

Temas Centrales Debatidos por el Pleno

Segundo Informe de la Comisión sobre Sistemas de Justicia,
Órganos Autónomos de Control y Reforma Constitucional

Resumen

Durante las últimas semanas, el Pleno de la Convención Constitucional ha debatido y votado los informes propuestos por las distintas Comisiones. Los días 17 y 22 de marzo de 2022, y 11 de abril de 2022 el Pleno de la Convención Constitucional **discutió, en general y en particular, las normas contenidas en el segundo informe de la Comisión sobre Sistemas de Justicia** y en el correspondiente informe de segunda propuesta¹.

En la primera votación del Pleno, 25 de los 43 artículos del informe de la Comisión sobre Sistemas de Justicia fueron aprobados en general y en particular. Los artículos rechazados volvieron a ser discutidos por la Comisión sobre Sistemas de Justicia, la cual presentó a votación del Pleno nuevas versiones revisadas de la mayoría de ellos. Considerando las dos votaciones del Pleno, **se aprobó un total de 29 artículos que pasaron a formar parte del proyecto de nueva Constitución**. A continuación presentamos una síntesis de los principales resultados de las votaciones.

¿Qué fue *aprobado* por el Pleno?

Entre lo aprobado por el Pleno se encuentran ciertos principios generales de la función jurisdiccional y los tribunales de justicia, tales como el **principio de unidad jurisdiccional** (todos los tribunales se rigen por el mismo estatuto), la autonomía financiera del Sistema Nacional de Justicia, la publicidad de los procedimientos judiciales (salvo excepciones en casos calificados), la **justicia intercultural** y el **enfoque interseccional** (esto es, teniendo en cuenta cómo interactúan las

¹ **1) Primer informe o informe original:** conjunto de propuestas de artículos que cada Comisión entrega al Pleno para su consideración. **2) Informe de segunda propuesta:** Los artículos del Primer informe que sean aprobados en general por el Pleno pero rechazados en su primera votación en particular (y que obtuvieron más de un cuarto de los votos) vuelven a la Comisión de origen. Allí se elabora un Informe de segunda propuesta que contiene nuevas propuestas de normas para dichos artículos, el cual debe ser enviado al Pleno para su votación en particular.

Con fecha 11 de abril de 2022 se modificó el Reglamento de la Convención Constitucional con el objetivo de reducir el tiempo de las votaciones en el Pleno. En virtud de dicha reforma, los primeros informes propuestos por cada Comisión son votados en general por el Pleno en una única votación, sin que proceda la votación en general de cada artículo por separado (como ocurría anteriormente). Esta modificación aplica para los informes emitidos por las Comisiones referidos a sus segundos y siguientes bloques temáticos.

distintas desventajas socioeconómicas y culturales). Respecto a los jueces y juezas, se estableció que **no tienen una jerarquía** (sólo se diferencian por sus funciones), no reciben ningún trato honorífico, gozarán de fuero respecto a las acusaciones que se les hagan y **finalizarán sus funciones a los 70 años de edad**.

También se aprobó la existencia y características principales de los diferentes tribunales que conforman el Sistema Nacional de Justicia. En primer lugar se encuentra la **Corte Suprema**, que vela por la correcta aplicación del derecho y la unificación de su interpretación, y conoce en una sala especializada las **impugnaciones presentadas en contra decisiones de justicia indígena**. Por su parte, las **Cortes de Apelaciones** resuelven las impugnaciones presentadas contra las resoluciones de los **tribunales de instancia** (que incluyen los tribunales civiles, laborales, administrativos y de justicia vecinal, entre otros.). La Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones sólo pueden estar integradas por jueces (terminando la existencia de los “abogados integrantes”). Asimismo, se establecen los **tribunales administrativos**, que resuelven las acciones en contra de la administración del Estado o iniciadas por ésta. Por último, se creó la **justicia vecinal**, compuesta por **juzgados vecinales** y los **centros de justicia vecinal** (que resuelven los conflictos de baja cuantía en base al diálogo social).

Asimismo, se creó un órgano autónomo, técnico, paritario y plurinacional llamado **Consejo para la Justicia**, el cual está encargado del **nombramiento, gestión y disciplina de todos/as los jueces/as**. El Consejo está compuesto por 17 miembros, 8 de los cuales son jueces/as, 2 funcionarios del Sistema Nacional de Justicia, 2 elegidos por pueblos indígenas y 5 elegidos por el Congreso, previo concurso público. Las evaluaciones de los tribunales que efectúe el Consejo no pueden en ningún caso incluir las resoluciones judiciales dictadas por ellos.

También se estableció que la **ejecución de las penas sólo puede ser llevada a cabo por el Estado** (y no por privados) y se crearon los **tribunales de ejecución de penas**, que velan por los derechos fundamentales de quienes cumplan penas o medidas de seguridad.

¿Qué fue *modificado* por la Comisión sobre Sistemas de Justicia respecto a los artículos inicialmente rechazados por el Pleno?

Los artículos rechazados durante la discusión volvieron a la Comisión sobre Sistemas de Justicia, donde muchos fueron **modificados y presentados nuevamente al Pleno, el cual aprobó algunas de las nuevas propuestas**.

Varias normas relativas a la **justicia indígena** sufrieron modificaciones. En particular, se eliminó la obligación de los tribunales de fallar considerando las **costumbres, tradiciones y el derecho propio** de los pueblos indígenas, y la **perspectiva de género**. También se descartaron las normas que establecían la paridad de género en la conformación de todos los órganos del Sistema Nacional de Justicia. Es necesario tener en cuenta, sin embargo, que muchas de dichas materias ya habían sido aprobadas por el Pleno en relación al primer informe de la Comisión. Respecto a la posibilidad de **impugnar las decisiones de la justicia indígena**, la primera propuesta señalaba que ello iba a ser materia de un tribunal plurinacional y únicamente en casos de vulneraciones a los derechos humanos, mientras que la norma finalmente aprobada encomienda esa labor a la Corte Suprema (que decide en una sala especializada y con asistencia de una consejería técnica).

Algunas normas relativas a los/as jueces/as también sufrieron cambios. Así, la Comisión **eliminó el requisito de paridad** para la Corte Suprema y Cortes de Apelaciones, **aumentó la duración máxima de los miembros de la primera** (de 12 a 14 años), y no incluye los requisitos de paridad, plurinacionalidad y descentralización contenidos en la primera propuesta respecto a las Cortes de Apelaciones.

Algunos artículos sobre el **Consejo de la Justicia** también fueron modificados. Respecto a su composición (de 17 miembros), se **aumentó el número de jueces/as** (6 a 8), y se disminuyó de 3 a 2 los miembros funcionarios/as y de 6 a 5 los miembros designados por el Congreso. El objetivo fue reforzar la independencia del Consejo frente a eventuales influencias políticas. Respecto a la facultad de revisión integral que el Consejo tiene sobre los tribunales, se agregó expresamente que **en ningún caso incluirá las resoluciones judiciales** que los tribunales hayan emitido, con el fin de resguardar su independencia.

¿Qué fue *rechazado definitivamente* por el Pleno?

Los **artículos rechazados definitivamente por el Pleno dejaron de formar parte de la discusión constitucional**. En esa situación se encuentran varias normas sobre sistemas jurídicos de pueblos indígenas, tales como del derecho de los pueblos indígenas de **conservar y fortalecer sus sistemas jurídicos propios** y el deber del Estado de promoverlos, y la aplicación del **principio de plurinacionalidad en los nombramientos de los tribunales**. Asimismo, se rechazó el artículo que establecía que los sistemas de justicia indígena **sólo conocerán conflictos entre miembros de**

un mismo pueblo originario y que los afectados siempre tendrán la opción de someter el asunto al Sistema Nacional de Justicia.

Se rechazó también una norma que establecía el **deber de establecer procesos restaurativos** en co-gestión con organizaciones sociales que posibiliten la restauración integral de las víctimas. Por último, se rechazaron los **artículos transitorios** propuestos por la Comisión, ya que se acordó que todas las normas transitorias serán propuestas por una Comisión especializada.

Análisis detallado

Principales temáticas de normas *aprobadas* en particular por el Pleno:

Las temáticas generales descritas a continuación están contenidas en los artículos aprobados en general y en particular por el Pleno de la Convención Constitucional, **formando parte del proyecto de nueva Constitución:**

1. Principios generales: Los tribunales se rigen por el **principio de unidad jurisdiccional** (están todos sujetos al mismo estatuto jurídico), el Sistema Nacional de Justicia contará con **autonomía financiera**, todas las etapas de los procedimientos judiciales son **públicas** (aunque la ley podrá establecer su reserva en casos calificados) y los tribunales podrán **funcionar fuera de su lugar habitual** (pero dentro de su territorio jurisdiccional) con el objetivo de garantizar el acceso a la justicia.

Los órganos que intervienen en los procesos judiciales deben promover el acceso a una **justicia intercultural**, la función jurisdiccional debe ejercerse con **enfoque interseccional** (garantizando la igualdad sustantiva) y las personas tienen derecho a asistencia jurídica especializada, intérpretes, facilitadores interculturales y peritajes consultivos (cuando no puedan proveérselos por sí mismas). Las propuestas iniciales sobre estas temáticas fueron rechazadas por el Pleno, por lo que la Comisión realizó algunas modificaciones a los artículos. En particular, se eliminaron de la propuesta las normas que obligaban a los tribunales a fallar considerando las costumbres, tradiciones y el derecho propio de los pueblos indígenas, y la perspectiva de género, así como las normas sobre paridad de género en todos los órganos del Sistema Nacional de Justicia. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el Pleno ya aprobó normas sobre paridad, enfoque de género e interculturalidad en la función jurisdiccional en relación al primer informe de la Comisión sobre Sistemas de Justicia.

Por último, se estableció que la Corte Suprema será la encargada de **resolver las impugnaciones presentadas en contra de decisiones de justicia indígena**, en una sala especializada y con asistencia de una consejería técnica. Esta norma fue objeto de modificaciones por la Comisión, luego de que su versión inicial haya sido rechazada por el Pleno. Esta última indicaba que las decisiones de la justicia indígena sólo podían ser revisadas por un tribunal plurinacional a ser establecido por ley y únicamente por vulneraciones a los derechos humanos. Lo anterior fue modificado debido a

que se estimó necesario concentrar en un único superior jerárquico todas las decisiones judiciales del sistema judicial, con el fin de generar ciertos criterios unificadores del derecho a nivel nacional.

2. Jueces y juezas: Entre los/as jueces/as **no existirá jerarquía** (diferenciándose sólo por la función que cumplen), no recibirán tratamiento honorífico alguno y **gozarán de fuero** (sólo podrán ser acusados o privados de libertad si la Corte de Apelaciones respectiva lo declara admisible, excepto para delitos flagrantes). Los/as jueces/as **cesarán en sus funciones a los 70 años de edad**, por renuncia o por incapacidad legal sobreviniente o por remoción.

Sólo la ley puede establecer los cargos de jueces/as, y la Corte Suprema y Cortes de Apelaciones **no pueden estar integradas por personas que no tengan la calidad de jueces/as titulares, interinos, suplentes o subrogantes**. En su primera versión, esta regla sólo permitía que las Cortes mencionadas fueran integradas por jueces/as titulares, lo cual fue modificado por la Comisión luego de que dicha propuesta fuera rechazada por el Pleno. La regla aprobada tiene por objeto terminar con la existencia de “abogados integrantes” en la Corte Suprema y Cortes de Apelaciones, pero dando cierta flexibilidad para que existan distintas categorías de jueces que puedan integrar dichas Cortes.

3. Tipos de tribunales: Las normas aprobadas establecen que el Sistema Nacional de Justicia está integrado por la Corte Suprema, Cortes de Apelaciones, justicia vecinal y tribunales de instancia. La **Corte Suprema** es un órgano colegiado con competencia en todo el país, cuya función es velar por la correcta aplicación del derecho y uniformar la interpretación. Estará compuesta por 21 jueces/as que funcionarán en salas especializadas y durarán hasta 14 años en sus cargos. Las **Cortes de Apelaciones** son órganos colegiados con competencia en una región o parte de ella, cuya función principal es resolver las impugnaciones presentadas contra las resoluciones de los tribunales de instancia. Los **tribunales de instancia** incluyen a los tribunales civiles, penales, de ejecución de penas, de familia, laborales, administrativos, ambientales, vecinales y otros que establezca la ley. Por último, los **Tribunales Administrativos** conocen las acciones en contra de la administración del Estado o iniciadas por ésta, debiendo haber al menos uno por Región.

Algunos de los elementos de las normas previamente descritas corresponden a la segunda propuesta de la Comisión, luego de que las primeras propuestas fueran rechazadas por el Pleno. Así, la Comisión eliminó el requisito de paridad de los miembros de la Corte Suprema y aumentó su duración máxima

de 12 a 14 años (buscando fortalecer su independencia). Respecto a las Cortes de Apelaciones, la segunda propuesta delega la definición de algunas normas de funcionamiento a la ley y no incluye los requisitos de paridad, plurinacionalidad y descentralización contenidos en la primera propuesta.

4. Justicia Vecinal: Se aprobó que la justicia vecinal esté conformada por los **juzgados vecinales** y los **centros de justicia vecinal**. Los primeros deberán existir en todas las comunas que tengan una municipalidad, conocerán las controversias que surjan en la comuna y que no sean competencia de otro tribunal, conforme a un procedimiento breve y simple. Por su parte, los centros de justicia vecinal estarán encargados de promover la solución de los conflictos vecinales y de pequeña cuantía en base al diálogo social, priorizándose su instalación en lugares alejados de las áreas urbanas.
5. Consejo de la Justicia: Se aprobó la creación del **Consejo de la Justicia como un órgano autónomo, técnico, paritario y plurinacional**, cuyo objetivo es fortalecer la independencia judicial y está encargado del nombramiento, gestión y disciplina en el Sistema Nacional de Justicia. Entre sus facultades se encuentra **nombrar a todos/as los jueces/as y funcionarios/as del Sistema Nacional de Justicia**, evaluar y calificar su desempeño, efectuar una revisión integral de la gestión de todos los tribunales a lo menos cada 5 años (lo que no incluirá resoluciones judiciales), establecer las medidas disciplinarias correspondientes y gestionar los recursos del Sistema Nacional de Justicia. El Consejo está conformado por **17 miembros**, de los cuales 8 son jueces/as, 2 son funcionarios del Sistema Nacional de Justicia, 2 son elegidos por pueblos indígenas y 5 son elegidos por el Congreso previo concurso público. Los consejeros deberán tener **dedicación exclusiva** (salvo actividades académicas) y no podrán concursar para ser designados en cargos judiciales por un año luego del término de sus funciones.

Algunas de las normas sobre el Consejo de la Justicia fueron rechazadas en la primera votación por el Pleno, por lo que la Comisión propuso nuevas versiones. En particular, la Comisión modificó las atribuciones del Consejo respecto a la revisión integral de la gestión de los tribunales, agregando que ella en **ningún caso incluirá las resoluciones judiciales**. Lo anterior se debe a que existía la preocupación sobre que las evaluaciones periódicas de los tribunales por el Consejo pudieran afectar negativamente la independencia de los/as jueces/as para emitir sus fallos. Asimismo, la segunda propuesta de la Comisión **modificó la conformación del Consejo para la Justicia**, aumentando de 6 a 8 los miembros jueces/as, y disminuyendo de 3 a 2 los miembros

funcionarios/as y de 6 a 5 los miembros designados por el Congreso. Lo anterior buscó hacerse cargo de las críticas que manifestaban que una baja presencia de jueces/as en el Consejo podían llevar a la influencia indebida de factores políticos en su funcionamiento, eventualmente afectando la independencia judicial.

6. Sistema penitenciario: Se establece que **sólo el Estado puede ejecutar el cumplimiento de penas y medidas privativas de libertad** (por ejemplo, las cárceles), prohibiéndose a los privados ejercer esa función. Asimismo, se señala que el sistema de cumplimiento de sanciones penales se basa en el respeto a los derechos humanos y tiene por objetivos el cumplimiento de la pena y la inserción social de las personas condenadas. En ese sentido, los establecimientos penitenciarios deben tener espacios para el **estudio, trabajo, deporte, las artes y culturas**, debiendo el Estado adoptar las medidas pertinentes respecto a las mujeres embarazadas y madres de lactantes. Por último, se crean los **tribunales de ejecución de penas** que deben velar por los derechos fundamentales de las personas que cumplan penas o medidas de seguridad, controlar la potestad disciplinaria de las autoridades de establecimientos penitenciarios, y proteger los derechos y beneficios de los internos.

Principales temáticas de normas *definitivamente rechazadas* por el Pleno:

Los **artículos definitivamente rechazados por el Pleno** (y que, por tanto, **dejaron de formar parte de la discusión constitucional**) comprenden aquellos que: (i) fueron rechazados en su primera discusión en particular por el Pleno con menos de un cuarto de los votos; (ii) fueron rechazados en su segunda discusión en particular por el Pleno; o (iii) habiendo sido rechazados en primera instancia por el Pleno, volvieron a la Comisión de Sistemas de Justicia y ésta decidió no generar una segunda propuesta al respecto. Considerando lo anterior, las normas definitivamente rechazadas se refieren principalmente a los siguientes temas:

1. Sistemas jurídicos de pueblos indígenas: Se rechazaron varias normas sobre justicia indígena. En particular, el establecimiento del **derecho de los pueblos indígenas de conservar y fortalecer sus sistemas jurídicos propios** y el deber del Estado de promoverlos; el reconocimiento del derecho particular de las personas de pueblos indígenas a acceder a un proceso judicial en la justicia ordinaria, a la tutela efectiva de sus derechos, a la pronta resolución de los conflictos y a la reparación efectiva de los daños causados, todo con **pleno respeto a sus prácticas y sistemas jurídicos propios**; y a la aplicación del

principio de plurinacionalidad en los nombramientos de los tribunales.

Asimismo, se rechazó el artículo que establecía que los sistemas de justicia indígena **sólo conocerán conflictos entre miembros de un mismo pueblo originario** y que los afectados siempre tendrán la opción de someter el asunto al Sistema Nacional de Justicia.

2. Reparación integral: Se rechazó la norma que establecía la generación de **procesos restaurativos** en co-gestión con organizaciones sociales y comunitarias sin fines de lucro que posibiliten la restauración integral de las víctimas.
3. Artículos transitorios: Fueron rechazados los artículos transitorios propuestos por la Comisión para la implementación de las normas aprobadas, dado que finalmente se acordó que existirá una **Comisión encargada exclusivamente** de la preparación de todas las normas transitorias.