

MENSAJE DE S.E. LA PRESIDENTA DE LA REPUBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN VIRTUD DEL CUAL LAS LEYES PROCESALES QUE ESTABLEZCAN UN NUEVO SISTEMA DE ENJUICIAMIENTO PODRÁN FIJAR OPORTUNIDADES DIFERENTES PARA SU ENTRADA EN VIGENCIA EN LAS DIVERSAS REGIONES DEL PAÍS.

SANTIAGO, diciembre 7 de 2007.-

MENSAJE N° 1194-355/

Honorable Senado:

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DEL H.
SENADO.**

En uso de mis facultades constitucionales, someto a vuestra consideración un proyecto de reforma constitucional, en virtud del cual las leyes procesales que establezcan un nuevo sistema de enjuiciamiento podrán fijar oportunidades diferentes para su entrada en vigencia en las diversas regiones del país.

I. FUNDAMENTOS.

El proceso de modernización de la Administración de Justicia que nuestro país ha venido desarrollando en los últimos años, ha implicado reformas estructurales en diferentes áreas del ordenamiento jurídico, enfocadas tanto al diseño de nuevos procedimientos judiciales como al de nuevas estructuras orgánicas, con el objeto de que sean capaces de satisfacer los requerimientos de esos nuevos procedimientos.

Sin embargo, el escenario que se genera mediante la instauración de un nuevo sistema procedimental y orgánico no cesa ahí e implica, además, el establecimiento de modelos de trabajo distintos a los utilizados, la necesidad de capacitación para la adquisición de nuevas des-

trezas, la inmersión en nuevos principios inspiradores, el desarrollo de otras formas de interrelación de sus intervinientes, e incluso, muchas veces, la incorporación de nuevos actores. Todo ello conlleva una diferente visión y entendimiento de la administración de justicia.

De ahí que, atendidos los resultados obtenidos a través de la implementación gradual de la reforma procesal penal, se ha llegado al convencimiento que tal habilitación debe ser extendible a otros procesos de reforma que involucran una serie de factores que sólo pueden ser medidos y probados de manera paulatina, permitiendo de esta forma que los grandes cambios propuestos a nivel normativo, logren cristalizarse a través de una implementación adecuada a las realidades políticas, culturales y sociales de la Nación.

La habilitación para la entrada en vigencia diferida en el ámbito territorial, que viene a establecer un sistema de gradualidad, en ocasiones permite asegurar que en el proceso de instalación se minimicen los obstáculos y problemas que una reforma de gran envergadura puede presentar al ser puesta en vigencia de manera total e inmediata en todo el territorio nacional.

De este modo, como ya se señalara, y basados en los logros y éxitos que la reforma procesal penal ha mostrado, es creo necesario posibilitar la evaluación y control, en ámbitos territoriales acotados, de los alcances que las reformas puedan presentar, pudiendo actuar de forma eficaz y eficiente, introduciendo los ajustes necesarios- incluso de carácter normativo- que permitan una exitosa implementación.

En base a la consideración de constituir una eficiente herramienta de implementación, y teniendo en mente que el país se encuentra enfrentado y lo seguirá estando, a trascendentes procesos de reforma en esta área, es que hemos decidido integrar la gradualidad territorial como una posibilidad real para otros procesos de instauración de nuevos sistemas procesales, que comparten las mismas complejidades, ya sea por la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, por el establecimiento de un nuevo sistema de procedimientos, o por la reunión de ambos aspectos.

Ciertamente el éxito de un proceso de reformas no sólo depende de un buen diseño, sino

también de las posibilidades materiales que se tengan de mantener un control real sobre los distintos aspectos y actores que en ella participen, lo que indudablemente resulta más efectivo en la medida en que se acota el ámbito de aplicación de los mismos. Por tanto, el monitoreo constante de una reforma sobre determinados espacios territoriales permite un examen más profundo y exhaustivo de los mismos, lo que trasunta en mayores y mejores expectativas de éxito de la reforma en su totalidad.

En consecuencia, la modificación propuesta apunta a establecer una habilitación constitucional al legislador, de manera explícita, para configurar del modo que sea más conveniente en cada caso, la aplicación progresiva de las leyes procesales que establezcan un nuevo sistema de enjuiciamiento.

En tal sentido, la reforma sometida a vuestra consideración no tiene por objeto introducir a nivel constitucional una regulación, en términos generales, de los efectos de la ley en el tiempo y en el espacio. Esta es una cuestión que sigue entregada a la configuración del legislador.

II. CONTENIDO.

La reforma constitucional que se propone, tiene como elementos fundamentales los siguientes:

1. Leyes procesales.

En primer lugar, la reforma extiende sus efectos sólo sobre las leyes procesales, tal como comienza enunciando la norma propuesta.

Ahora bien, la expresión "leyes procesales" requiere ciertas precisiones.

Desde luego, el contenido de estas normas comprende no sólo a aquellas que se refieren a procedimientos y que han sido clasificadas doctrinariamente como normas de derecho procesal funcional, sino también aquellas relativas a la determinación de los órganos que intervienen en ellos, así como la determinación de sus competencias, es decir, normas de derecho procesal orgánico. En efecto, una de las definiciones dadas por la doctrina a la expresión "ley procesal", señala que se trata de "aquella norma jurídica que dice relación con la organización de los tribunales de justicia, con la determi-

nación de sus atribuciones y competencias o con el establecimiento de las normas de procedimiento a que deben someterse tanto los tribunales como las personas que actúan en el proceso".

Dicho de manera simple, el término "leyes procesales" no comprende las leyes sustantivas. El término se refiere a las normas denominadas "ordenatoria litis", excluyendo a las normas sustantivas o "decisoria litis".

Por otra parte, la utilización de una fórmula en plural ("leyes procesales") permite dar cuenta que, dada la magnitud que reviste establecer un sistema de enjuiciamiento, muchas veces es necesario la dictación de más de un cuerpo legal para hacer frente a los distintos aspectos, tanto funcionales como orgánicos. Así, suele suceder que una sola ley no baste para instaurar un sistema de estas características y, sin embargo, sea parte indispensable del funcionamiento efectivo del mismo, por lo que su entrada en vigor se relacione en forma interdependiente junto a la entrada en vigencia de otros cuerpos legales. La configuración de estos mecanismos queda entregada al legislador.

2. Nuevo sistema.

Un segundo elemento de la reforma que se propone, es que las leyes procesales deben consistir en la regulación de un "nuevo sistema de enjuiciamiento".

Esto tiene lugar cada vez que un conjunto de reglas o principios normativos estructuran la forma de instruir o sustanciar los asuntos en que conocen los jueces o tribunales. Esto implica comprender no sólo las normas que regulan la formalidad y substanciación de los procedimientos, sino también las que crean órganos jurisdiccionales o de otra índole que colaboran en la administración de justicia.

Así, nuestra legislación ha dejado constancia desde antigua data de la instauración de nuevos sistemas de enjuiciamiento, como dan cuenta los respectivos mensajes del Código de Procedimiento Civil y el Código de Procedimiento Penal.

Asimismo, la expresiones aquí utilizadas, han tenido consagración legal en la ley N° 19.976, publicada en el Diario Oficial el 23 de octubre de 2004, que introdujo en el Código Orgánico de Tribunales un artículo 16 transitorio

que comienza bajo el siguiente tenor: "Cuando se implementen modificaciones a los sistemas de enjuiciamiento que impliquen la creación de nuevos cargos de jueces (...)".

En consecuencia, la aplicación gradual, esto es, la entrada en vigencia en distintas oportunidades en las diversas regiones del país, que esta reforma autoriza, se refiere a todas aquellas leyes procesales que establezcan un nuevo sistema de enjuiciamiento, sea que éstas se refieran a aspectos procedimentales, o bien, a aspectos relativos a la organización y atribuciones de los tribunales, tal como, de acuerdo al ejemplo recién mencionado, sería la creación de nuevos cargos de jueces, que resultan justamente de la implementación de un nuevo sistema de enjuiciamiento.

En definitiva, la modificación propuesta establece una habilitación para el legislador. Corresponde privativamente a los órganos que ejercen la potestad legislativa la decisión acerca de la configuración concreta de un nuevo sistema y de su aplicación en el territorio nacional. Es, por tanto, una decisión discrecional.

3. La unidad territorial.

Por otro lado, la habilitación que contempla esta ley para la entrada en vigencia progresiva de las leyes procesales, atiende a las "regiones", como unidades territoriales. En consecuencia, una eventual aplicación gradual de la ley sólo puede atender a esa división, con el objeto de establecer un límite en la fragmentación de la aplicación gradual de las reformas. No son admisibles las reformas por provincias o comunas, u otra división territorial que no sea una región.

4. Oportunidades.

La reforma que se propone habilita al legislador para fijar oportunidades diferentes para la entrada en vigencia de sus disposiciones para las diferentes regiones del país, atendida la pluralidad de factores que deben ser tenidos en cuenta, y que justifican la vigencia o aplicación por etapas del sistema de enjuiciamiento de que se trate.

La definición de una oportunidad corresponde al legislador, quien podrá fijar una fecha determinada o bien cualquier evento futuro cuya verificación origine la entrada en vigen-

cia del sistema, y estará sujeto a las limitaciones que la propia norma constitucional prevé.

5. Límite temporal.

La norma propuesta permite que el legislador sea libre para determinar la aplicación progresiva de un nuevo sistema procesal. Sin embargo, esta libertad está sujeto a un límite temporal máximo: "el plazo para su entrada en vigor en todo el país no podrá ser superior a seis años".

Se introduce de esta manera una restricción razonable, a efectos de propender a la instalación plena de un nuevo sistema de enjuiciamiento en la totalidad del territorio nacional.

Se ha tenido en cuenta, a la hora de señalar un plazo, la experiencia de las leyes que configuraron la reforma procesal penal, una de las reformas más intensas y radicales en la historia de nuestro ordenamiento jurídico.

Dicho plazo, no obstante, podría ser prorrogado en su límite máximo, en la medida en que esté pendiente y se necesite una nueva ley. El plazo de seis años constituye especialmente un horizonte de programación, pero no un imperativo que obligue a la vigencia plena de un sistema cuya aplicación práctica pueda evidenciar aún necesidad de perfeccionamiento.

6. Norma permanente.

La regulación de los efectos de la ley en el tiempo y en el espacio, no es una materia que esté tratada expresamente en alguno de los enunciados de la Carta Fundamental, salvo para materias específicas, como la irretroactividad de la ley penal y la excepción dada por la nueva ley que favorezca al afectado.

La reforma que ahora se somete a vuestra consideración, como se ha señalado con anterioridad, tampoco establece una regulación general al respecto, sino que se circunscribe al tipo de leyes que más arriba se han explicado. En tal sentido, no se ha creído necesario introducir un nuevo artículo, sino que adicionar un inciso nuevo al número 3 del artículo 63 que trata las materias de ley.

Desde luego, la reforma que se propone no establece un nuevo ámbito de reserva legal,

pues ella opera sobre la base de la que existe. Pero se ha estimado apropiado introducir ahí el enunciado normativo en que se traduce esta reforma, atendida la alusión que se hace a materias que son objeto de codificación procesal, sin perjuicio que la expresión "leyes procesales", que se introduce por la reforma propuesta, es más amplia que leyes procesales objeto de codificación.

Por tanto, en mérito de lo expuesto, tengo el honor de someter a vuestra consideración el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

"Artículo único.- Incorpóranse en el artículo 63, número 3) de la Constitución Política de la República, a continuación del punto y coma que pasa a ser punto aparte, los siguientes incisos segundo y tercero nuevos:

"Las leyes procesales que regulen un nuevo sistema de enjuiciamiento podrán fijar oportunidades diferentes para su entrada en vigencia en las diversas regiones del territorio nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, el plazo para la entrada en vigor de dichas leyes, en todo el país, no podrá ser superior a seis años;"."

Dios guarde a V.E.

MICHELLE BACHELET JERIA
Presidenta de la República

CARLOS MALDONADO CURTI
Ministro de Justicia