



FACULTAD DE DERECHO
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CHILE

**Programa
Reformas a la Justicia
Derecho UC**

*Programa
Reformas a
la Justicia UC*

Observatorio Legislativo

Julio 2024

Observatorio Legislativo¹

Programa Reformas a la Justicia UC²

N°1

1 de julio de 2024

¹ El Observatorio Legislativo del Programa Reformas a la Justicia UC, busca realizar un seguimiento permanente a los proyectos de ley en tramitación más relevantes en lo referido a la modernización y reforma a la justicia chilena.

² Equipo técnico: Francisco Camus, Arturo Hasbún, Nicolás Larraín. Coordinación: Valentina Avendaño. Comité editorial: José Pedro Silva, Nicolás Frías, Hernán Larraín, Macarena Letelier. Contacto: vpavenda@uc.cl.

ÍNDICE

Boletín N° 12.213-07: proyecto de Ley que modifica diversos textos legales en materia de sanciones penales.	4
Ficha técnica:	4
Contenido y objetivos centrales:	4
Tramitación	5
Indicaciones.....	9
Terceros invitados a opinar del proyecto de ley.....	9
Lo que viene	9
Comentario	9
Boletín N° 12.902-07: Proyecto de Ley que modifica el sistema registral y notarial en sus aspectos orgánicos y funcionales	13
Ficha técnica	13
Contenido y objetivos centrales	13
Tramitación	14
Indicaciones.....	14
Terceros invitados a opinar del proyecto de ley.....	15
Lo que viene	15
Boletín N° 13.991-07: Proyecto de Ley que crea el Servicio de Acceso a la Justicia y Defensoría de las Víctimas.....	16
Ficha técnica	16
Contenido y objetivos centrales	16
Tramitación	17
Indicaciones.....	20
Terceros invitados a opinar del proyecto de ley.....	20
Lo que viene	21
Comentario	21

Boletín N° 12.213-07³: proyecto de Ley que modifica diversos textos legales en materia de sanciones penales.

Ficha técnica:

Origen	Moción parlamentaria de los diputados señores Marcos Ilabaca; Jorge Alessandri; Carmen Hertz; Raúl Leiva, y Diego Schalper. Asimismo, los exdiputados Renato Garín y Matías Walker
Fecha de ingreso	18 de octubre de 2018
Días en el congreso	2083 días

Contenido y objetivos centrales:

La moción tiene por objetivo principal establecer un control jurisdiccional en la ejecución de penas y medidas de seguridad, a través de la creación de tribunales especializados y un nuevo procedimiento. Se propone modificar tres cuerpos normativos importantes: el Código Procesal Penal (en adelante CPP), el Decreto Ley 321 que regula la libertad condicional y el Código Orgánico de Tribunales.

El proyecto busca abordar la necesidad de especialización en la ejecución de penas y medidas de seguridad, así como la dispersión en los criterios jurisprudenciales y el aumento de la población penitenciaria. Se pretende crear tribunales de ejecución de penas y medidas de seguridad, con competencias que incluyen la ejecución de penas privativas de libertad, medidas de seguridad, libertad condicional y reclamos contra decisiones de la autoridad penitenciaria.

Se establece un modelo de tribunales en tres niveles, con 14 tribunales de ejecución y salas preferentes en 36 juzgados de garantía. El proyecto contempla un gasto fiscal en régimen y una entrada en vigor gradual en un plazo total de 60 meses, comenzando su implementación en la macrozona norte y siguiendo un orden geográfico específico.

³ Disponible en https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=12213-07

Tramitación

El proyecto ingresó el 18 de octubre de 2018 a su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados. El proyecto fue informado por la Corte Suprema mediante [Oficio 163-2018](#), de 5 de diciembre de 2018, manifestando su opinión favorable sobre el propósito de someter la ejecución de las penas a un órgano jurisdiccional, sin perjuicio de advertir que el proyecto se aparta de la opinión mayoritaria al radicar en los jueces de garantía y Tribunales Orales en lo Penal las competencias de los tribunales propuestos. En efecto, sostuvo *que dichos tribunales deben ser independientes y separados de los jueces de proceso y sentencia, estar situados, con las necesarias atribuciones, entre esos jueces –cuya competencia llega hasta la ejecutoriedad de la sentencia– y la administración carcelaria*. Por otro lado, dicho informe manifestó la necesidad de que se dictara una ley general penitenciaria, que incluya el establecimiento de jueces de ejecución.

El 3 de mayo de 2021, en sesión N° 347, se inició el período de audiencias en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, donde se discutió en general el proyecto. Así, se realizaron las siguientes audiencias donde los parlamentarios debatieron y escucharon voces expertas: N° 413 de 14 de diciembre de 2021; N° 414 de 14 de diciembre de 2021; N° 416 de 4 de enero de 2022, en que se votó en general el proyecto, siendo aprobado por unanimidad (6-0-0); N° 46 de 12 de octubre de 2022, en que se volvió a poner en tabla, acordándose la conformación de una mesa técnica que presente indicaciones a la moción con el fin de perfeccionarla y luego comenzar la tramitación en particular; N° 57 de 30 de noviembre de 2022, en que se discutió sobre la indicación sustitutiva global presentada por el Gobierno, la que no contó con la unanimidad de los presentes en la Comisión, acordándose que el ejecutivo tendría que presentar el contenido de la indicación por separado (las que fueron posteriormente presentadas por el ejecutivo el 12 de diciembre de 2022). Finalmente, en la sesión N° 62 de 21 de diciembre de 2022 se presentó una indicación parlamentaria que recogía la indicación global del ejecutivo y algunas observaciones que surgieron en el debate parlamentario.

En las sesiones siguientes, se discutió y votó en particular el proyecto de ley, junto a las indicaciones del ejecutivo y de parlamentarios: N° 64 de 4 de enero de 2023, N° 98 de 15 de mayo de 2023; N° 99 de 29 de mayo de 2023; N° 104 de 12 de junio de 2023; N° 114 de 31 de julio de 2023, N° 117 de 7 de agosto de 2023, N° 119 de 21 de agosto de 2023, N° 131 de 4 de octubre de 2023; N° 132 de 10 de octubre de 2023.

El 12 de marzo de 2024, el Ejecutivo presentó indicaciones referidas a la parte orgánica del proyecto, aprobándose todas por unanimidad en sesión 175 ordinaria, del 19 de marzo de 2024. Junto a las indicaciones del ejecutivo, se votaron también indicaciones parlamentarias que fueron igualmente aprobadas.

A continuación, en sesión especial del 2 de abril de 2024, la Comisión de Hacienda se abocó al conocimiento y votación de los artículos 3º, literales d) y e), además de los artículos segundo, tercero y cuarto transitorios, siendo aprobados por la unanimidad de sus miembros.

El proyecto fue informado por segunda vez por la Corte Suprema, mediante [Oficio 72-24](#) de 2 de abril de 2024, en que la Corte estimó este proyecto de ley como un paso significativo hacia la reestructuración y mejora del sistema de ejecución penal en Chile, al mismo tiempo que advirtió asuntos que requieren mayor trabajo por parte del legislador. Por ejemplo, reiteró la necesidad de crear tribunales especializados separados de los tribunales declarativos, cuestión que en el proyecto se logra sólo en grandes centros urbanos o comunas que cuenta con establecimientos penitenciarios. Adicionalmente, señaló que resultaría conveniente que la legislación contemple sólo un listado de competencias de los tribunales de ejecución de pena, y que ese listado debiese encontrarse en el Código Orgánico de Tribunales.

El 08 de abril de 2024, en sesión N° 14 ordinaria de la Cámara de Diputados, se aprobó en general y particular a la vez el proyecto de Ley, oficiándose a la Cámara Revisora.

El 16 de junio se renovó por quinta vez la suma urgencia conferida al proyecto de ley en su segundo trámite constitucional. Actualmente el proyecto no se encuentra en tabla en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.

Dentro de las modificaciones procedimentales centrales que se observan en el proyecto de ley en su actual tramitación, se pueden enfatizar las siguientes:

- Se define claramente el ámbito de aplicación de los Tribunales de Ejecución de Pena, al considerar no sólo lo relativo a la ejecución y cumplimiento de las penas (incluida las privativas de libertad), y las penas sustitutivas dictadas por el tribunal competente, sino que incorpora en un mismo artículo la competencia respecto a la ejecución de medidas de seguridad, de las medidas cautelares personales y de apremio mediante las cuales se prive de libertad a una persona en un

establecimiento penitenciario, y la concesión, denegación y revocación de la libertad condicional.

- Se introduce una definición de la actividad penitenciaria y sus fines. Así, se incluyen conceptos como reinserción social, atención, custodia y vigilancia.
- Se introduce un nuevo artículo al CPP, que se refiere a la relación jurídico-penitenciaria existente entre la administración penitenciaria y las personas que se encuentran bajo su custodia y vigilancia. Se les reconoce a estas últimas la titularidad de derechos fundamentales, y el deber respecto irrestricto por parte de la administración.
- Se incorpora el deber de la administración penitenciaria de velar por el respeto irrestricto de los derechos y garantías constitucionales de los funcionarios penitenciarios.
- Se abordan los principios de igualdad y no discriminación.
- Se sistematizan las materias sometidas al conocimiento de los tribunales de ejecución de pena.
- Se incorpora la exigencia de reclamación previa ante la autoridad penitenciaria.
- Se recoge el principio de proporcionalidad en las decisiones de la administración penitenciaria.
- Se incorpora el deber de la administración penitenciaria de velar por la oportuna comunicación de las personas sujetas a su custodia o vigilancia con los tribunales encargados de la ejecución.
- Se consagran los principios de separación y segmentación en el proceso de integración, reinserción y rehabilitación de las personas privadas de libertad,
- Se incluyen reglas sobre la tramitación de solicitudes o requerimientos en el procedimiento de ejecución, así como sobre el término del procedimiento producto de una sentencia o resolución que declare la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes.
- Se consagra la libertad probatoria en los procedimientos de ejecución.
- Se contempla la acumulación de procedimientos en casos de pluralidad de solicitantes cuyas presentaciones tuviesen un contenido o fundamento idéntico o sustancialmente similar.
- Se incluye la actuación de oficio por parte del tribunal a cargo de la ejecución, cuando estime que la persona detenida, arrestada, presa, condenada o sujeta a una medida de seguridad no está en condiciones de ejercer sus derechos y garantías.

- También se incluye la posibilidad de renunciar o desistirse por parte del interesado.
- Se incorpora la facultad del juez de ejecución de decretar medidas provisionales para asegurar la eficacia de su decisión.
- Se regula el régimen de recursos que proceden contra las resoluciones del tribunal de ejecución, estableciéndose el recurso de reposición como norma general, y el recurso de apelación respecto de ciertas resoluciones en particular.
- Se regula la calidad de intervinientes en los procesos de ejecución, admitiendo a la víctima y querellante como intervinientes en los siguientes tres supuestos: cuando se reemplace una pena privativa de libertad por libertad vigilada intensiva; cuando se conceda o revoque la libertad condicional; o cuando se concedan o revoquen permisos de salida.
- Se establece un procedimiento para la concesión, denegación o revocación de la libertad condicional. Se precisa que la víctima o querellante tendrán derecho a ser oídos en la audiencia donde se discute la concesión o rechazo del beneficio, reconociéndose el mismo derecho al Ministerio del Interior y Seguridad Pública por razones de interés social.
- Se entrega a los tribunales de ejecución la función de aprobar los planes de intervención individual y de conocer las reclamaciones o incidencias que surjan durante su ejecución. Además, se regulan los supuestos de incumplimiento y revocación del beneficio.

A su vez, dentro de las modificaciones orgánicas centrales que se observan en el proyecto de ley en su actual tramitación, se puede enfatizar el hecho que en algunas comunas se separan las funciones especializadas de ejecución de pena de los tribunales declarativos, al modificar la letra f) del artículo 14 del Código Orgánico de Tribunales, quedando de la siguiente forma: “Corresponderá a los jueces de garantía” letra f) “Hacer ejecutar las condenas criminales y las medidas de seguridad, y resolver las solicitudes y reclamos relativos a dicha ejecución, de conformidad a la ley procesal penal, en aquellos territorios en que no existan juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad.”

En consonancia con lo anterior, se incorpora un nuevo párrafo 2º bis en el Código Orgánico de Tribunales, donde se regula la conformación, competencia, sistema de distribución de causas, planta, entre otras cuestiones administrativas de los nuevos juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad.

Indicaciones

El Ejecutivo ha presentado indicaciones en tres oportunidades: indicación sustitutiva global, mediante informe N° [209-370](#) de 21 de noviembre de 2022; mediante informe N° [231-370](#), de fecha 9 de diciembre de 2022; y mediante informe [002-372](#), de fecha 12 de marzo de 2024.

Además, durante el primer trámite constitucional existieron numerosas indicaciones parlamentarias, varias de las cuales se trataron de indicaciones de consenso que recogieron el debate legislativo y las indicaciones del ejecutivo.

Terceros invitados a opinar del proyecto de ley

Durante su discusión en el primer trámite constitucional, se invitó al señor Cristián Alveal, Director Nacional de Gendarmería y al Coronel de Gendarmería de Chile señor Sebastián Urrea; los abogados de la Defensoría Nacional Pública, señora Sandra Haro y señor Rodrigo Lillo; la abogada y académica señora María Elena Santibáñez; el abogado asesor señor Enrique Aldunate; el académico señor Cristián Maturana; el Subdirector de la Unidad de Asesoría Jurídica del Ministerio Público señor Roberto Morales, acompañado por el señor Hernán Libedinsky, abogado asesor de la Unidad; y el académico y Presidente del Instituto de Ciencias Penales, señor José Luis Guzmán Dalbora.

Lo que viene

No se visualizan por ahora sesiones de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, dedicadas a la discusión del proyecto en estudio.

Comentario

Por Hernán Larraín F⁴.

⁴ Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master en Derecho (LL.M) de la London School of Economics, Reino Unido. Fue ministro de Justicia y Derechos Humanos (2018-2022), y miembro de la Comisión Experta del Proceso Constitucional (2023), integrando la Subcomisión de Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos. Actualmente es profesor del Departamento de Derecho Público de la Pontificia Universidad Católica de Chile, además de Consejero e investigador asociado del Programa Reformas a la Justicia UC.

La moción parlamentaria que impulsó un grupo de diputados y diputadas ha tenido como finalidad llenar un vacío en nuestro sistema de cumplimiento penitenciario.

En la práctica, una vez dictado un fallo condenatorio a una pena privativa de libertad, el justiciable pasa a cumplir su sanción en un recinto carcelario administrado por el Servicio de Gendarmería, sin que sobre este período exista control o supervisión judicial, salvo en ciertas y determinadas circunstancias establecidas por la ley, como ocurre p. ej. en el otorgamiento de la libertad condicional. Vale decir, con el fallo se pone fin a la instancia judicial y se entrega la continuación de este procedimiento a una instancia administrativa.

La iniciativa busca, con razón, otorgarle atribuciones y responsabilidades a los jueces (de garantía) en esta etapa de ejecución judicial, pues el espacio post sentencia no es un mero paso administrativo sino que constituye la culminación de un proceso jurisdiccional respecto del cual los tribunales deben poseer alguna competencia que les permita asegurar el cumplimiento de la condena. Es cierto que se trata en buena medida de una labor que es en lo sustancial de implementación, esto es, de cumplimiento de un fallo ya dictado, donde no quedan temas de derecho pendientes. Por otra parte, el sistema penitenciario tiene como misión asegurar que el condenado cumpla su pena, bajo el régimen que se determine y sin riesgo de fuga, junto con apoyar su rehabilitación y reinserción social, todo lo cual tiene rasgos especiales no jurisdiccionales que requieren de conocimiento y experiencia, aparte de una debida regulación. Sin embargo, con la necesaria autonomía que los penales deben tener para así funcionar debidamente en el cumplimiento de sus objetivos, parece del todo necesario someterlos en diversos aspectos a un cierto control y supervisión judicial que asegure los derechos fundamentales de los condenados y autorice gradualmente nuevos pasos en línea con el cumplimiento de la sanción, sea éste en forma sustitutiva o en el medio libre. Este momento constituye la fase de cumplimiento de lo resuelto en un proceso jurisdiccional. Desde esta perspectiva, no es aceptable que la tarea de ejecución penal quede entregada exclusivamente a la Administración donde en apariencia no se advierten temas jurisdiccionales sustantivos pendientes.

La Moción le entregaba a los jueces de garantía esta tarea, preservando la estructura judicial penal existente. Pero la doctrina y la propia Corte Suprema (que lo hizo presente en su Informe a la Cámara) es partidaria de contar con tribunales especializados y diferentes de los actuales, ocupados exclusivamente del control de la ejecución de penas. Pareciera ser pacífico que así se descongestionaría la labor que hoy cumplen los juzgados de garantía. Es posible que la falta de iniciativa para crear nuevos tribunales que afecta a

los parlamentarios, o la razonable constatación de escasez de recursos para financiarlo, explique este camino, que fue parte de la discusión legislativa.

El Ejecutivo intervino posteriormente en este proyecto aportando indicaciones en diverso sentido que fortalecieron la iniciativa, resolviendo el tema antes planteado de un modo híbrido (entendemos que por razones económicas). Propone finalmente el proyecto –así lo aprobó la Cámara- la creación de 14 tribunales de control de ejecución de penas y medidas de seguridad (que cubren las ciudades más relevantes y con la mayor cantidad de establecimientos carcelarios), crear nuevas salas en 38 juzgados de garantía y, en los casos, más complejos de estos, un incremento menor de jueces, dejando a los demás juzgados de garantía (los menos) absorber esta carga de trabajo dentro de su configuración actual pero con asignaciones prioritarias. Para hacerlo viable, se impulsa una instalación gradual, en 4 etapas, a partir de 2 años de su promulgación, que culmina en 5 años de dicha fecha.

La solución sin ser la mejor, resulta comprensible en un período de restricciones fiscales. Lo positivo es que se inicia un proceso que podrá modificarse a partir de la experiencia, pero que no se detiene ni admite retroceso, y que en el tiempo deberá significar la existencia en todo el país de tribunales de ejecución de penas y medidas de seguridad.

En el ámbito de comentarios específicos, podríamos señalar los siguientes:

- a) En el funcionamiento de los nuevos tribunales de ejecución, se regulan diversos aspectos procesales, unificando procedimientos, lo que se percibe positivo. No obstante, en el caso de la libertad condicional, es importante revisar bien la armonización de textos legales, apuntando a una revisión más integral respecto de cómo va a proceder esta decisión, donde puede haber vacíos que entorpezcan el proceso (¿una nueva ley?).
- b) La creación de nuevos tribunales, según el Informe Financiero, supone nuevos jueces, funcionarios y arriendos de locales. Con todo, es necesario precisar las plantas que existirán en cada uno de ellos y así procurar un funcionamiento eficiente y regulado.
- c) Quizás lo más complejo de este nuevo sistema de ejecución de penas lo constituya una materia central que no aparece bien resuelta: la relación entre el juez de ejecución y Gendarmería. Hoy el procedimiento de ejecución de penas está enteramente entregado a esta última institución, cuya supervisión o control es lo que se busca incorporar en esta iniciativa, a través de una participación judicial como manera de garantizar el debido cumplimiento de la pena y la reinserción

social del condenado. Pero la intervención de un juez, que se prevé en diferentes momentos del proceso, puede interferir en la labor de Gendarmería, que lo hace a partir de su oficio y especialidad en un desempeño que requiere de cierta autonomía, y que debe acometer dentro del marco de políticas claras, adecuadas a la realidad criminógena y que van cambiando conjuntamente con las nuevas formas de comportamiento delictual, Esta “experticia” es algo que no está en la esfera de manejo de los jueces y, con ello, si se interviene en forma equivocada, puede terminar por interferir en la efectividad de la rehabilitación, reinserción y seguridad del privado de libertad, responsabilidad que le es propia a la administración penitenciaria. En eso, las normas del proyecto (art. 480 B y ss) pueden abrir un espacio de conflictos e injerencia indebida que debe analizarse con especial cautela. Lo que se procura corregir con la creación de estos tribunales no puede dar pie a limitar el trabajo especializado y profesional del sistema penitenciario.

A modo de reflexión final, dicho lo anterior, podría decirse que se echa de menos una instancia de diálogo institucional entre jueces y gendarmes en esta nueva estructuración que se establece, de modo de armonizar eficazmente el rol y funciones de cada uno en este diseño. Cuestión que bien podría vincularse con la transformación de Gendarmería en parte del nuevo Ministerio de Seguridad Pública, que va congregará a Carabineros y a la PDI, incorporando a Gendarmería a esta entidad en su calidad de policía penitenciaria, fortaleciendo los mecanismos de coordinación dentro del sistema de justicia penal en su dimensión integral: tanto entre las policías, como con fiscales y jueces. Bajo esta óptica se podría articular un sistema que permita la actuación complementaria de sus diversos componentes y precisar específicamente la que corresponde a jueces y gendarmes, facilitando su actuar mancomunado y respetando al mismo tiempo los ámbitos específicos de autonomía, especialidad y responsabilidad que a cada cual le corresponde.

Boletín N° 12.902-07⁵: Proyecto de Ley que modifica el sistema registral y notarial en sus aspectos orgánicos y funcionales

Ficha técnica

Origen	Mensaje (Presidente Sebastián Piñera E.)
Fecha de ingreso	11 de septiembre de 2018
Días en el congreso	2120 días

Contenido y objetivos centrales

El proyecto busca hacer una reforma completa al sistema notarial y registral del país, teniendo entre sus objetivos reducir las barreras de entrada para ser notario o conservador, así como la discrecionalidad en los nombramientos; mejorar la fiscalización de los oficios de notarios, conservadores y archiveros; aumentar la disponibilidad de notarios y la competencia dentro del sistema, facilitando la creación de nuevas notarías y habilitando la creación de “fedatarios”, definidos por el mismo mensaje como ministros de fe, con competencia a nivel nacional y con presencia en cada una de las comunas de país, facultados para realizar aquellas funciones notariales relativas a la certificación de hechos, autorización de firmas y actuaciones respecto de las cuales no exista obligación de registro. El proyecto además pretende promover la libre competencia en el sistema, además de incluir materias sobre la regulación de aranceles y de los cobros que los notarios realizan por los servicios y trámites notariales, con mayores requisitos de transparencia. Asimismo, se buscan subir los estándares de probidad en el sistema, especialmente en las etapas de nombramiento, ejercicio de la función, reportabilidad y fiscalización; y se moderniza la actividad, buscando una reducción de costos a través de una mayor innovación incorporando nuevas tecnologías. Finalmente, se propone avanzar en la desnotarización, promoviendo el uso de la firma electrónica y disminuyendo la cantidad de trámites a realizarse ante notario.

⁵ Disponible en

https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=12092-07

Tramitación

En cinco años y medio, este proyecto ha tenido múltiples discusiones y cambios dentro del Congreso. Inició su discusión en primer trámite constitucional en la Cámara, siendo revisado por la Comisión de Constitución (que emitió su [informe](#) en julio de 2019) y la Comisión de Hacienda (que emitió su [informe](#) en noviembre de 2019). En agosto de 2020, se dio cuenta del proyecto en el Senado, iniciándose el segundo trámite constitucional ([link](#) del comparado del texto que llegó al Senado), en el cual se presentaron [425 indicaciones](#). En los últimos meses, el proyecto se ha discutido continuamente en la Comisión de Constitución del Senado, la cual debería lograr despachar el proyecto en las próximas semanas.

Se trata de un proyecto complejo que lleva más de cuatro años en su segundo trámite constitucional. Éste se reactivó tras urgencias del Ejecutivo luego de producirse un cuestionado nombramiento de una notaria. Actualmente se han votado más de la mitad de las indicaciones por la Comisión de Constitución del Senado, y continúa su análisis en particular.

Indicaciones

Durante su tramitación, el proyecto ha recibido diversas indicaciones, que generaron distintos nudos que están siendo discutidos y votados por la Comisión de Constitución del Senado, según las temáticas previamente referidas.

En efecto, se presentaron [425 indicaciones](#) formuladas durante la discusión en general del proyecto de ley, en segundo trámite constitucional que modifica el sistema registral y notarial en sus aspectos orgánicos y funcionales. Dichas indicaciones se refieren a lo siguiente:

- i. Respecto a los notarios: gran parte de la discusión se ha concentrado en las normas sobre el sistema de nombramientos y suplencias, así como sobre la forma en que ellos pueden establecer sus tarifas. Asimismo, existen indicaciones que modifican la forma de creación de nuevas notarías; la regulación de las escrituras públicas, protocolizaciones y autorizaciones de firma; y normas para desnotarizar determinados trámites a través de la firma electrónica avanzada. Además, están en discusión normas sobre los repertorios de los notarios, sus actas, el traspaso a archiveros y las instrucciones notariales. Un tema que ha causado gran discusión es la propuesta de creación de fedatarios, que fueron aprobados en la Cámara de

- Diputados, pero que ya fueron descartados por la Comisión de Constitución del Senado.
- ii. Respecto de conservadores de bienes raíces: la discusión se ha centrado en la existencia de un registro electrónico y un registro de poderes, así como en la posibilidad y la necesidad de dividir el Conservador de Bienes Raíces de Santiago.
 - iii. Respecto de los archiveros: se han discutido los requisitos para la creación de nuevos oficios y la existencia de sistemas de consulta y entrega de copias electrónicas.
 - iv. Finalmente, hay un grupo de indicaciones que se vinculan con obligaciones y prohibiciones de estos auxiliares de la administración de justicia, como regulaciones respecto a los horarios de atención, residencia en el territorio, prohibiciones de ejercer la profesión de abogacía, y para controlar el sistema de permisos y feriados.

Terceros invitados a opinar del proyecto de ley

La discusión de este proyecto ha sido liderada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, llevándose las discusiones en primer trámite por el ministro Hernán Larraín Fernández, y en segundo trámite por el ministro Luis Cordero. Además, ha dado su opinión la Excma. Corte Suprema, la Fiscalía Nacional Económica (especialmente por sus informes respecto a los problemas de competencia entre notarios y conservadores), el Colegio de Abogados, la Asociación de Notarios, Conservadores y Archiveros Judiciales de Chile, y académicos de distintas universidades, incluida la Universidad de Chile, la Universidad Central y la Universidad Adolfo Ibáñez, entre otros.

Lo que viene

Tras la Comisión de Constitución, ciertas normas vinculadas con gasto público tendrán que ser analizadas por la Comisión de Hacienda, previo a que el proyecto pueda ser votado en la sala del Senado. Se espera que en los próximos meses se despache el proyecto del segundo trámite constitucional, y que una serie de materias sean luego rechazadas por la Cámara de Diputados, lo cual exigiría formar una Comisión Mixta.

Boletín N° 13.991-07⁶: Proyecto de Ley que crea el Servicio de Acceso a la Justicia y Defensoría de las Víctimas.

Ficha técnica

Origen	Mensaje (Presidente Sebastián Piñera E.)
Fecha de ingreso	5 de enero de 2021
Días en el congreso	1273 días

Contenido y objetivos centrales

La iniciativa crea un nuevo servicio público descentralizado denominado Servicio Nacional de Acceso a la Justicia, que reemplazan a las actuales Corporaciones de Asistencia judicial. El nuevo servicio tiene por objeto garantizar el acceso a la justicia, otorgando asesoría jurídica a las personas e igualmente a quienes no puedan procurárselas por sí mismos. Además, dentro de sus funciones destaca el apoyo social y psicológico de las personas víctimas de delitos; la elaboración de propuestas en materia de acceso a la justicia, orientación e información en derechos y en materia de solución alternativa de controversias.

Igualmente, el proyecto ley establece las siguientes las líneas del Servicio: i) facilitar el ejercicio del derecho de al acceso a la justicia; ii) igualdad e inclusión; iii) priorización y especial atención personas y grupos vulnerables; iv) promoción de sistemas alternativos y colaborativos; y v) gratuidad.

También, se crea la Defensoría de Víctimas de Delitos, que busca aglutinar en un solo servicio público distintas funciones institucionales relacionadas con la defensa de las víctimas, otorgando defensa, representación jurídica y asistencia psicológica a las mismas.

⁶ Disponible en:

https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=13991-07

Por último, establece una instancia de coordinación institucional, mediante un Consejo Nacional de Acceso a la Justicia, presidido por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

Tramitación

El Mensaje N°496-368 del expresidente Sebastián Piñera, denominado “proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y a la Defensoría de las Víctimas de Delitos”, ingresó el 5 de enero de 2021 a su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados. Éste proponía “crear un nuevo servicio público descentralizado denominado Servicio Nacional de Acceso a la Justicia, que otorgue una respuesta unificada y pertinente a las necesidades jurídicas de cada persona, contemplado para ello una amplia oferta de prestaciones agrupadas en líneas de servicio, basadas esencialmente en la asesoría, la defensa y la representación jurídica otorgada por personal profesional, con un reconocimiento y preocupación especial por los grupos más vulnerables de la población” y constaba inicialmente de 37 artículos permanentes y 14 artículos transitorios, que además proponían la modificación de distintas leyes relativas a las Corporaciones de Asistencia Judicial, a la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, al Código Orgánico de Tribunales y al Código Procesal Penal.

En la Sesión N°308 de 13 de enero de 2021, en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados, se dio inicio a la discusión del proyecto mediante la exposición que hizo el entonces Ministro de Justicia y Derechos Humanos, don Hernán Larraín.

Posteriormente, en las Sesiones Nos. 312 de 20 de enero de 2021 y 322 de 11 de marzo de 2021, se llevaron a cabo las audiencias en las que los parlamentarios escucharon a miembros de los estamentos que se modificaban y a expertos en la materia. En la última de dichas sesiones, se sometió a votación en general el proyecto de ley presentado por la antigua administración el que fue aprobado por 7 votos a favor y 6 en contra (7-6-0). Cabe destacar que en dicha discusión se hizo constar que el proyecto de ley carecía de recursos necesarios para su financiamiento, por lo que se quedó a la espera de la presentación de indicaciones por parte del ejecutivo.

Con fecha 15 de junio de 2021, el expresidente Sebastián Piñera presentó [Oficio N° 116-369](#), mediante el cual formuló indicaciones al proyecto, modificando varios de los artículos propuestos e incorporando dos permanentes y tres transitorios, además de acompañar un nuevo informe financiero sustitutivo al referido proyecto.

En Sesión N°373 de 26 julio de 2021 se llevó a cabo la votación particular de los primeros dos artículos del proyecto presentado incorporándose en ellas las indicaciones realizadas, ambos los cuales fueron rechazados por la Comisión (6-3-3 y 5-5-0, respectivamente).

El 10 de mayo de 2022, en Sesión N°13, se retomó la votación particular del proyecto de ley con la intervención de las entonces Ministras Izkia Siches (Interior y Seguridad Pública) y Marcela Ríos Tobar (Justicia y Derechos Humanos) indicando que “la propuesta original no contempla o no aborda un modelo de atención integral de acceso a la justicia o a las víctimas”, por lo que explicaron que “(...) si la Comisión lo estima, se presentará una indicación sustitutiva”.

El 20 de noviembre de 2023, el Presidente Gabriel Boric ingresó [Oficio N° 241-371](#), mediante el cual formuló una indicación sustitutiva que proponía el reemplazo íntegro del proyecto presentado por la gestión anterior. El proyecto sustitutivo del presidente constaba de 47 artículos permanentes y 19 artículos transitorios.

En Sesión N°150 de 12 de diciembre de 2023, se dejó constancia del acuerdo de trabajar sobre la indicación sustitutiva del Presidente Boric, efectuando el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, don Luis Cordero Vega, una presentación sobre dicha indicación.

En Sesión N°157 de 20 de diciembre de 2023, se indicó que se iniciaría nuevamente la tramitación general, iniciando nuevamente la etapa de audiencias de expertos. Sin perjuicio de lo anterior, en Sesiones Nos. 164 de 16 de enero de 2024, 166 de 22 de enero de 2024, 167 de 23 de enero de 2024, 168 de 4 de marzo de 2024, 169 de 5 de marzo de 2024 y 170 de 6 de marzo de 2024 se realizaron las votaciones particulares de cada norma, aprobándose cada una de las normas del proyecto sustitutivo, con indicaciones parlamentarias menores. Cabe tener presente que, con fecha 1° de marzo de 2024, el presidente Gabriel Boric dictó [Oficio N° 324-371](#), mediante el cual propuso el reemplazo de los artículos 17, 32 y 35 de su proyecto sustitutivo, incorporando, a su vez, dos nuevos artículos permanentes y uno transitorio, los cuales fueron aprobados en las votaciones particulares.

En tal sentido, con fecha 6 de marzo de 2024 mediante [informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados](#) se informó la votación favorable en general y en particular del proyecto, pasando, a su vez, éste a la Comisión de Hacienda. El 18 de marzo de 2024, se presentó por el Ministerio de Hacienda, el [Informe Financiero Sustitutivo N° 64](#), que sustituía el último entregado por la administración anterior; en la misma fecha la Comisión de Hacienda dictó [informe](#)

mediante el cual dio cuenta que se aprobaron por unanimidad todas los artículos referentes a dicha comisión (10-0-0).

En vista de lo anterior, el 20 de marzo de 2024, la Cámara de Diputados efectuó la votación del proyecto en pleno, aprobándose por unanimidad, con modificaciones particulares menores, según da cuenta el [Oficio N° 19.314](#) (137-0-0).

El referido proyecto pasó a su segundo trámite constitucional en el Senado, a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, en el que, en sesiones celebradas los días 10 de abril, 17 de abril, 23 de abril y 24 de abril y 8 de mayo, todas del año 2024, y luego de escuchar las audiencias de los interesados y personas expertas, se votó y aprobó por unanimidad (3-0-0) la idea de legislar. Por lo que se emitió [informe](#) con fecha 13 de mayo de 2024, en lo que consta lo anterior.

Posteriormente ante el pleno en [Sesión Ordinaria N°22](#) de 15 de mayo de 2024, se votó en general el proyecto de ley el que fue aprobado por 41 votos a favor, volviendo a la Comisión de Constitución para su discusión particular, donde actualmente se discute el proyecto. Cabe destacar que con fecha 17 de junio de 2024, se dictó por el Ministerio de Hacienda el [Informe Financiero N°164](#), de carácter complementario.

Dentro de las modificaciones centrales que se observan en el proyecto de ley en su actual tramitación (Oficio N°19.314), podemos enfatizar las siguientes:

- Se crea un nuevo servicio cuya denominación es Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y Defensoría de Víctimas.
- Igualmente, se incorporó a lo largo de la tramitación la administración del sistema de mediación familiar de la Ley N°19.968.
- Se relegaron al futuro reglamento la determinación de las líneas directrices y no en la misma ley.
- Se derivó al futuro reglamento de la ley la determinación de los grupos de especial protección, que requieran prestaciones específicas.
- Regula en su artículo 21, que el Servicio deberá procurar que intervenga profesional calificado, estableciendo como excepcional el apoyo de los postulantes.
- Regula en sus artículos 23 y 24 respectivamente, la extensión y alcance de la línea de servicio consistente en la información u orientación y asesoría jurídica; y la extensión alcance de la defensoría de las víctimas.

- Establece una regulación propia de los estándares para el Servicio, encomendándole dicha misión al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, estableciendo un Consejo Asesor de Estándares (artículo 34).
- Autoriza al Servicio a celebrar convenios con distintas entidades estatales y clínicas jurídicas de las facultades de derecho, para efectos de la realización de la práctica profesional; inclusive con instituciones públicas o privadas sin fines de lucro, que se vinculen con temas de acceso a la justicia y afines.
- Se organiza en torno a 3 subdirecciones: Subdirección de Defensoría de las Víctimas, Subdirección de Líneas de Acción y Programas, y Subdirección de Operaciones; precisando que los mismos estarán adscritos al sistema de Alta Dirección Pública.
- Según lo indica el Informe Presupuestario de la indicación sustitutiva de 20 de noviembre de 2023 y su complementación de 17 de junio de 2024, es un proyecto que irroga costo al erario fiscal, al considerar un sistema informático y centro de atención telefónica, aumento de dotación (sicólogos, abogados, trabajadores sociales). Así, el total de personal adicional al actualmente vigente en las CAJ, a 6 años, es de 554.

Indicaciones

13/06/2021: Oficio N°116-369 del presidente Sebastián Piñera en el que reemplazó varios de los artículos propuestos e incorporó dos permanentes y tres transitorios.

27/11/2023: Oficio N°247-371 del presidente Gabriel Boric en el que reemplazó íntegramente el proyecto de ley presentado por la administración anterior.

01/03/2024: Oficio N°324-371 del presidente Gabriel Boric en el que propuso el reemplazó de los artículos 17, 32 y 35 de su proyecto sustitutivo, incorporando, a su vez, dos nuevos artículos permanentes y uno transitorio.

Terceros invitados a opinar del proyecto de ley

Durante el primer trámite constitucional del proyecto, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados recibió a autoridades y representantes del Ministerio Justicia y Derechos Humanos; Ministerio del Interior y Seguridad Pública; Ministerio Público; Defensoría Penal Pública; Carabineros de Chile; Policía de Investigaciones de Chile y Corporación de Asistencia Judicial.

Además, fueron escuchados el presidente del Colegio Abogados de Valparaíso, señor Alejandro Gómez; la profesora de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señora Daniela Bolívar; el profesor de la Universidad Diego Portales, señor Mauricio Duce; el director ejecutivo de la Fundación Paz Ciudadana señor Daniel Johnson, acompañado por la directora de Área Justicia y Reinserción, señora Ana María Morales; y distintas asociaciones gremiales.

Según da cuenta el informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, durante el segundo trámite constitucional, se recibieron a académicos de la Universidad de Chile, de la Universidad Alberto Hurtado y de la Universidad de Las Américas; a los representantes de la Fundación Amparo y Justicia; de la Asociación de Funcionarios de la Corporación de Asistencia Judicial de Santiago, de Valparaíso, Coquimbo y Atacama, y a la presidenta del Centro de Estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

Lo que viene

A la espera de las votaciones particulares del proyecto de ley en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.

Comentario

Por Nicolás Frías O⁷.

Se trata de un proyecto de ley que constituye un importante avance en la materia, buscando hacer efectiva la garantía constitucional de acceso a la justicia contenida en el artículo 19 N°3 de la Constitución Política de la República, dotando de capacidad institucional y constituyendo un importante mejoramiento, desde el punto de vista del justiciable.

Dentro de los puntos que se podrían revisar, destaca la autonomía del Ejecutivo para fijar los lineamientos y los estándares vía Reglamentos e igualmente en tanto es facultativo citar a los integrantes del Consejo de Estándares e igualmente determinar a sus integrantes.

⁷ Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile y LL.M. UCLA (2014) en Dispute Resolution, Dean's Award en International Finance, becario Becas Chile, distinción 10% de su promoción. Es Director y profesor del Departamento de Derecho Procesal de la UC, además de subdirector del Programa Reformas a la Justicia UC.

Si bien se establece un perfil en la ley, este es amplio, dejando espacio para que dichos cupos no sean siempre utilizados por quienes tendrían adecuada experiencia y capacidades. Por ejemplo, se podría precisar en la ley la composición de dicho Consejo, especificando que debe incorporar, por ejemplo, a ex directores de las Corporaciones de Asistencia Judicial o del Servicio, a representantes de Clínicas Jurídicas de Facultades de Derecho, ex Defensores Públicos o altos directivos de la Defensoría o del Ministerio Público.

Otro punto relevante es que se podría fortalecer más la línea de promoción de la mediación en tanto sistema de resolución de controversias. En específico, no solo no se promueven los Centros de Mediación que actualmente tienen las CAJ, sino que no queda claro cómo quedan institucionalmente. Creemos que es una oportunidad para fortalecer dicha línea de servicio, ampliando la función que cumplirá el futuro Servicio, más allá de lo relacionado con la mediación familiar.

Nos parece que incorporar a la mediación dentro de la oferta del futuro Servicio (junto a la asesoría y representación judicial y defensoría de las víctimas), habilitando al mismo para que pueda crear centros de mediación a nivel regional, nos parecería que no solo estaría en línea con lo que se puede observar en la experiencia comparada, sino que, especialmente, ofrecería una vía eficaz y oportuna de resolver conflictos junto con fomentar una cultura de diálogo y de encuentro, frente a las desavenencias. Sobre este punto, hay que tener en cuenta que el proyecto de ley de mediación (Boletín N°14.817-07) regula los centros de mediación, por lo que, dependiendo de cómo quede finalmente la ley, se tendrán que realizar las adecuaciones correspondientes.