



COMENTARIOS A LAS NORMAS TRANSITORIAS APROBADAS EN GENERAL POR LA COMISIÓN DE SISTEMAS DE JUSTICIA DE LA CONVENCION CONSTITUCIONAL, RELACIONADAS CON EL PODER JUDICIAL

Contexto de las observaciones

- Con ánimo de colaboración con el proceso constitucional, respondiendo a la invitación efectuada por la Comisión de Normas Transitorias de la Convención Constitucional de fecha 14 de mayo, ponemos a disposición de esta instancia apreciaciones sobre las disposiciones transitorias en discusión. que son resultado del trabajo de la Comisión Constitucional de la Corte Suprema y que constan en un informe que ya fue entregado a la Presidenta de dicha instancia en reunión sostenida el pasado jueves 12 de mayo.
- Exclusiva pretensión de aportar información al debate, con el más absoluto respeto a la autonomía que esta instancia posee para ejercer su rol.

Líneas generales de observación

Se aprecia un esfuerzo notable por regular el régimen de transición y puesta en marcha de los numerosos cambios y nuevas instituciones que se prevé en lo relativo a la función jurisdiccional. Atención que es absolutamente necesaria, dado el alto nivel de impactos y magnitudes de esfuerzo que requieren en su aplicación.

Bajo ese contexto, se estima que pueden mejorarse algunos aspectos de las propuestas de disposiciones transitorias que hasta el momento se han presentado para discusión por la Comisión de Sistemas de Justicia.

Tres grandes observaciones generales

- Algunas de las **disposiciones transitorias** resultan **contradictorias** con otras o **no se encuentran debidamente coordinadas** (particularmente así, ocurre con aquellas que refieren a la duración de los cargos de jueces y sus períodos de ejercicio).
- Normas transitorias que ordenan al legislador dictar **leyes bajo determinados plazos**. Dificultad de aplicación y posibles problemas interpretativos (Ej. Caducidad).
- Normas transitorias **propias de una regulación permanente** (Ej. Justicia Militar). Se añaden normas que **crean procedimientos especiales en etapa de transición** que son de compleja implementación (Ej: contenciosos bajo juicio sumario), siendo más apropiado mantener la actual regulación.

OBSERVACIONES PUNTUALES

I. CESACIÓN DE JUEZAS Y JUECES

Disposiciones transitorias N° 12, 13 y 14

Regulan la manera de aplicar el nuevo estatuto de término de funciones a quienes se encuentran desempeñando la función jurisdiccional a la época de entrada en vigencia de la nueva constitución.

Las dos primeras (N° 12 y N° 13) aparecen más restrictivas en su protección, estimándose que la tercera norma transitoria propuesta (14) resulta más idónea, al abarcar a los miembros del escalafón primario y a los jueces de policía local.

I. CESACIÓN DE JUEZAS Y JUECES

Disposición transitoria N° 17

El inciso primero de esta disposición prescribe que la norma permanente de cese de los integrantes de la Corte Suprema (a los 14 años) entrará en vigor dentro del plazo de 120 días, contado desde la entrada en vigencia de la Constitución, agregando que las vacantes de las juezas y jueces que cesen en el cargo por su virtud, serán nombrados por el Consejo de la Justicia.

Esta norma **resulta contradictoria** tanto con el inciso segundo del mismo artículo, como con la disposición transitoria N° 14, que señalan que no se aplicará el tope de los 70 años ni de los 14 años a quienes sean miembros del escalafón primario del Poder Judicial a la fecha de entrada en vigencia de la Constitución.

I. CESACIÓN DE JUEZAS Y JUECES

Importancia de contar con disposiciones transitorias adecuadas en esta materia:

- Sin transitorias se producirán considerables y sucesivas vacancias al corto plazo que afectarían la continuidad del servicio judicial.
- De aplicarse la norma permanente de cesación del cargo sin esta disposición transitoria, inmediatamente (fines del año 2022) dejarían sus puestos un total de **104 cargos del escalafón primario** del Poder Judicial, afectando en forma instantánea a **8 ministros de la Corte Suprema, 27 ministros de la Corte de Apelaciones y 54 jueces de primera instancia.**
- Se haría extremadamente compleja la provisión de esas vacantes, no sólo por su masividad, sino también porque los egresados de la Academia Judicial no darían abasto.

2. ELIMINACIÓN O REEMPLAZO DE ÓRGANOS Y SERVICIOS ACTUALMENTE VIGENTES

➤ Arbitrajes forzosos (Unidad temática I. a))

Disposición transitoria N° I

La norma aborda las situaciones intermedias en materia arbitral. A diferencia de otras disposiciones transitorias aprobadas en general, en esta, adecuadamente la norma mantiene vigentes los estatutos aplicables a la entrada en vigencia de la nueva Constitución, hasta la dictación de las normas legales adecuatorias respectivas.

2. ELIMINACIÓN O REEMPLAZO DE ÓRGANOS Y SERVICIOS ACTUALMENTE VIGENTES

➤ Tribunales reemplazados por tribunales administrativos (Unidad temática I. c))

Disposiciones transitorias N° 3 y 3 A

Abordan la **fusión de los tribunales** que conformarán la **jurisdicción administrativa** (Tribunales Tributarios y Aduaneros, Juzgado de Cuentas de la Contraloría General de la República, Tribunal de Contratación Pública y Tribunal de Propiedad Industrial). Sin embargo, lo hacen de un modo distinto. Uno regula el deber de unificar los procedimientos y el otro no; ambos regulan e traspaso de los integrantes y funcionarios de estos tribunales, de un modo diverso.

Junto con la **necesidad de armonizar ambos preceptos**, la primera de estas disposiciones consigna un **plazo al legislador** para dictar la ley adecuatoria respectiva, mandato que resulta complejo.

2. ELIMINACIÓN O REEMPLAZO DE ÓRGANOS Y SERVICIOS ACTUALMENTE VIGENTES

¿Por qué es **problemático** fijar **plazos específicos** al **legislador** para dictar las leyes adecuatorias?

- **Difícil o imposible implementación** de esos mandatos, que en algunos casos son extremadamente exiguos.
- Posible generación de **problemas interpretativos** en caso de incumplirse dicho imperativo que podrían resultar muy complejos, como podría ocurrir, por ejemplo, asumir que pasado dicho término se produzca la caducidad o pérdida de oportunidad para su ejercicio, lo que desde luego afectaría los propios objetivos de la nueva Carta Constitucional.

2. ELIMINACIÓN O REEMPLAZO DE ÓRGANOS Y SERVICIOS ACTUALMENTE VIGENTES

➤ Tribunal Constitucional / Corte Constitucional (Unidad temática I. i))

Disposiciones transitorias N° 9 B, 9 D y 9 E

Normas transitorias interesan al Poder Judicial, pues refiere a funciones del Tribunal Constitucional que tienen efectos en las gestiones judiciales pendientes a cuyo respecto se presentan los requerimientos de inaplicabilidad.

Abordan la instalación casi inmediata de los miembros de la Corte Constitucional, así como la duración en el cargo de sus primeros miembros. También regula la situación de las causas que estuvieren radicadas en el TC a la época de entrada en vigencia de la Constitución, indicando que seguirán siendo tramitadas por dicho tribunal hasta su término, sin exceder del plazo en que deba producirse la instalación de la Corte Constitucional.

2. ELIMINACIÓN O REEMPLAZO DE ÓRGANOS Y SERVICIOS ACTUALMENTE VIGENTES

En todo caso, estas disposiciones dejan abiertas dos dudas:

- a) **Indica como tope para substanciar las causas por el TC hasta la fecha en que debe instalarse, como máximo, la nueva Corte Constitucional. Sin embargo, debiera agregarse como hipótesis de término el caso en que la nueva Corte resultare instalada (con al menos dos tercios de sus miembros) antes de ese plazo.**
- b) **No aparece regulada la hipótesis de los requerimientos que sean presentados entre la entrada en vigencia de la nueva Constitución y la instalación de la Corte Constitucional. Resultaría complejo un escenario en que no hubiese tribunal competente para conocer de esos requerimientos.**

3. ACCIONES CONSTITUCIONALES

➤ Acción de tutela de derechos fundamentales (Unidad temática II. f) i))

Disposición transitoria N° 32

Se fija un **plazo al legislador** para regular la acción de tutela de derechos fundamentales, situación que se torna aún más crítica dado el brevísimo tiempo que se da para ese objetivo (3 meses).

Replica en similares términos la tramitación actual del Recurso de Protección y su conocimiento en las Cortes de Apelaciones, pero al igual que la norma permanente con la que se encuentra conexas, **prescinde del carácter ilegal o arbitrario** de la amenaza, perturbación o privación que genera el acto u omisión denunciada.

Bajo estas consideraciones, **se recomienda** que mientras no entre en vigencia la ley reguladora de la acción de tutela, se mantenga vigente la regulación dada por el artículo 20 de la actual Constitución y por el Auto Acordado que rige la materia.

3. ACCIONES CONSTITUCIONALES

La norma permanente le entrega el conocimiento de estas acciones al “tribunal de instancia que determine la ley”, por lo que, a priori, es difícil estimar la forma en que se distribuirá el traspaso de estos asuntos.

Podría haber un elevado uso de este recurso, pues la norma permanente no exige el carácter ilegal o arbitrario de la amenaza, perturbación o privación que genera el acto u omisión denunciada, aunque mantiene la naturaleza “ilegítima” de esas actuaciones.

Como referencia, cabe considerar que un total de 168.166 recursos de protección ingresaron a las distintas Cortes de Apelaciones del país durante el año 2021; mientras que en la Corte Suprema ingresaron 81.271 apelaciones de esta acción.

3. ACCIONES CONSTITUCIONALES

➤ Acción de Amparo (Unidad temática II. f) ii))

Disposición transitoria N° 33

Se fija un plazo al legislador para regular la acción de amparo, situación que se torna aún más crítica dado el brevísimo tiempo (3 meses) que se da para ese objetivo.

Replica en similares términos la tramitación actual del Recurso de Amparo establecida en el auto acordado respectivo.

Se recomienda suprimir la referencia al plazo que se brinda al legislador para dictar la ley respectiva y mantener vigente la regulación dada en la actual constitución y en el auto acordado dictado por la Corte Suprema en la materia.

3. ACCIONES CONSTITUCIONALES

La norma permanente le entrega el conocimiento de estas acciones a “**la magistratura que señale la ley**”. A diferencia del caso de la acción de protección, la ley adecuadora podría radicar en un tribunal de base o en las propias Cortes de Apelaciones el conocimiento de estos recursos.

Como referencia, cabe considerar que un total de 17.594 recursos de amparo ingresaron a las distintas Cortes de Apelaciones del país durante el año 2021, mientras que en la Corte Suprema ingresaron 7.905 apelaciones de tales recursos durante el mismo año.

3. ACCIONES CONSTITUCIONALES

➤ Compensación por privación de libertad indebida (Unidad temática II. f) iii))

Disposición transitoria N° 34

Esta disposición es compleja. Otorga efecto retroactivo a la norma permanente sobre “Compensación por privación de libertad sin condena”.

Se considera del todo **inconveniente** una norma de este tipo, recomendándose mantener en el tiempo intermedio la regulación del error judicial establecido en el artículo 19 N° 7 letra i de la actual Constitución.

Además de lo anterior, la disposición vuelve a **fijar un plazo** a legislador para dictar la ley respectiva, lo que se estima inconveniente por las razones mencionadas en acápite anteriores.

3. ACCIONES CONSTITUCIONALES

- Procedimiento y acción de indemnización por error judicial (Unidad temática II. f) iv))

Disposición transitoria N° 35

Nuevamente se pretende dar **efecto retroactivo** a una ley y se fija un plazo al legislador para dictarla, lo que se estima inconveniente.

Al igual que en el caso anterior, se sugiere mandar al legislador la dictación de la ley respectiva (sin fijación de plazo), manteniendo en el intertanto vigente el estatuto actual del error judicial regulado en el artículo 19 N° 7 letra i.

4. MODIFICACIÓN REGLAS DE GOBERNANZA, PROCEDIMIENTO O EJERCICIO CARGO

a) Funcionamiento del Poder Judicial

➤ Coordinación con sistemas jurídicos indígenas (Unidad temática II. a) i))

No quedó con norma transitoria en la Comisión. Por tanto, entraría en vigencia en forma inmediata.

Pareciera necesario establecer normas mínimas que regulen la fase de transición en materia de fuentes, procedimientos y sistema recursivo de la justicia indígena.

4. MODIFICACIÓN REGLAS DE GOBERNANZA, PROCEDIMIENTO O EJERCICIO CARGO

➤ Unidad de jurisdicción (Unidad temática II. a) iii))

Disposición Transitoria N° II. Jurisdicción penal militar

La norma señala que los tribunales penales militares podrán ejercer la jurisdicción únicamente en estado de asamblea o respecto de cualquier operación que se despliegue fuera del territorio de la República, agregando que su competencia se limitará a delitos propios de la función militar y respecto de personal militar en servicio activo., sin poder juzgar a civiles.

Esta disposición se **contrapone a la naturaleza provisoria** que han de tener las reglas de carácter transitorio, pudiendo producir serios problemas interpretativos a futuro de otros preceptos constitucionales

4. MODIFICACIÓN REGLAS DE GOBERNANZA, PROCEDIMIENTO O EJERCICIO CARGO

➤ Continuidad Sistema Nacional de Justicia (Unidad temática II. a) v))

Disposiciones Transitorias N° 15 y 16

Transitoria N° 15 señala que mientras no se dicten las disposiciones que den cumplimiento a lo prescrito en la Constitución, seguirán rigiendo las leyes y reglamentos actualmente en vigor, salvo derogación expresa.

Esta norma resulta **fundamental** para la continuidad del servicio judicial (normas orgánicas, procedimentales y de fondo aplicables).

4. MODIFICACIÓN REGLAS DE GOBERNANZA, PROCEDIMIENTO O EJERCICIO CARGO

Transitoria N° 16 regula en forma más específica la ultra actividad de las normas orgánicas y procesales atinentes al sistema de justicia. Esta norma permite cumplir dos propósitos muy importantes:

- ✓ Dar continuidad a las reglas orgánicas y procesales que permiten el funcionamiento y desarrollo de las actuaciones de los tribunales, mientras se van dictando las leyes respectivas. La validez es amplia, no sólo aplica a reglas legales, también las reglamentarias dictadas por la propia Corte.
- ✓ Hace pervivir las funciones no jurisdiccionales del Poder Judicial en tanto no exista un Consejo de la Justicia que lo administre. En todo caso, el segundo inciso podría ser más preciso, en orden a señalar que estas facultades de las Cortes terminan cuando el Consejo de la justicia “entre en funciones” (lo que es distinto o podría ser distinto a cuando “se dicte” la respectiva ley).

4. MODIFICACIÓN REGLAS DE GOBERNANZA, PROCEDIMIENTO O EJERCICIO CARGO

Problema de Transitoria N° 16:

La disposición da validez a las normas orgánicas y procesales en *“todo aquello que no se oponga a la presente Constitución”*, requisito no incluido en la norma de ultra actividad general de la disposición transitoria N° 15.

Esa condición podría traer aparejada un cuestionamiento a la validez de las normas anteriores (por derogación tácita) y un número no menor de requerimientos de inaplicabilidad en los procesos nuevos reglados por la ley antigua.

4. MODIFICACIÓN REGLAS DE GOBERNANZA, PROCEDIMIENTO O EJERCICIO CARGO

➤ Proceso Administrativo (Unidad temática II. a) vii))

Disposiciones Transitorias N° 18 y 18 A

Regulan la etapa intermedia de los contenciosos administrativos, en tanto no se produzca la fusión de los tribunales que actualmente ejercen esa jurisdicción.

Transitoria N° 18 A establece una progresividad en la instalación, fijando un **plazo de dos años al legislador** para la dictación de la ley respectiva, siendo pertinente reiterar la inconveniencia de la fijación de este término.

En lo sustantivo, ambos artículos regulan la tramitación y competencia para el conocimiento de los contenciosos generales (que no cuentan con procedimiento especial) en la etapa intermedia, entregándole dicha competencia a los jueces con competencia civil, sometida a las reglas del juicio sumario.

4. MODIFICACIÓN REGLAS DE GOBERNANZA, PROCEDIMIENTO O EJERCICIO CARGO

Complejo establecer un **régimen de transición** en la competencia y procedimientos contenciosos generales que hoy son de conocimiento de la justicia ordinaria.

Por otra parte, aunque se desprende de la norma, pareciera pertinente explicitar que los asuntos que cuentan con **contenciosos especiales** seguirán radicados en los tribunales especiales existentes hasta que se produzcan los procesos de fusión.

Dicho lo anterior, **podría sugerirse** una norma transitoria que establezca que durante esa etapa intermedia los asuntos sometidos a procedimientos contenciosos generales seguirán siendo conocidos por los tribunales ordinarios hasta su total tramitación; mientras que los asuntos contencioso especiales harán lo propio respecto de los asuntos de su competencia hasta que se produzca la fusión y regulación específica de su destino por la ley respectiva.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de mantenerse la regulación del contencioso general propuesta en la disposición transitoria N° 18 A, lo deseable sería, para facilitar el acceso a la acción de los administrados, que el tribunal competente para conocer de la respectiva reclamación jurisdiccional del acto administrativo sea el del juzgado de letras en lo civil del domicilio de la autoridad reclamada o del lugar en que producirá sus efectos, a elección del reclamante.

4. MODIFICACIÓN REGLAS DE GOBERNANZA, PROCEDIMIENTO O EJERCICIO CARGO

b) Funcionarios de órganos y servicios

➤ Responsabilidad de juezas y jueces (Unidad temática II. b) i)

Disposición Transitoria N° 19

La transitoria aborda la conclusión de los **recursos de queja**.

Dado el término de las facultades directivas, correccionales y económicas de los tribunales de justicia, la queja es un recurso que decaerá con la nueva constitución. La norma, dejando a salvo la tramitación de los que se hubieren presentado hasta antes de la entrada en vigencia de la Constitución, aprovecha de recordar la inviabilidad de este medio recursivo.

4. MODIFICACIÓN REGLAS DE GOBERNANZA, PROCEDIMIENTO O EJERCICIO CARGO

- Ley que establece cargos de jueces y juezas (Unidad temática II. b) ii))

Disposición Transitoria N° 20

La norma indica el deber de dictar todas las leyes necesarias para establecer los nuevos cargos de juezas o jueces que establezca esta Constitución en un periodo no superior de 3 años.

Nuevamente, se fija un mandato al legislador de dictar las leyes pertinentes adecuadas bajo un **determinado plazo**, siendo necesario reiterar la inconveniencia de la fijación de un término, bastando la alusión al deber legislativo.

4. MODIFICACIÓN REGLAS DE GOBERNANZA, PROCEDIMIENTO O EJERCICIO CARGO

➤ Personal del Sistema Nacional de Justicia (Unidad temática II. b) iii))

Disposición Transitoria N° 21

La disposición señala que el personal de los tribunales del Sistema Nacional de Justicia, a la fecha de la entrada en vigencia de la Constitución, en calidad jurídica de contrata con más de cinco años de renovaciones consecutivas, deberá ser traspasado a personal de planta, conforme a los mecanismos que establezca la ley, norma que deberá dictarse en el plazo de dos años.

Es un resguardo para quienes se desempeñan en los tribunales que conformarán el sistema de justicia, que es coherente con los criterios jurisprudenciales asentados. Sin embargo, se **vuelve a fijar un plazo al legislador** para dictar la ley de traspaso desde las contratas a las plantas.

4. MODIFICACIÓN REGLAS DE GOBERNANZA, PROCEDIMIENTO O EJERCICIO CARGO

c) Funcionamiento de órganos constitucionales

➤ Paridad de órganos autónomos (Unidad temática II. e) i))

Disposición Transitoria N° 29

Nuevamente, se fija un mandato al legislador de dictar las leyes pertinentes adecuadas bajo un determinado plazo, siendo necesario reiterar la inconveniencia de la fijación de un término, bastando la alusión al deber legislativo.

5. CREACIÓN DE NUEVOS ÓRGANOS

a) Nuevos órganos constitucionales (Unidad temática III. a))

Disposición Transitoria N° 36

Se considera **adecuada** la norma, que en forma simple difiere la entrada en vigencia de las normas constitucionales de los órganos constitucionales nuevos a la época en que entren en vigor las leyes nuevas que las regulen.

Esta norma es además **coherente con la Disposición Transitoria N° 15**, en cuya virtud en tanto se dictan las disposiciones que den cumplimiento a lo prescrito por la nueva Carta Constitucional, continuarán rigiendo los preceptos legales y reglamentarios actualmente en vigor, salvo derogación expresa.

5. CREACIÓN DE NUEVOS ÓRGANOS

➤ Nuevos tribunales (Unidad temática III. a) i))

Disposición Transitoria N° 37

La norma parece **adecuada**, pues en forma simple difiere la entrada en funcionamiento de los nuevos tribunales que crea la Constitución a la época en que comiencen a regir las leyes correspondientes, salvo las excepciones que se fijan en el propio texto constitucional.

5. CREACIÓN DE NUEVOS ÓRGANOS

➤ JPL / Justicia vecinal (Unidad temática I. d))

Disposición transitoria N° 4

La norma transitoria, junto con suprimirlos, asume que los JPL se transformarán en tribunales vecinales y **fija un plazo para el legislador** para generar la ley respectiva. Como ya se ha indicado, se estima más adecuado simplemente aludir al deber del legislador de dictar las normas pertinentes, sin fijación de plazo, dejando subsistente el régimen actual hasta que entre en vigencia esa adecuación legal.

Elevado impacto de suprimir, transformar esta jurisdicción infraccional en vecinal y adscribir al sistema de justicia los numerosos JPL existentes en el país (374), actualmente sujetos a las particularidades de los municipios a que pertenecen.

5. CREACIÓN DE NUEVOS ÓRGANOS

➤ Juzgados y Centros de Justicia Vecinal (Unidad temática III. a) i) 4)

Disposición Transitoria N° 38

Nuevamente se fija un plazo al legislador para regular la situación prevista en la disposición.

Debe ser coordinada con la disposición transitoria N° 4. Si bien ambas normas fijan el plazo de dos años para dictar la ley que regula la nueva justicia vecinal y el traspaso desde los JPL, la norma transitoria N° 38 señala que durante “*el periodo intermedio*” los JPL deberán ser incorporados al Sistema Nacional de Justicia. Es decir, dentro de esos dos años deberán ser absorbidos los JPL por el Sistema de Justicia, en circunstancias que no tendrán aun fijada la competencia y procedimientos vecinales ni sus normas de traspaso, lo que resulta altamente complejo.

El inciso segundo de ambas disposiciones regula con algunos matices el traspaso de los funcionarios de estos juzgados.

El último inciso es confuso, pareciendo fijar un régimen transitorio de mecanismos colaborativos antes de la instalación de los centros de justicia vecinal (que la norma transitoria llama “comunitarios”).

5. CREACIÓN DE NUEVOS ÓRGANOS

➤ Consejo de la Justicia (Unidad temática III. a) ii))

Disposición Transitoria N° 41

Nuevamente se fija un término al legislador para regular la situación prevista en la disposición.

Tener en consideración las dimensiones del esfuerzo institucional que implica este cambio, en especial a la CAPJ, quien servirá de soporte a dicha institución. A modo de referencia, cabe tener presente:

- ✓ El nivel de desconcentración que tendrá que llevar adelante el Consejo a nivel regional.
- ✓ Hacer la estimación para servir de soporte al funcionamiento del Consejo Nacional.
- ✓ El levantamiento de la orgánica actual de la Corporación para su adecuación en las nuevas funciones anteriormente referidas.
- ✓ Proyectar las necesidades que harían posible a la CAPJ cumplir con este cometido.
- ✓ Incorporar estadísticas agregadas de la cantidad de causas que deberán formar parte del sistema de justicia.

MUCHAS GRACIAS