

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA RECAIDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE REGULA LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LAS LEYES PROCESALES QUE INDICA.

BOLETÍN N° 5560-07 (S)

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia viene en informar, en segundo trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en un Mensaje de S.E. la Presidenta de la República.

Para el despacho de esta iniciativa, la señora Jefe del Estado ha hecho presente la urgencia, la que ha calificado de “discusión inmediata” para todos sus trámites constitucionales, por lo que esta Corporación cuenta con un plazo de tres días corridos para afinar su tramitación, plazo que vence el 21 del mes en curso, por haberse dado cuenta de la urgencia en la Sala el 18 de diciembre recién pasado.

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión contó con la colaboración de don Carlos Maldonado Curti, Ministro de Justicia, doña Verónica Baraona del Pedregal, Subsecretaria de Justicia, doña Nelly Salvo Ilabel, Jefa de Asesoría y Estudios de la División Jurídica del Ministerio de Justicia, don Rodrigo García y don Rodrigo Zúñiga Carrasco, asesores del Ministerio, don Ariel Rossel Zúñiga y don Francisco del Río Correa, asesores del Ministerio del Trabajo.

I.- IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES.

El proyecto tiene por objeto introducir una reforma constitucional para permitir que las leyes procesales que regulen un sistema de enjuiciamiento o que modifiquen la organización y atribuciones de los tribunales, puedan fijar fechas diferentes para su entrada en vigencia en las distintas regiones del país, no pudiendo tal gradualidad exceder de cuatro años.

II.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

Para los efectos de lo establecido en los números 2°, 3°, 5°, 6° y 7° del artículo 289 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia de lo siguiente:

1.- Que se aprobó el proyecto en los mismos términos que el Senado.

2.- Que se aprobó la idea de legislar por mayoría de votos (6 votos a favor y 4 en contra) (votaron a favor los Diputados señoras Saa y Soto y señores Araya, Burgos, Ceroni y Saffirio. En contra lo hicieron los Diputados señora Turres y señores Cardemil, Eluchans y Cristián Monckeberg).

3.- Que el proyecto no contiene disposiciones que sean de la competencia de la Comisión de Hacienda.

4.- Que se rechazó la indicación de los Diputados señores Araya, Cardemil y Cristián Monckeberg para sustituir el artículo único del proyecto por el siguiente:

“Agrégase la siguiente disposición transitoria a la Constitución Política:

“ Vigésima primera.- Las leyes procesales que regulen el sistema de enjuiciamiento laboral y la organización y atribuciones de los tribunales del trabajo, conforme al artículo 63 número 3) de la Constitución Política, podrán fijar fechas diferentes para su entrada en vigencia en las diversas regiones del territorio nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, el plazo para la entrada en vigencia de dichas leyes en todo el país, no podrá ser superior a cuatro años.”.

5.- Que no se introdujo modificación alguna al texto propuesto por el Senado.

III.- DIPUTADO INFORMANTE.

Se designó Diputado Informante al señor Guillermo Ceroni Fuentes.

IV.- QUORUM DE APROBACIÓN.

De conformidad a lo establecido en el artículo 127 de la Constitución Política, recayendo esta reforma en su Capítulo V, requiere para su aprobación del voto conforme de las tres quintas partes de los Diputados y Senadores en ejercicio.

V.- ANTECEDENTES.

1.- El Mensaje fundamenta esta reforma en el hecho de que el proceso de modernización de la administración de justicia que ha venido desarrollando el país, implica reformas estructurales tanto en el diseño de nuevos procedimientos judiciales como en el de nuevas estructuras orgánicas suficientes para atender los requerimientos que originen esos nuevos procedimientos.

Pero estas modificaciones orgánicas y de procedimientos, requieren modelos de trabajo diferentes a los utilizados, de capacitación para la adquisición de nuevas destrezas, de aplicación de nuevos principios inspiradores y, muchas veces, de la incorporación de nuevos actores, todo lo que desemboca en una visión diferente de la administración de justicia.

Lo anterior, atendiendo a los resultados de la implementación gradual de la reforma procesal penal, han llevado al convencimiento de que tal forma de implementación debe también extenderse a otros procesos de reforma, que sólo pueden ser medidos y probados de forma paulatina, permitiendo así que los grandes cambios propuestos a nivel normativo, puedan concretarse en forma adecuada a la realidad política, social y cultural del país. Tal mecanismo de implementación, agrega el Mensaje, permite minimizar 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.

Por lo dicho, y en atención a la experiencia indicada, parece conveniente posibilitar la evaluación y control en ámbitos territoriales limitados, de los alcances que las reformas pueden presentar, introduciendo los ajustes necesarios que permitan una exitosa implementación en la totalidad del territorio.

Añade el Mensaje que como el país se encuentra enfrentado a un proceso de trascendentes reformas en esta área, se ha resuelto permitir la aplicación de la gradualidad territorial para otros procesos de instauración de sistemas procesales que comparten similares complejidades, ya sea por la creación de una nueva orgánica jurisdiccional o por el establecimiento de nuevos procedimientos o por ambos a la vez.

La aplicación gradual de los nuevos sistemas, permite un examen más profundo y exhaustivo de los mismos, un control real sobre sus distintos aspectos que, en definitiva, trasunta en mayores y mejores expectativas de éxito de la reforma en su totalidad.

En consecuencia, esta modificación constitucional persigue habilitar al legislador para configurar del modo que sea más conveniente, la aplicación progresiva de las leyes procesales que establezcan un nuevo sistema de enjuiciamiento.

Trata, a continuación, el Mensaje los elementos que conforman esta reforma constitucional, señalando que, en primer lugar, extiende sus efectos sólo sobre las leyes procesales, entendiendo por tales no sólo a aquéllas que se refieren a procedimientos y que la doctrina clasifica como normas de derecho procesal funcional, sino también aquéllas relativas a la determinación de los órganos que intervienen en ellos, incluida su competencia, y que constituyen las normas de derecho procesal orgánico.

Excluye, por tanto, la reforma las leyes sustantivas o “decisoria litis” y su expresión en plural obedece a la complejidad de la instauración de un sistema de enjuiciamiento, en que la dictación de una sola ley suele no resultar suficiente para hacer frente a los distintos aspectos, tanto funcionales como orgánicos, que ello implica. En todo caso, la configuración de estos mecanismos queda entregada al legislador.

En segundo lugar, estas leyes procesales deben consistir en la regulación de un nuevo sistema de enjuiciamiento, es decir, un conjunto de reglas o principios normativos que estructuren la forma de instruir o sustanciar los asuntos de que conocen los tribunales, por tanto, no

solamente las reglas que regulan la formalidad de los procedimientos sino también las que crean órganos jurisdiccionales o de otra índole que colaboran en la administración de justicia. Por tanto, sería resorte de la discrecionalidad del legislador, la configuración concreta del nuevo sistema y su aplicación en el territorio nacional.

En tercer lugar, la aplicación gradual o progresiva de las leyes procesales atiende a las regiones como unidad territorial. No podría efectuarse una aplicación por provincias o comunas, límite impuesto con el objeto de evitar una excesiva fragmentación en dicha aplicación gradual.

En cuarto lugar, la reforma habilita al legislador para fijar diferentes oportunidades de entrada en vigencia de los nuevos sistemas procesales, atendiendo a la diversidad de factores que deben considerarse y que justifican la aplicación por etapas del sistema de enjuiciamiento de que se trate. Esta oportunidad podrá ser una fecha determinada o la verificación de cualquier evento futuro que de lugar a la entrada en vigencia del nuevo sistema, todo ello dentro de los límites que la misma reforma impone.

En quinto lugar, si bien la reforma habilita al legislador para que determine libremente la aplicación progresiva de los nuevos sistemas, sujeta dicha libertad a un límite temporal máximo, es decir, seis años para la instalación plena del nuevo sistema de enjuiciamiento en todo el país. Dicho plazo ha sido establecido sobre la base de la experiencia adquirida en la instalación de la reforma procesal penal en todo el territorio nacional.

Agrega el Mensaje que dicho plazo máximo podría ser prorrogado en la medida que esté pendiente y se necesite de una nueva ley. Se trataría, por tanto, de un horizonte de programación pero no de un imperativo que obligue a la vigencia plena de un sistema que aún puede requerir perfeccionamientos.

Por último, explica el Mensaje la forma escogida para plasmar esta reforma, señalando que los efectos de la ley en el tiempo y el espacio no constituye una materia que tenga una regulación especial en la Constitución, salvo respecto de situaciones específicas como son la irretroactividad de la ley penal y la excepción dada por la nueva ley que favorezca al afectado.

La reforma que se propone tampoco establece una regulación general, sino que se circunscribe al tipo de leyes procesales que se han señalado. De ahí, entonces, que se haya resuelto no incluir una nueva disposición en el texto constitucional, sino que adicionar un nuevo inciso en el artículo 63, que trata de las materias propias de ley, específicamente en su N° 3, atendida la alusión que se efectúa en dicho número de las materias que son objeto de codificación procesal, sin perjuicio de que las expresiones “leyes procesales” constituyan términos de mayor amplitud que las de su misma naturaleza que son objeto de codificación. No se trataría, por tanto, de un nuevo ámbito de reserva legal porque la reforma operaría sobre la base de lo que ya existe.

2.- El artículo 63 de la Constitución Política, ubicado en su Capítulo V , trata, en forma excluyente, de las materias que son propias de ley, indicando en su número 3) a las que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra.

VI.- DISCUSIÓN DEL PROYECTO.

El artículo único del proyecto aprobado por el Senado, modifica el artículo 63 de la Constitución Política, para agregar dos nuevos párrafos en su número 3) del siguiente tenor:

“ Las leyes procesales que regulen un sistema de enjuiciamiento o que modifiquen la organización y atribuciones de los tribunales, podrán fijar fechas 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 cuatro años;”.

El Ejecutivo calificó la urgencia para la tramitación de este proyecto, como de “discusión inmediata”, motivo por el cual se lo trató en general y en particular a la vez, explicando sus representantes que la modificación buscaba habilitar de manera explícita al legislador, para configurar del modo que pareciera más conveniente, según el caso de que se tratara, la aplicación progresiva de leyes procesales que establecieran un nuevo sistema de enjuiciamiento. No se trataría, por tanto, de introducir en la Constitución una regulación general de los efectos de la ley en el tiempo y en el espacio, lo que siempre quedaría entregado a la configuración que acordara dar el legislador.

Añadieron que el término “leyes procesales”, comprendía no solamente aquellas que dicen relación con los procedimientos y que constituyen lo que la doctrina conoce como normas de derecho procesal funcional, sino también aquellas relativas a la determinación de los órganos que intervienen en esos procedimientos y su competencia, y que se conoce como derecho procesal orgánico. Señalaron que para la eventual aplicación gradual de este tipo de leyes, se atendía a las regiones como unidad territorial, de tal manera de limitar a dicha división político administrativa la fragmentación de esa aplicación, como también que la habilitación que se establecía permitía la fijación de fechas u oportunidades diferentes para la puesta en vigencia de las normas procesales en las distintas regiones del país, atendidas las circunstancias y factores que deban considerarse y que justifiquen la aplicación por etapas del sistema de enjuiciamiento de que se trate.

Finalmente, agregaron se fijaba un plazo máximo de cuatro años para la puesta en vigor en todo el país del nuevo sistema, sin perjuicio de que el legislador pudiera, dentro de tal límite, fijar uno menor.

Insistieron en la especial importancia de esta iniciativa, toda vez que de acuerdo a la ley, el 1 de marzo de 2008 debería empezar a regir la nueva judicatura laboral, fecha que aparece muy próxima dada la tramitación pendiente en el Senado de dos proyectos que refuerzan esa

judicatura y que modifican el procedimiento, respectivamente. Sobre el punto, señalaron que la comparación entre las experiencias derivadas de la implementación de los tribunales de familia y los resultados de la aplicación gradual de la reforma procesal penal, hacían aconsejable la utilización de este último mecanismo para el nuevo sistema de justicia laboral, agregando que la eficacia que había demostrado, en cuanto permitía la introducción de mejoras para la solución de los problemas que se presentaran durante el curso de la implementación, hacían recomendable su extensión a otros procesos de reforma del sistema judicial.

El Diputado señor Eluchans objetó la urgencia con que se disponía tramitar el proyecto, dado que ello imposibilitaba estudiar en forma adecuada una proposición de tanta trascendencia como es una reforma constitucional. En todo caso, no le parecía necesaria una legislación como la propuesta ya que nada impedía a la ley fijar fechas distintas de entrada en vigencia o plantear la implementación gradual por regiones. Asimismo, pensaba que de considerarse necesaria esta legislación, no concordaba para nada con su ubicación en el artículo 63 de la Constitución.

La Diputada señora Turres creyó, asimismo, innecesario el proyecto, toda vez que el artículo 7° del Código Civil, en su inciso tercero, permite que la ley establezca fechas diferentes para la aplicación de sus disposiciones, añadiendo que esta proposición pretendía salvar la nueva crisis judicial que se avecinaba con la puesta en vigencia de la reforma laboral en marzo próximo. A su parecer, la gradualidad constituiría una injusticia, por cuanto trabajadores de una misma empresa que se desempeñaran en sucursales ubicadas en distintos puntos del país, tendrían derechos diferentes en materia laboral. Creía necesario y urgente la implementación de la defensoría laboral concebida como un sistema que garantizara el acceso igualitario a la justicia.

El Diputado señor Araya consideró inadecuado incluir la habilitación al legislador que trata este proyecto, entre las normas permanentes de la Carta Política, las que dada la naturaleza de las materias que regulan, deben tener la mayor estabilidad. A su parecer, la proposición debería figurar como norma transitoria, tal como había sucedido con la reforma procesal penal, más aún, si lo que se pretendía era la implementación gradual de los tribunales laborales. La inclusión en el artículo 63, además de inadecuada, le parecía contraria a la garantía constitucional de la igualdad ante la ley, por cuanto mantener sistemas diferentes en distintas regiones del país para conocer situaciones análogas, lindaba en la vulneración de tal garantía.

La Diputada señora Soto no vio inconveniente en la habilitación constitucional que se proponía, toda vez que ella se refería únicamente a disposiciones de carácter procesal, sin afectar para nada a las disposiciones sustantivas, aún cuando no concordaba con la ubicación que se le había dado, inclinándose por el artículo 19 N° 3, opinión que reforzó el Diputado señor Burgos, quien resaltó que lo esencial de lo que se planteaba era asegurar la adecuada implementación de los tribunales laborales, por cuanto, en las actuales circunstancias, le parecía imprescindible establecer la gradualidad para su entrada en vigencia. Agregó que en atención a los

ajustes que implicaba la aplicación de la reforma, apremiaba la urgencia de la aprobación de esta proposición.

Los representantes del Ejecutivo, haciéndose cargo de las objeciones formuladas, señalaron que la habilitación que se establecía resultaba necesaria, precisamente, porque la gradualidad territorial que se proponía, podía entrar en conflicto con principios constitucionales como la igualdad en la ley y ante la ley y con la concepción del estado unitario. Insistieron en que no se proponía una regulación, en términos generales, de los efectos de la ley en el tiempo, algo siempre de dominio del legislador, sino que de una habilitación diferida en el ámbito territorial para la entrada en vigencia de un sistema de enjuiciamiento. Se trataba de un sistema de leyes procesales que aun cuando se aplicaran en forma diferida, no se contraponían con la concepción del estado unitario, puesto que se las concebía para que rigieran finalmente en todo el país.

Recordaron que en el caso de la reforma procesal penal, se había criticado su implementación por cuanto al aplicar en algunas regiones un régimen con más garantías que el vigente en las zonas en que, producto de la gradualidad, aún no se implementaba la reforma, se estaría atentando contra el principio de la igualdad ante la ley. Tales críticas no tendrían mayor asidero, toda vez que el principio citado debería complementárselo con lo que señala el párrafo segundo del número 2° del artículo 19, que establece que ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias, de lo que se seguiría que no sería un régimen de identidad ante la ley lo que garantizaría la Constitución, sino la proscripción de regímenes jurídicos privilegiados o arbitrarios. En todo caso, la misma Constitución habría permitido la aplicación gradual de la reforma en la disposición octava transitoria, precedente que habría zanjado la discusión acerca de la constitucionalidad de la aplicación diferida de la norma en el ámbito territorial.

Sostuvieron que se había optado por incluir esta reforma en una disposición permanente y no en una transitoria como había sucedido con la reforma procesal penal, por cuanto esta última se estableció vinculada a las normas del Capítulo VII, vale decir, el Ministerio Público, circunstancia que no se daba en este caso por cuanto se trataba de una norma con efectos generales, aplicable no sólo a la justicia laboral sino también, a futuro, a los tribunales tributarios o a los contencioso administrativos. Por último, tampoco tendría justificación como artículo autónomo toda vez que no establece reglas generales que digan relación con la regulación de los efectos de la ley sino que se refiere sólo a leyes de carácter procesal, por lo que, no obstante tener claro que su concepción es más amplia que las leyes procesales que son objeto de codificación, es el número 3) del artículo 63 la única norma constitucional que hace referencia a leyes procesales.

Los Diputados señores Araya, Cardemil y Cristián Monckeberg presentaron una indicación para sustituir el artículo único por el siguiente:

“Agregase la siguiente disposición transitoria a la Constitución Política:

“ Vigésima primera.- Las leyes procesales que regulen el sistema de enjuiciamiento laboral y la organización y atribuciones de los tribunales del trabajo, conforme al artículo 63 número 3) de la Constitución Política, podrán fijar fechas diferentes para su entrada en vigencia en las diversas regiones del territorio nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, el plazo para la entrada en vigencia de dichas leyes en todo el país, no podrá ser superior a cuatro años.”.

Se rechazó la indicación, sin debate, por mayoría de votos (3 votos a favor, 6 en contra y 1 abstención).

Puesto en votación el artículo único del proyecto, se lo aprobó en general y, en los mismos términos, en particular, por mayoría de votos (6 votos a favor y 4 en contra) Votaron a favor los Diputados señoras Saa y Soto y señores Araya, Burgos, Ceroni y Saffirio. En contra votaron los Diputados señora Turres y señores Cardemil, Eluchans y Cristián Monckeberg.

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente el señor Diputado Informante , esta Comisión recomienda aprobar el proyecto de conformidad al siguiente texto:

“ 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 párrafos segundo y tercero, nuevos:

“ Las leyes procesales que regulen un sistema de enjuiciamiento o que modifiquen la organización y atribuciones de los tribunales, podrán fijar fechas 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 cuatro años;”.”.

Sala de la Comisión, a 19 de diciembre de 2007.

Acordado en sesión de igual fecha con la asistencia de los Diputados señor Jorge Burgos Varela (Presidente), señoras María Antonieta Saa Díaz, Laura Soto González y Marisol Turres Figueroa y señores Pedro Araya Guerrero, Alberto Cardemil Herrera, Guillermo Ceroni Fuentes, Edmundo Eluchans Urenda, Cristián Monckeberg Bruner y Eduardo Saffirio Suárez.

EUGENIO FOSTER MORENO
Abogado Secretario de la Comisión