

**INFORME DE LA COMISIÓN DE
CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN,
JUSTICIA Y REGLAMENTO,**
recaído en el proyecto de ley, en
primer trámite constitucional, que
modifica el procedimiento de
confección de ternas para el
nombramiento de Jueces de
Garantía y de Tribunales de Juicio
Oral en lo Penal.
BOLETÍN N° 3.637-07

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informaros el proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciado en Mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República.

- - - - -

Cabe hacer presente que, en sesión 21^a, ordinaria, de martes 17 de agosto de 2004, la Sala de la Corporación autorizó a la Comisión para discutir este asunto en general y en particular en su primer informe.

Asimismo, vuestra Comisión os propone conocer este proyecto en general y en particular a la vez en su discusión en la Sala del Senado.

- - - - -

Asistieron en representación del Ejecutivo, por el Ministerio de Justicia, el Ministro señor Luis Bates y el Asesor del Departamento Jurídico, señor Mauricio Decap.

- - - - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Cabe hacer presente que los dos artículos del proyecto son de quórum **orgánico constitucional**.

Lo anterior, debido a que dichos preceptos inciden en la ley orgánica constitucional que determina la organización y atribuciones de los tribunales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley Suprema, en relación con el artículo 63, inciso segundo, de ese Texto Fundamental.

Cabe hacer presente que el Senado, por oficio N° 24.069, de 17 de agosto del año en curso, remitió a la Excelentísima Corte Suprema esta iniciativa de ley, con el fin de recabar su parecer al respecto según lo disponen los artículos 74 incisos segundo y siguientes de la Carta Fundamental y 16 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

A la fecha de elaboración de este informe, aún no se ha recibido la respuesta de la Excelentísima Corte Suprema.

ANTECEDENTES

1.- Objetivo fundamental de la iniciativa

Según los antecedentes aportados por el Mensaje, esta iniciativa busca subsanar la insuficiencia de candidatos que cumplen los requisitos para poder postular a los cargos de jueces de asiento de Corte de Apelaciones y que deben ser nombrados para la puesta en marcha de la Reforma Procesal Penal.

Para estos efectos, se propone legislar estableciendo un principio rector general en la conformación de las ternas, aplicable a cualquier proceso de reformas a los sistemas de enjuiciamiento, que involucre la creación de nuevos cargos de jueces, como los procesos de reforma procesal penal, o a la justicia de familia y del trabajo.

Dicho principio rector consiste en que las Cortes de Apelaciones tengan siempre la posibilidad de elegir postulantes para ser incorporados en ternas, de modo que si existen sólo dos ó tres que cumplen con los requisitos de pertenecer a la misma categoría o a la inmediatamente inferior y la evaluación respecto de ellos no fuere satisfactoria para incorporarlos en las ternas correspondientes, la Corte efectivamente vea ampliado el universo de postulantes para que pueda elegir a los mejores entre ellos.

2.- Mensaje

El Mensaje remitido por el Ejecutivo, expone que la reforma procesal penal constituye el hito más importante a nivel de reformas legales en materia de justicia del último siglo, por lo que su adecuada implementación sigue siendo una de las preocupaciones fundamentales del Gobierno.

Agrega que la paulatina puesta en marcha de la Reforma ha alertado acerca de algunos problemas, que han provocado correcciones menores. En esta misma línea, de ir perfeccionando el sistema, se ha detectado una dificultad muy específica, relativa a la inexistencia de suficientes candidatos que cumplen los requisitos para poder postular a los cargos de jueces de asiento de Corte de Apelaciones.

Recuerda que la reforma procesal penal creó alrededor de 800 cargos de jueces, correspondiendo cerca de la mitad de ellos a esta categoría de jueces de asiento de Corte, produciendo un fuerte movimiento ascendente en la carrera judicial.

Hace presente que, a raíz de la elaboración de las ternas para los cargos de Juez de Garantía y Juez de Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de la Región Metropolitana de Santiago, se ha detectado un importante inconveniente normativo que ha hecho difícil el proceso de formación de dichas ternas, por la escasez de postulantes para los cargos que demanda el nuevo proceso penal.

En efecto, los cargos a llenar corresponden a la Tercera Categoría del Escalafón Primario del Poder Judicial que, según el artículo 267 del Código Orgánico de Tribunales, está integrado por los jueces de tribunal de juicio oral en lo penal de ciudad asiento de Corte de Apelaciones, jueces letrados de juzgados de ciudad asiento de Corte de Apelaciones, jueces de juzgado de garantía de ciudad asiento de Corte de Apelaciones y relatores y secretarios de Cortes de Apelaciones.

Por tanto, para poder acceder al cargo de juez de garantía o juez de tribunal de juicio oral en lo penal de la Región Metropolitana, es necesario cumplir los requisitos del artículo 284 del Código Orgánico de Tribunales.

Dichos requisitos se estatuyen en la letra b) del artículo 284, la cual exige para la conformación de las ternas para el nombramiento de jueces de la tercera categoría, que los postulantes cumplan con alguno de los siguientes requisitos para ocupar un lugar en la misma:

a) Ser juez de tribunal de juicio oral en lo penal, juez de letras o juez de garantía más antiguo de la cuarta categoría, calificado en lista de méritos y que exprese su interés en el cargo.

b) Los dos lugares restantes se llenan con los integrantes de la tercera o de la cuarta categoría, que se hayan opuesto al concurso, elegidos de conformidad con el lugar que ocupen en las listas calificadorias, la categoría a la que pertenezcan, el puntaje de la última calificación y la antigüedad en el cargo, entre otros antecedentes.

El problema que se ha presentado es que no existe la cantidad suficiente de jueces que cumplan con los requisitos exigidos por la letra b) del mencionado artículo 284. Además, el artículo 280 del mismo cuerpo normativo señala que no puede ser promovido a una categoría superior, salvo excepciones, el funcionario que tenga menos de tres años de servicio en su categoría, lo que agrava la situación.

Por lo anterior y previendo estas dificultades el legislador incorporó en el numeral 8º, del artículo 1º transitorio, de la ley N° 19.665, que Reforma el Código Orgánico de Tribunales, la norma siguiente: "En casos excepcionales, cuando no hubiere postulantes que cumplan los requisitos establecidos en la letra b) del artículo 284 del Código Orgánico de Tribunales, resultará aplicable la regla contenida en la letra c) de la misma disposición."

Con este precepto se ampliaba de manera importante el espectro de integrantes del Escalafón Primario del Poder Judicial habilitados para participar en estos procesos de selección, por cuanto quedaban en esas condiciones, entre otros, los jueces de tribunal de juicio oral en lo penal de comuna o agrupación de comunas, los jueces letrados de juzgados de comuna o agrupación de comunas, los jueces de juzgados de garantía de comuna o agrupación de comunas, y los secretarios de juzgados de letras de ciudad asiento de Corte de Apelaciones; los secretarios de los juzgados antes señalados de capital de provincia, y los abogados extraños al Poder Judicial que se hayan opuesto al concurso y que hubieren aprobado el programa de formación para postulantes al Escalafón Primario del Poder Judicial que imparte la Academia Judicial.

No obstante, la expresión "en casos excepcionales" ha sido interpretada restrictivamente por la Excelentísima Corte Suprema, llegando a la anulación de nombramientos por haber recaído en personas que no cumplían los requisitos del Código Orgánico de Tribunales.

Dicha interpretación restrictiva implica que si existen postulantes que cumplan con los requisitos, solamente con ellos deberán conformarse las ternas, aún cuando ello signifique que la Corte respectiva no pueda "elegir" dentro de los postulantes que cumplan con los requisitos, al existir sólo 2 ó 3 de ellos que se encuentran en esa condición.

Por lo expuesto, prosigue el texto del Mensaje, se ha estimado indispensable modificar la norma de excepción para que su regulación alcance precisamente a las situaciones aludidas, asumiendo como principio rector de la conformación de las ternas, en procesos de transformación de los sistemas de enjuiciamiento que involucren la creación de nuevos cargos de jueces, la circunstancia de que la Corte respectiva siempre tenga un universo de postulantes que cumplan con los requisitos mínimos para poder elegir de entre ellos a los mejores candidatos para esas nuevas vacantes.

Precisamente, en concordancia con lo antes señalado, existen actualmente en curso procesos de reforma de la justicia de familia y del trabajo, además de la procesal penal, por lo que se ha estimado conveniente introducir una norma transitoria directamente al Código Orgánico de Tribunales, con la finalidad de que la misma sea aplicable a cualquier proceso de reformas a los sistemas de enjuiciamiento, que involucre la creación de nuevos cargos de jueces.

Se trata que las Cortes de Apelaciones tengan siempre la posibilidad de elegir postulantes para ser incorporados en ternas, de modo que si existen sólo dos ó tres que cumplen con los requisitos de pertenecer a la misma categoría o a la inmediatamente inferior y la evaluación respecto de ellos no fuere satisfactoria para incorporarlos en las ternas correspondientes, la Corte efectivamente vea ampliado el universo de postulantes para que pueda elegir a los mejores entre ellos.

De esta manera, se propone que los postulantes de las categorías quinta y sexta, para los procesos específicos de los períodos de transición, cumplan con los requisitos necesarios para ser incorporados en las ternas respectivas.

En consecuencia, se postula una modificación al Código Orgánico de Tribunales, para incorporar una norma transitoria, como artículo 16, nuevo, que solucione de la manera indicada el problema de la falta de postulantes que cumplan los requisitos para ser incluidos en ternas.

En concordancia con esta propuesta, se propone la derogación de la norma excepcional antes aludida en la ley N° 19.665, debido a que la hipótesis allí regulada quedará incorporada en el nuevo precepto. Se excluye sólo a los abogados externos al Poder Judicial, por resultar excesiva la posibilidad de que ingresen directamente a la tercera categoría quienes todavía no forman parte del Escalafón respectivo.

3.- Legales

a) El artículo 75 incisos séptimo y octavo de la Constitución Política, sobre nombramiento de jueces de letras.

b) El Código Orgánico de Tribunales, especialmente el artículo 267 que señala los integrantes de las diversas categorías del escalafón primario del Poder judicial.

Su artículo 280 cuyo texto establece que no podrá ser promovido a una categoría superior el funcionario que tenga menos de tres años de servicios en su categoría, salvo que en la inmediatamente inferior hubiere servido más cinco años, en cuyo caso necesitará sólo uno.

El artículo 281 cuyo inciso primero dispone que los funcionarios incluidos en lista Sobresaliente tendrán derecho preferente para figurar en quina o en terna frente a aquéllos que se encuentren incorporados en la lista Muy Buena, éstos preferirán a los incluidos en la lista Satisfactoria, y éstos a los incorporados a la lista Regular. Los incluidos en las otras listas no podrán figurar en quina o en terna. A igualdad de lista calificatoria, preferirán los oponentes por orden de su categoría y, a igualdad en ésta, deberá considerarse el puntaje de la última calificación y la antigüedad en el cargo, entre sus otros antecedentes.

Su artículo 284 letra b) la cual dispone que las ternas, para los integrantes de las categorías tercera y cuarta, con excepción de los relatores de las Cortes de Apelaciones, se integrarán con el juez de letras en lo civil o criminal más antiguo de la categoría inferior calificado en lista de méritos y que exprese su interés en el cargo y con dos integrantes de la misma categoría del cargo que se trata de proveer o de la inmediatamente inferior, que se hayan opuesto al concurso, elegidos de conformidad al inciso primero del artículo 281.

Cabe hacer presente que esta última norma se encuentra modificada por el artículo 11 de la ley N° 19.665, en el sentido de que se reemplaza la frase “con el juez de letras civil o criminal”, por “con el juez de tribunal de juicio oral en lo penal, el juez de letras o el juez de juzgado de garantía”. Con todo, dicha enmienda regirá en la Región Metropolitana desde el 16 de junio del año 2005.

c) La ley N° 19.665, en su artículo 1° transitorio N° 8) dispone que, en casos excepcionales, cuando no hubiere los postulantes que cumplan los requisitos establecidos en la letra b) del artículo 284 del Código Orgánico de Tribunales, resultará aplicable la regla contenida en la letra c) de la misma disposición.

4.- Estructura del proyecto

Esta iniciativa consta de dos artículos permanentes.

El primero, agrega un nuevo artículo 16, transitorio, en el Código Orgánico de Tribunales, con la finalidad de establecer que, si durante la fase de instalación de modificaciones a los sistemas de enjuiciamiento que involucren la creación de nuevos cargos de jueces, no hubiere postulantes suficientes que cumplan los requisitos establecidos en la letra b) del artículo 284 del Código Orgánico de Tribunales, para elegir de entre ellos a quienes serán incorporados en las ternas respectivas, las Cortes de Apelaciones podrán incluir a los postulantes de la cuarta, quinta o sexta categoría del Escalafón Primario del Poder Judicial.

El segundo, deroga el N° 8 del artículo 1° transitorio de la Ley N° 19.665, que reforma el Código Orgánico de Tribunales.

- - - - -

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

Vuestra Comisión, al comenzar la discusión de la idea de legislar en la materia, escuchó al señor Ministro de Justicia quien expresó que esta reforma es muy necesaria y ha sido solicitada por diversos miembros de las Cortes de Apelaciones.

Hizo presente que se han producido diversos problemas al conformar las ternas para la Región Metropolitana. Explicó que, en general, todos los jueces de letras y el resto de los funcionarios abogados del Poder Judicial (Secretarios de Tribunal, Relatores, Fiscales de Corte), están agrupados dentro de lo que se denomina “Escalafón Primario”.

Este Escalafón Primario está dividido en siete categorías; por ejemplo, en la primera categoría se encuentran los Ministros de la Corte Suprema y en la séptima los secretarios de juzgados de letras de comunas que no sean asiento de Corte de Apelaciones y que no sean Capitales de Provincia.

El problema se presenta actualmente con el nombramiento masivo de jueces de garantía y de tribunal oral en lo penal de las comunas de Santiago y de San Miguel. Estos jueces son funcionarios del escalafón primario y corresponden a la tercera categoría, pues son jueces de comunas asiento de Corte de Apelaciones.

El juez de tercera categoría, según lo dispuesto en la letra b) del artículo 284, es elegido de una terna conformada por:

a) El funcionario más antiguo de la categoría inmediatamente inferior (cuarta: jueces de ciudades que sean capital de provincia pero que no sean ciudades asiento de Corte de Apelaciones), que esté calificado en lista de mérito y que exprese interés por el cargo, y

b) Dos integrantes de la misma tercera categoría o de la cuarta categoría que hayan postulado por concurso de oposición de antecedentes.

Para la implementación de la reforma procesal penal, se dictó la ley N° 19.665, que establece, en su artículo 1° transitorio N° 8, que en “casos excepcionales” y siempre que no hubiesen postulantes que cumplan con los requisitos para integrar la terna de donde saldrá el juez de tercera categoría (jueces de Santiago y de San Miguel), será factible integrar la terna con las siguientes personas:

a) Con el funcionario de la sexta categoría (secretarios de juzgados de letras de ciudades capitales de provincia que no sean asiento de Corte de Apelaciones) más antiguo, calificado en lista de mérito y que exprese su interés en el cargo, y

b) Con dos funcionarios de la quinta o sexta categoría que hayan postulado por concurso de oposición de antecedentes, o con abogados externos al Poder Judicial que hayan aprobado el curso de la Academia Judicial.

Lamentablemente, la Excelentísima Corte Suprema ha limitado la aplicación de esta norma interpretando que basta que existan tres candidatos que cumplan con los requisitos señalados en la letra b), del artículo 284, independiente de sus méritos, para que la norma del N° 8 del artículo 1° transitorio de la ley 19.665 no se aplique. Lo anterior en base a que esta norma expresamente dice ser aplicable “en casos excepcionales”.

Por esta razón, se plantea una modificación que permitirá, cada vez que se implemente un nuevo sistema de enjuiciamiento que requiera numerosos nombramientos de jueces, que las ternas de jueces de la tercera categoría sean integradas por las siguientes personas:

a) Por el funcionario de la cuarta categoría (jueces de ciudades que sean capital de provincia pero que no sean ciudades asiento de Corte de Apelaciones) más antiguo, calificado en lista de mérito y que exprese su interés en el cargo, y

b) Por dos funcionarios meritorios de la tercera, cuarta, quinta o sexta categoría que hayan postulado por concurso de oposición de antecedentes. De esta forma se amplía la posibilidad para que las Cortes de Apelaciones tengan un universo de candidatos más amplio y así integrar las ternas con los candidatos más meritorios.

La Comisión estuvo de acuerdo con los planteamientos del Ejecutivo, considerando la necesidad de implementar de la manera más adecuada las reformas procesales en marcha.

A este respecto, se tuvo presente que la enmienda propuesta es general, en el sentido de que se aplicará a cualquier proceso de reforma que implique la creación de nuevos jueces, como el nuevo proceso penal, los tribunales de familia o la reforma laboral procesal.

Los miembros de la Comisión manifestaron su opinión favorable a esta iniciativa, sin perjuicio de las enmiendas de redacción que se efectuarán en la discusión en particular.

- Cerrado el debate y sometida a votación la idea de legislar en la materia, fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, con los votos de los Honorables Senadores señores Chadwick, Espina, Fernández y Zaldívar, don Andrés.

En la discusión en particular, la Comisión estimó conveniente perfeccionar la redacción del artículo 1º del proyecto.

Para estos efectos, la Comisión precisó que en estos casos las Cortes de Apelaciones tendrán un amplio abanico de alternativas, en el sentido de que se entenderá que los postulantes de la tercera, cuarta, quinta o sexta categoría del Escalafón Primario del Poder Judicial cumplen con los requisitos establecidos en la letra b), del artículo 284, del Código Orgánico de Tribunales, para ser incorporados en las ternas respectivas.

No obstante lo anterior, por expreso mandato constitucional (artículo 75 inciso octavo) y por aplicación de la letra b) del artículo 284 del Código Orgánico de Tribunales, siempre el juez de tribunal de juicio oral en lo penal, el juez de letras o el juez de juzgado de garantía más antiguo de la categoría inferior calificado en lista de méritos y que exprese su interés en el cargo, podrá integrar la terna, ya que el artículo 16 transitorio será aplicable sólo al los dos cupos restantes de la mencionada letra.

Por tanto, las Cortes de Apelaciones al confeccionar las ternas en estos casos, sin perjuicio del derecho del juez de tribunal de juicio oral en lo penal, el juez de letras o el juez de juzgado de garantía más antiguo de la categoría inferior calificado en lista de méritos y que exprese su interés en el cargo, podrán integrar los otros dos cupos de la terna con funcionarios de las categorías tercera, cuarta, quinta y sexta, según el caso, en base al artículo 284 letra b) y al artículo 16 transitorio del Código Orgánico de Tribunales.

En este contexto, la Comisión decidió aprobar el artículo 1º del proyecto, con una redacción más clara del siguiente tenor: "Cuando se implementen modificaciones a los sistemas de enjuiciamiento que impliquen la creación de nuevos cargos de jueces, se entenderá que los postulantes de la cuarta, quinta o sexta categoría del Escalafón Primario del Poder Judicial cumplen con los requisitos establecidos en la letra b), del artículo 284, del Código Orgánico de Tribunales, para ser incorporados en las ternas respectivas."

La Comisión dejó constancia de que por tratarse de enmiendas formales no es necesario oficiar nuevamente el texto de este artículo a la Excelentísima Corte Suprema.

Por su parte, la Comisión mantuvo la redacción del artículo 2º del proyecto.

Cabe hacer presente, que todas las enmiendas efectuadas al proyecto fueron aprobadas por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Chadwick, Espina, Fernández y Zaldívar, don Andrés.

- - - - -

En mérito de los acuerdos anteriores, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de proponeros que aprobéis en general y en particular el proyecto de ley que se consigna a continuación:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1.- Incorpórase al Código Orgánico de Tribunales, el siguiente artículo 16 transitorio, nuevo:

“Artículo 16.- Cuando se implementen modificaciones a los sistemas de enjuiciamiento que impliquen la creación de nuevos cargos de jueces, se entenderá que los postulantes de la cuarta, quinta o sexta categoría del Escalafón Primario del Poder Judicial cumplen con los requisitos establecidos en la letra b), del artículo 284, del Código Orgánico de Tribunales, para ser incorporados en las ternas respectivas.”.

Artículo 2.- Suprímese el N° 8 del artículo 1º transitorio de la ley N° 19.665, que reforma el Código Orgánico de Tribunales.”.

- - - - -

Acordado en sesión celebrada el día 18 de agosto de 2004, con asistencia de los Honorables Senadores señores Alberto Espina Otero (Presidente), Andrés Chadwick Piñera, Sergio Fernández Fernández y Andrés Zaldívar Larraín.

Sala de la Comisión, a 18 de agosto de 2004.

Sergio Gamonal Contreras
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA EL PROCEDIMIENTO DE CONFECCIÓN DE TERNAS PARA EL NOMBRAMIENTO DE JUECES DE GARANTÍA Y DE TRIBUNALES DE JUICIO ORAL EN LO PENAL. (Boletín N° 3.637-07)

- I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** Según los antecedentes aportados por el Mensaje, esta iniciativa busca subsanar la insuficiencia de candidatos que cumplen los requisitos para poder postular a los cargos de jueces de asiento de Corte de Apelaciones y que deben ser nombrados por la puesta en marcha de la Reforma Procesal Penal.

Para estos efectos, se propone legislar estableciendo un principio rector general en la conformación de las ternas, aplicable a cualquier proceso de reformas a los sistemas de enjuiciamiento, que involucre la creación de nuevos cargos de jueces, como los procesos de reforma procesal penal, o a la justicia de familia y del trabajo.

Dicho principio rector consiste en que las Cortes de Apelaciones tengan siempre la posibilidad de elegir postulantes para ser incorporados en ternas, de modo que si existen sólo dos ó tres que cumplen con los requisitos de pertenecer a la misma categoría o a la inmediatamente inferior y la evaluación respecto de ellos no fuere satisfactoria para incorporarlos en las ternas correspondientes, la Corte efectivamente vea ampliado el universo de postulantes para que pueda elegir a los mejores entre ellos..

- II. ACUERDOS:** Aprobar en general y en particular el proyecto en informe (Unanimidad 4x0).
- III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** Consta de dos artículos.
- IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** Los dos artículos del proyecto son de quórum orgánico constitucional, debido a que inciden en la ley orgánica constitucional que determina la organización y atribuciones de los tribunales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley Suprema, en relación con el artículo 63, inciso segundo, de ese Texto Fundamental.

V. **URGENCIA:** Suma.

VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República.

VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** Primer trámite.

VIII. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 17 de agosto de 2004.

IX. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** Primer informe.

X. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**

a) El artículo 75 incisos séptimo y octavo de la Constitución Política.

b) El Código Orgánico de Tribunales.

c) La ley N° 19.665.

Valparaíso, a 18 de agosto de 2004.

Sergio Gamonal Contreras
Secretario de la Comisión