución, permitiendo la mejora continua del servicio prestado y su adaptación oportuna a los cambios, a través de procesos modernizadores.

De este modo, las dimensiones prioritarias y las líneas orientadoras de la acción que considera este eje estratégico son:

Dimensión	Líneas de acción
1 Cooperación Institucional	→ Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, que a través del aprovechamiento de la experiencia y las estrategias compartidas, permitan asegurar el acceso de todas las personas a un sistema integral de justicia. → Mejorar los sistemas de comunicación e interconexión entre los actores del sistema de justicia. → Estudiar la posibilidad de realizar protocolos de actuación comunes que permitan hacer más expedito el servicio a los usuarios del sistema de justicia.

2

Difusión y posicionamiento de imagen

- Elaborar políticas y planes de difusión en los medios de comunicación nacionales y locales, sobre los roles y el trabajo del Poder Judicial, especialmente en televisión o radios, o redes sociales.
- Generar redes de contacto locales, que permitan facilitar el posicionamiento institucional del Poder Judicial.
- Desarrollar instancias de cercanía entre la institución y las personas, que releven la importancia de la judicatura en un Estado democrático.
- Establecer un sistema unificado de vocerías que incorpore tanto a los tribunales superiores como a los inferiores de justicia.
- Crear contenidos y material informativo de difusión de las labores del Poder Judicial, en lenguaje claro y sencillo.

3

Accesibilidad en internet

- Facilitar equipos tecnológicos al público, de manera gratuita, para garantizar el acceso efectivo a la Oficina Judicial Virtual, especialmente en el caso de personas en situación de vulnerabilidad.
- Disponibilizar formularios tipo para la presentación digital de los trámites más comunes por competencia.
- Propender a la simplificación del sistema de tramitación y autoconsulta, facilitando la experiencia del usuario.

3

Accesibilidad en internet

- Capacitar a los usuarios internos y externos en el uso de la Oficina Judicial Virtual, asegurando la adquisición de las competencias requeridas para su utilización.

4

Participación Ciudadana

- Implementación de mecanismos efectivos, permanentes y de fácil acceso para la recepción y gestión de reclamos por parte de los usuarios, a nivel presencial y digital.
- Incorporar medios digitales de retroalimentación continua, que permitan evaluar los servicios prestados por el Poder Judicial.
- Integrar herramientas de evaluación institucional permanente, que permitan conocer la percepción agregada del servicio de justicia, con miras a la adopción de acciones de mejora continua.

GRUPOS VULNERABLES



En este eje se consideran las acciones tendientes a garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema judicial.

Para efectos de esta política se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

Las dimensiones prioritarias y las líneas orientadoras de la acción que considera este eje estratégico son:

Dimensión	Líneas de acción
1 Infraestructura inclusiva y ajustes razonables	→ Estudiar la posibilidad de facilitar los medios para el otorgamiento de claves provisorias para el acceso a los sistemas de tramitación, a personas carentes de documentos de identificación autorizados. → Incorporar medidas de atención inclusiva y preferente para aquellos usuarios en situación de vulnerabilidad. → Construir protocolos especializados de acceso a la justicia para personas pertenecientes a grupos vulnerables. → Incorporar herramientas de traducción en línea para los sistemas de tramitación de causas y el portal del Poder Judicial.

2

Concientización y capacitación interna

- Generar programas de sensibilización para funcionarios respecto de la atención de personas pertenecientes a grupos vulnerables y de la aplicación de los protocolos de atención.
- Ampliar la capacitación de los integrantes del Poder Judicial en lenguajes de uso común entre los usuarios de los tribunales.

3

Lenguaje claro y adecuado

- Promover el uso de lenguaje inclusivo en todos los aspectos relacionados con la atención de usuarios, considerando especialmente señalética, folletos informativos, instrucciones, y documentos jurídicos (incluyendo las sentencias), entre otros.

INSTITUCIONALIDAD



En este eje estratégico se incorporan aquellos aspectos que relacionados con la función judicial -en tanto giro directo del Poder Judicial-, permiten sostener el aparataje administrativo de funcionamiento.

Se consideran entonces como parte de esta dimensión, por ejemplo, los servicios internos de finanzas, informática, recursos humanos e infraestructura; que permiten adoptar medidas concretas con efectos prácticos, orientadas al mejoramiento de las condiciones de trabajo de los usuarios internos del Poder Judicial.

Por último, las dimensiones prioritarias y las líneas orientadoras de la acción que considera este eje estratégico son:

Dimensión	Líneas de acción
1 Distribución racional y objetiva de recursos	→ Mejorar la política de suplencias del Poder Judicial. → Mejorar y aumentar la distribución de los recursos disponibles a través de la incorporación de criterios racionales y objetivos para su repartición.
2 Capacitación y autocuidado	→ Fortalecer el sistema de capacitación de los integrantes del Poder Judicial, especialmente en materia de atención de usuarios complejos, habilidades blandas y otras materias anexas. → Profundizar la capacitación de los funcionarios en materia de contención emocional y autocuidado, con el objetivo de reducir los impactos negativos que esto genera en la atención de los usuarios. → Establecer mecanismos de inducción a los funcionarios, según su cargo y competencias. → Capacitar a los integrantes de los tribunales en herramientas que fortalezcan la gestión y el trabajo en equipo al interior de las unidades laborales, con miras a mejorar la efectividad y eficiencia del servicio (organigramas, comunicación interna, etc.).

3

Evaluación funcionaria

- Incorporar a las metas de gestión variables que controlen la calidad del servicio prestado a los usuarios, más allá de los tiempos utilizados.
- Realizar actividades que releven y reconozcan la importancia de la función de los integrantes del Poder Judicial en el servicio a los usuarios, generando sensación de pertenencia y compromiso con el servicio público desempeñado.

Anexo: Resumen de la estructura de la política y ejes estratégicos

