

Oficio N° 107 -2015

INFORME PROYECTO DE LEY 32-2015

Antecedente: Boletín N° 10.277-06.

Santiago, 5 de octubre de 2015.

Mediante oficio recibido el 1° de septiembre último, el Presidente del Senado, señor Patricio Walker Prieto, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 incisos 2° y siguientes de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitió a la Corte Suprema el proyecto de ley, iniciado por Mensaje, que crea la XVI Región de Ñuble y las provincias de Diguillín, Punilla e Itata (boletín 10.277-06).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión del día 2 de octubre en curso, presidida por el suscrito y con la asistencia de los ministros señores Milton Juica Arancibia, Hugo Dolmestch Urra, Patricio Valdés Aldunate, Héctor Carreño Seaman, Pedro Pierry Arrau, Carlos Künsemüller Loebelfelder, Haroldo Brito Cruz y señor Guillermo Silva Gundelach, señora Rosa Egnem Saldías, señores Juan Eduardo Fuentes Belmar y Lamberto Cisternas Rocha, señora Gloria Ana Chevesich Ruiz, señor Carlos Aránguiz Zúñiga, señora Andrea Muñoz Sánchez, señor Carlos Cerda Fernández y el ministro suplente señor Alfredo Pfeiffer Richter, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

**AL SEÑOR PRESIDENTE
PATRICIO WALKER PRIETO
H. SENADO
VALPARAÍSO**

“Santiago, dos de octubre de dos mil quince.

Visto y teniendo presente:

Primero: Que mediante oficio recibido el 1° de septiembre último, el Presidente del Senado, señor Patricio Walker Prieto, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 incisos 2° y siguientes de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitió a la Corte Suprema el proyecto de ley, iniciado por Mensaje, que crea la XVI Región de Ñuble y las provincias de Diguillín, Punilla e Itata.

La iniciativa legal, correspondiente al Boletín N° 10.277-06, ingresó a tramitación legislativa el 1° de septiembre del presente año, pasando a las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y a la de Hacienda, el mismo día;

Segundo: Que de acuerdo a lo consignado en el Mensaje, la iniciativa se orienta a modificar la división política y administrativa del país creando la Región de Ñuble, que se conforma de una parte de la actual VIII Región del Biobío y que se integraría por tres nuevas provincias, constituidas por las de Diguillín, Punilla e Itata.

Agrega que el proyecto obedece a una antigua petición de los habitantes de la actual provincia de Ñuble, en orden a conformar una región distinta de aquella a la que pertenecen, en razón de poseer una identidad, historia y tradición propias.

En el ámbito específico del proyecto en estudio el Mensaje hace referencia a una larga demanda de la comunidad de Ñuble, la que se basa, principalmente, en fortalezas comparativas del conjunto territorial, tales como ser la provincia de Ñuble la séptima unidad con más habitantes del país, poseer un volumen de población provincial superior a provincias capitales regionales, como la I Región de Tarapacá, la II de Antofagasta, la III de Atacama, la IV de Coquimbo-La Serena, la VII de Talca, la X de Los Lagos (Prov. Llanquihue), la XI de Aysén Coyhaique, y la XII de Magallanes y Antártica Chilena. Asimismo, argumentan que la Provincia de Ñuble es la segunda con mayor número de comunas después de Santiago, y que tiene más superficie que 5 provincias juntas de la Región Metropolitana;

Tercero: Que el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo consta de 16 artículos y 10 disposiciones transitorias, cuyo contenido comparado completo

constituye en un anexo de este informe. En éste, junto con crear la Región del Ñuble y las Provincias de Diguillín, de Punilla y de Itata, se modifican diversos cuerpos legales, entre los que se encuentran la Ley N° 19.379, que fija plantas de personal de los servicios administrativos de los gobiernos regionales; el D.F.L. N° 60 de 1990, del Ministerio del Interior, que adecua las plantas y escalafones del Servicio de Gobierno Interior; la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios; el Código Orgánico de Tribunales; la Ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia; la Ley N° 20.022, que crea Juzgados Laborales y Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional en las comunas que indica; el Código del Trabajo; la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales; y la Ley N° 20.322, que fortalece y perfecciona la jurisdicción Tributaria y Aduanera;

Cuarto: Que el proyecto en estudio contempla modificaciones que influyen sobre la organización y atribuciones de los tribunales contenidas en el Código Orgánico de Tribunales, la Ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia, la Ley N° 20.022, que crea Juzgados Laborales y Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional en las comunas que indica y el Código del Trabajo, las que serán informadas separadamente.

Como consideración previa y general cabe reseñar que la creación de la Región de Ñuble introduce -en el artículo 1° del proyecto- modificaciones a la configuración del gobierno y administración interior de la VIII Región del Bío Bío, lo que conlleva efectos sobre la calificación de las comunas de la actual provincia de Ñuble. En efecto, la actual comuna de Chillán constituye una capital provincial de la VIII región, pasando a ser, en virtud de la modificación, la capital regional de la XVI Región de Ñuble. De la misma manera las comunas de Quirihue, San Carlos y Bulnes, actualmente comunas pertenecientes a la provincia de Ñuble, pasarían a constituir capitales provinciales.

COMUNA	REGIÓN DEL BÍO BÍO	REGIÓN DE ÑUBLE
Chillán	Capital provincial	Capital regional
Quirihue	Comuna	Capital provincial
San Carlos	Comuna	Capital provincial
Bulnes	Comuna	Capital provincial

Quinto: Que en cuanto a las modificaciones al Código Orgánico de Tribunales en relación a los Juzgados de Garantía, el proyecto en su artículo 6°

numeral 1° modifica el artículo 16 del Código respectivo, en el que se determinan los juzgados de garantía que existirán en el territorio nacional. En efecto, la iniciativa elimina los tribunales de San Carlos, Chillán y Yungay de la VIII Región del Bío Bío, traspasando la comuna de Tucapel a la competencia del juzgado de garantía de Los Ángeles –actualmente es competente para conocer de las causas de esa comuna el Juzgado de Garantía de Yungay–, de manera que la mantiene dentro de dicha región. Los tribunales extraídos de la Región del Bío Bío –integrados por 6 jueces– se trasladan a la nueva Región de Ñuble, experimentando los jueces de dichos tribunales modificaciones en la escala de remuneraciones –en conformidad con el artículo 5° del D.L. N° 3.058 de 1979, del Ministerio de Justicia– de acuerdo a lo que a continuación se reseña:

TRIBUNAL	REGIÓN DEL BÍO BÍO		REGIÓN DE ÑUBLE	
	Categoría Juez	Grado	Categoría Juez	Grado
Juzgado de Garantía de San Carlos	Juzgado comuna o agrupación de comuna	VII	Juzgados de Capital de Provincia	VI
Juzgado de Garantía de Chillán	Juzgado de asiento de Corte de Apelaciones	V	Juzgado de asiento de Corte de Apelaciones	V
Juzgado de Garantía de Yungay	Juzgado de comuna o agrupación de comuna	VII	Juzgado de Comuna o agrupación de Comunas	VII

Debe advertirse en este punto que la mantención del juzgado de garantía de Tucapel dentro de la VIII Región genera, tal como se modifica en el artículo 6° numeral 5) letra a) del proyecto, un traspaso de la competencia en segunda instancia, toda vez que –actualmente– el superior jerárquico del Juzgado de Garantía de Yungay resulta ser la Corte de Apelaciones de Chillán, mientras que al traspasarse dicho tribunal al Juzgado de Garantía de Los Ángeles su superior jerárquico comenzará a ser la Corte de Apelaciones de Concepción;

Sexto: Que en cuanto a los Tribunales del Juicio Oral en lo Penal, el numeral 2° del artículo 6° del proyecto reforma el artículo 21 del Código Orgánico de Tribunales, eliminando el Tribunal Oral en lo Penal de Chillán de la VIII Región del Bío Bío. Sin perjuicio de ello, la iniciativa mantiene a la comuna de

Tucapel dentro de dicha región, asignándole competencia para conocer de sus asuntos al Tribunal Oral en lo Penal de Los Ángeles. Paralelamente, agrega la nueva Región de Ñuble, asignándole el Tribunal Oral en lo Penal de Chillán – previamente eliminado–, con la misma cantidad de jueces y con competencia sobre las mismas comunas originalmente consideradas para éste, con excepción de la comuna de Tucapel.

Si bien la reforma propuesta en este caso no produce alteraciones en la categoría de los jueces del Tribunal en lo Penal de Chillán –en la medida que continúa siendo tribunal de asiento de Corte de Apelaciones–, sí es pertinente reiterar lo señalado precedentemente respecto de la alteración de la Corte de Apelaciones que sería competente para conocer de las causas originadas en la comuna de Tucapel, en la medida que migra desde la Corte de Apelaciones de Chillán a la de Concepción por depender ahora en primera instancia del TOP de Los Ángeles;

Séptimo: Que respecto a los Juzgados Civiles y de Competencia Común, el numeral 3° del artículo 6° del proyecto modifica la competencia y categoría de los Juzgados Civiles y de competencia común, reformando el artículo 35 del Código Orgánico de Tribunales. En efecto, la letra a) elimina de la Región de Bío Bío los 2 Juzgados Civiles ubicados en la comuna de Chillán, traspasándolos – en el numeral 4° del mismo artículo– a la nueva Región de Ñuble. Al constituir en ambos casos juzgados de asiento de Corte, estos no sufren modificación alguna en el grado de los jueces o composición del tribunal.

La letra b) del numeral 3°, por su parte, elimina de la VIII Región los Juzgados con Competencia Común de las comunas de San Carlos, Yungay, Bulnes, Coelemu y Quirihue, traspasándolos –en el numeral 4° del artículo 6°– a la nueva Región de Ñuble, a través de la introducción de un nuevo artículo 39 quáter al Código Orgánico de Tribunales. Esta modificación, si bien no cambia la composición de los referidos tribunales, sí genera efectos sobre las categorías de los jueces que les componen, las que corresponden a la siguiente enunciación:

TRIBUNAL	REGIÓN DEL BÍO BÍO		REGIÓN DE ÑUBLE	
	Categoría Juez	Grado	Categoría Juez	Grado
Juzgado con competencia común de San Carlos	Juzgado comuna o agrupación de comuna	VII	Juzgados de Capital de Provincia	VI
Juzgado con competencia común de	Juzgado comuna o agrupación de	VII	Juzgado comuna o agrupación de	VII

Yungay	comuna		comuna	
Juzgado con competencia común de Bulnes	Juzgado comuna o agrupación de comuna	VII	Juzgados de Capital de Provincia	VI
Juzgado con competencia común de Coelemu	Juzgado comuna o agrupación de comuna	VII	Juzgado comuna o agrupación de comuna	VII
Juzgado con competencia común de Quirihue	Juzgado comuna o agrupación de comuna	VII	Juzgados de Capital de Provincia	VI

Tratándose de las alteraciones a los grados de los Juzgados de San Carlos, Bulnes y Quirihue, la reforma que se propone tendría impacto sobre 4 jueces, toda vez que el primero de estos tribunales cuenta con 2 magistrados.

Por último, la misma letra b) del numeral 3° del artículo 6° del proyecto traslada la comuna de Tucapel desde la competencia del Juzgado de Competencia Común de Yungay a los 2 Juzgados de Competencia Común de Los Ángeles, respecto de lo que cabe tener por reiterada la prevención realizada en el sentido de que ello no sólo incide en la alteración del tribunal competente para conocer en primera instancia, sino también sobre la modificación de competencia del tribunal que conoce del asunto por vía de apelación, pasando de la Corte de Chillán a la Corte de Concepción;

Octavo: Que en relación a las Cortes de Apelaciones, el numeral 5° del artículo 6° del proyecto modifica el artículo 55 del Código Orgánico de Tribunales, cambia los territorios jurisdiccionales de competencia de las Cortes de Apelaciones de Chillán y Concepción. Así, el literal a) sustituye la competencia de la primera de ellas sobre la provincia de Ñuble por la nueva Región de Ñuble, a la vez que suprime su competencia sobre la comuna de Tucapel de la Región del Bío Bío, devolviéndola de manera genérica a la Corte de Apelaciones de Concepción, en la medida que elimina la excepción que le pesa sobre la referida comuna. Así, y en términos absolutos, el proyecto separa los territorios jurisdiccionales, dejando a la Corte de Apelaciones de Chillán como tribunal competente sobre la Región de Ñuble y a la Corte de Concepción como superior jerárquico de los tribunales ubicados en la Región del Bío Bío.

Por último, la letra c) del numeral 5° del artículo 6° modifica las competencias de la Corte de Apelaciones de Valdivia adecuándolas a los cambios introducidos por la Ley N° 20.174, que creó la Región de Los Ríos;

Noveno: Que respecto a los Tribunales de Familia, en su artículo 7°, el proyecto de ley modifica el artículo 4° de la Ley N° 19.968 que crea los Tribunales de Familia, suprimiendo la existencia del Juzgado de Familia de Chillán como parte de la Región del Bío Bío, y traspasándolo, en iguales condiciones (con 4 jueces), a la misma comuna que ahora pertenecería a la Región de Ñuble. De esta manera, y por constituir en ambos casos una comuna asiento de Corte, no se verifican mayores modificaciones en la competencia, constitución o categoría del tribunal;

Décimo: Que respecto a los Juzgados Laborales y de Cobranza Laboral y Previsional, el artículo 8° de la misma iniciativa introduce reformas al artículo 1° de la Ley N° 20.022, que crea Juzgados Laborales y Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional en las comunas que indica. En efecto, el numeral 1° dispone la supresión “del primer párrafo” del literal h) de dicho artículo; sin embargo, la extensión del artículo sólo es de un párrafo, por lo que seguir el mandato de la norma propuesta estrictamente bajo su literalidad implicaría dejar sin tribunal competente a las comunas de Concepción, Penco, Hualqui, San Pedro de la Paz, Chiguayante, Talcahuano, Hualpén, Los Ángeles, Quilleco y Antuco. Es dable advertir que la intención del proponente legislativo es suprimir la expresión “Chillán con tres jueces, con competencia sobre las comunas de Chillán, Pinto, Coihueco y Chillán Viejo”. Para efectos de evitar dudas interpretativas se hace necesario precisar el ámbito de acción de la norma propuesta que, se estima, debiese sólo aplicarse a la primera parte del párrafo, es decir, a aquella parte en que se refiere al Juzgado Laboral de Chillán.

Por otro lado, el numeral 2° del artículo 8° del proyecto repone el tribunal laboral de Chillán dentro del contexto de la nueva Región de Ñuble, manteniendo sus características y los grados de los jueces, por tratarse, en ambos casos, de tribunales asiento de Corte de Apelaciones.

Por su parte, el artículo 9° del proyecto introduce al artículo 415 del Código del Trabajo las alteraciones adecuatorias necesarias para hacer coherente los cambios introducidos a la Ley N° 20.022, a fin de enmarcar al Juzgado de Letras del Trabajo de Chillán como perteneciente a la nueva Región del Ñuble. En este caso, cabe consignar que se aprecia una mejor técnica en la intervención del

literal h) del artículo 415 del Código del ramo, a diferencia de la manera en que ya fuera referido al tratar la intervención al literal h) del artículo 1° de la Ley N° 20.022, pues suprime las expresiones que deben ser objeto de alteración;

Undécimo: Que sobre la jurisdicción tributaria y aduanera, el artículo 11 del proyecto modifica el artículo 3° de la Ley N° 20.322, que fortalece y perfecciona la jurisdicción tributaria y aduanera, agregando a la competencia del tribunal de Concepción el territorio jurisdiccional de la XVI Región de Ñuble. Lo propio hace el artículo 10 del proyecto, respecto del artículo 5° de la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales;

Duodécimo: Que acerca de los costos que deben ser considerados por cambio de categoría de ciertos tribunales, los análisis anteriormente efectuados, mirados a la luz del Decreto Ley N° 3.058 que regula las remuneraciones del Poder Judicial, y teniendo en consideración que los grados asignados a los cargos judiciales están en función del nivel que tenga la comuna en que tiene asiento el tribunal, tal como se ha explicado pormenorizadamente en cada uno de los casos, demuestran que la creación de 3 nuevas capitales de provincia influye sobre el aumento de categoría de los tribunales que tienen asiento en dichas comunas. Así, en la actualidad existen 4 tribunales que se verían beneficiados con el cambio de categoría de sus comunas de asiento, a saber, el Juzgado de Letras de San Carlos, el Juzgado de Garantía de San Carlos, el Juzgado de Letras de Quirihue y el Juzgado de Letras de Bulnes. Dicho cambio de categoría, de acuerdo a las estimaciones realizadas por la Corporación Administrativa del Poder Judicial, tendrían un costo estimado \$9.653.091 mensuales, lo que representa un incremento de un 12% de su necesidad presupuestaria actual, cifra que no ha sido considerada de manera explícita o específica dentro del informe financiero del proyecto de ley en estudio elaborado por la Dirección de Presupuesto, por lo que la iniciativa no podría ser aprobada sin la correspondiente provisión de recursos para tal finalidad;

Decimotercero: Que visualizados los cambios introducidos por el proyecto a la legislación actual, cabe efectuar una precisión sobre la alteración a la competencia territorial de la comuna de Tucapel. Como se ha reseñado previamente, esta comuna en la actualidad pertenece al territorio jurisdiccional del tribunal con competencia común de Yungay. Éste, en función de la calidad de su competencia, conoce de materias civiles, de familia, laborales y de cobranza laboral, de manera que cualquier adecuación al respecto requerirá hacerse cargo de todas ellas.

Los Juzgados de Los Ángeles, por su parte, competentes sobre las comunas de Los Ángeles, Quilleco y Antuco, poseen un equipamiento instalado y conocen en la actualidad sólo de materias civiles, en razón de estar asignadas las competencias de familia y laborales del mismo territorio a tribunales especializados situados en la misma ciudad, según lo dispuesto por la Ley N° 19.868 y 20.022, respectivamente. En este sentido, es necesario consignar que el referido tribunal no cuenta ni con Consejero Técnico, ni salas especializadas, ni jueces o funcionarios con experiencia en temas de familia, laborales ni de cobranza;

Decimocuarto: Que de lo anterior es posible concluir que conforme a la redacción del proyecto, el traspaso de las competencias de la comuna de Tucapel a los tribunales de Los Ángeles conduciría al absurdo de permitir que aquellas causas originadas en el territorio de la comuna de Tucapel entrarían siempre e independientemente de su materia al tribunal con competencia común de Los Ángeles, mientras que aquellas originadas en las comunas de Los Ángeles, Quilleco o Antuco ingresarían a diversos tribunales según la naturaleza del asunto. Lo anterior arriesga la afectación del principio de igualdad ante la ley y la posibilidad de ser constitutivo de una discriminación injustificada hacia los justiciables, de acuerdo con el lugar del que provienen las respectivas causas;

Decimoquinto: Que la eventual solución al problema reseñado podría darse a través de dos vías.

Por un lado, podría pensarse en la modificación de la Ley de Tribunales de Familia y la Ley de Tribunales Laborales y de Cobranza Laboral y Previsional, agregando a la comuna de Tucapel dentro de las competencias especializadas de dichos tribunales ubicados en Los Ángeles.

Una segunda opción sería considerar la eliminación de las reformas planteadas por el artículo 6° N° 1 letras b) y c), N° 2 letras b) y c), N° 3 numerales ii y iii de la letra b), y letras a) y b) de su numeral 5°, en lo referido a la comuna de Tucapel. Esta última alternativa implicaría mantener la competencia del Juzgado de Letras de Yungay, del Juzgado de Garantía de Yungay, del Tribunal Oral en lo Penal de Chillán y de la Corte de Apelaciones de Chillán sobre la comuna de Tucapel, sin perjuicio de que esta última continuaría perteneciendo -administrativamente- a la provincia y región del Bío Bío;

De acuerdo a los antecedentes aportados por la Corporación Administrativa del Poder Judicial, esta última opción sería la más eficiente de las dos, en razón de la aplicación de los conceptos de distancia, tiempo y costos de traslado. En efecto, señalan que para la población de la comuna de Tucapel (ascendente a 13.497 habitantes) el acceso a los tribunales de Yungay les significa recorrer una distancia de 23,2 kms., mientras que el mismo tránsito hasta la comuna de Los Ángeles implica recorrer 48,6 kms. En términos de tiempo, dicha situación se traduce en un viaje promedio de 22 minutos hasta Yungay y de 47 minutos a Los Ángeles. Lo anterior implicaría la imposición de mayores barreras de acceso para las personas que asisten a los respectivos tribunales, lo que sumado a la inversión que debería hacerse para habilitar de manera completa y adecuada a los tribunales de Los Ángeles y las posibles vulneraciones a las garantías de igualdad ante la ley y acceso a la justicia, fundamenta y aconseja la opción precedente

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expuestos** el proyecto de ley que crea la XVI Región de Ñuble y las provincias de Diguillín, Punilla e Itata. Oficiese.

Se previene que los Ministros señora Egnem y señores Fuentes y Cisternas estuvieron por circunscribir la solución al problema descrito en la decimoquinta motivación a la segunda de las opciones allí reseñadas.

PL-32-2015”.

Saluda atentamente a V.S.

Sergio Muñoz Gajardo
Presidente

Jorge Sáez Martín
Secretario