SEGUNDO INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, iniciado en Moción de los Diputados señores Araya, Ascencio, Burgos, Cardemil, Díaz y Harboe y de los ex Diputados señora Soto y señor Tuma, que incorpora a los funcionarios judiciales a la ley N° 19.296.

BOLETÍN Nº 6.721-07

_____

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Trabajo y Previsión Social tiene el honor de presentar su segundo informe respecto del proyecto de ley de la referencia, cuya tramitación se inició el año 2009 por Moción de los Diputados señores Pedro Araya Guerrero, Gabriel Ascencio Mansilla, Jorge Burgos Varela, Alberto Cardemil Herrera, Marcelo Díaz Díaz y Felipe Harboe Bascuñán y de los ex Diputados señora Laura Soto González y señor Eugenio Tuma Zedan.

- Se hace presente que esta iniciativa fue aprobada en general en sesión de 19 de noviembre de 2013.

A la sesión en que la Comisión consideró en particular esta iniciativa de ley asistieron, además de sus integrantes y especialmente invitados, los representantes de la Asociación Nacional de Empleados del Poder Judicial (ANEJUD), el Presidente Nacional, señor Raúl Araya Castillo, el Vicepresidente Nacional, señor Benjamín Ahumada Díaz, el Segundo Vicepresidente Nacional, señor Guillermo Quiroz Manzo y la Directora Nacional, señora Iris Urzúa Urzúa; los representantes de la Asociación Nacional de Magistrados del Poder Judicial de Chile, la Directora Nacional, señora Nancy Bluck Bahamondes, el Director Nacional, señor Leopoldo Llanos Sagristá y el Jefe de Gabinete, señor Javier Vera Sembler.

Concurrieron, además, la abogada de la Biblioteca del Congreso Nacional, señora Paola Álvarez; el asesor legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, señor Francisco del Río; el asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señor Luis Fernando Sánchez; la asesora de la Senadora Rincón, señora Labibe Yumha; los asesores del Senador García Ruminot, señores Rodrigo Fuentes y Felipe Massardo y el Coordinador Legislativo del Instituto Igualdad, señor Gabriel de la Fuente.

- El Senador señor Eugenio Tuma Zedan, como uno de los autores del proyecto de ley, participó en la sesión dedicada a su estudio en particular.

Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 124 del Reglamento del Senado, se deja constancia de lo siguiente:

1.- Artículos que no fueron objeto de indicaciones ni de modificaciones: **números 1, 2 y 3 del artículo único y el artículo transitorio.**
2.- Indicaciones aprobadas sin modificaciones: **número 1.**
3.- Indicaciones aprobadas con modificaciones:
4.- Indicaciones rechazadas:
5.- Indicaciones retiradas:
6.- Indicaciones declaradas inadmisibles:

DISCUSIÓN EN PARTICULAR

TEXTO APROBADO EN GENERAL POR EL SENADO

Cabe dejar constancia que el texto aprobado en general por el Senado está estructurado en un artículo único, con cuatro numerales y un artículo transitorio. El artículo único modifica 4 artículos de la ley N° 19.296.

El número 1 del artículo único intercala un inciso segundo nuevo al artículo 1° para hacer aplicable la ley N° 19.296 a los miembros del Poder Judicial en ejercicio o jubilados.

El número 2 del artículo único agrega un inciso final al artículo 7°, con el objeto de restar a las asociaciones de funcionarios del Poder Judicial la finalidad de hacer presente cualquier incumplimiento del Estatuto Administrativo y la finalidad de deducir ante la Contraloría General de la República el recurso de reclamación establecido en dicho Estatuto, cuerpo legal que no tiene aplicación en el caso de los funcionarios judiciales.

El número 3 del artículo único intercala un inciso tercero nuevo en el artículo 25 de la ley N° 19.296, con la finalidad de establecer que la ratificación de la Contraloría –a propósito de la medida disciplinaria de destitución- no será aplicable a los funcionarios judiciales.

El número 4 del artículo único agrega un inciso final al artículo 31, con el propósito de regular los permisos de los directores de las asociaciones de funcionarios del Poder Judicial en conformidad al auto acordado que al efecto dicte la Corte Suprema.

Finalmente, el artículo transitorio dispone un plazo de dos años desde la publicación de la ley para adecuar los estatutos de las asociaciones de trabajadores del Poder Judicial al régimen jurídico de la ley N° 19.296.

AUDIENCIAS

La Comisión resolvió escuchar, en forma previa al tratamiento de la indicación formulada, la opinión de los representantes de la Asociación Nacional de Empleados del Poder Judicial y de la Asociación Nacional de Magistrados del Poder Judicial.

ASOCIACION NACIONAL DE EMPLEADOS DEL PODER JUDICIAL

El Presidente Nacional de la Asociación Nacional de Empleados del Poder Judicial, señor Raúl Araya Castillo, dio cuenta ante la Comisión de las observaciones de dicha entidad respecto del proyecto de ley en estudio.

En primer lugar, afirmó que, actualmente, el régimen laboral aplicable a los funcionarios del Poder Judicial depende, en gran medida, de las decisiones que adopta la Corte Suprema mediante auto acordados -como manifestación de las facultades económicas que el ordenamiento jurídico le concede para una mejor y más pronta administración de justicia-, accediendo, por regla general, a los requerimientos de los funcionarios del sector.

Sin embargo, aseveró que existen una serie de materias que carecen de regulación legal -tales como el fuero gremial aplicable a los dirigentes de las respectivas asociaciones o los permisos aplicables en su caso-, lo que constituye una situación discriminatoria si se compara con el régimen correspondiente a la generalidad de los funcionarios de la administración del Estado.

En esa misma línea, abogó por establecer, mediante la aprobación de la iniciativa de ley en análisis, ciertos parámetros mínimos que garanticen el reconocimiento de ciertas prerrogativas en favor de los funcionarios, sin perjuicio de la facultad de la Corte Suprema para regular, mediante auto acordados, la forma y el modo en que éstos se hacen efectivos.

Asimismo, afirmó que la necesidad de proteger el ejercicio de tales derechos deriva de la naturaleza de las funciones que desarrollan los dirigentes gremiales del sector, sobre todo considerando que éstas se ejercen simultáneamente con las labores propias de su labor ministerial o administrativa.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS

El Director Nacional de la Asociación Nacional de Magistrados, señor Leopoldo Llanos Sagristá, expuso ante la Comisión sus observaciones respecto de la iniciativa legal en análisis.

En primer lugar, afirmó que la propuesta legislativa no contiene disposiciones que afecten la organización y atribuciones de los tribunales de justicia. De ello se deriva, añadió, que no resultaba necesario considerar la opinión de la Corte Suprema sobre el particular, atendiendo el

tenor de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 77 de la Constitución Política de la República.

Con todo, detalló que, durante la tramitación de la iniciativa en su primer trámite constitucional, la Corte Suprema la informó favorablemente, sin perjuicio de las prevenciones que manifestó en relación al régimen de permisos, fuero de los dirigentes gremiales y sistema de calificaciones anuales aplicables en su caso.

En ese contexto, aseveró que la Asociación Nacional de Magistrados no se opone a que la fijación de los permisos que corresponde a los funcionarios del sector sea aplicable mediante auto acordados dictados por la Corte Suprema.

Asimismo, enfatizó que debe garantizarse la independencia de los dirigentes gremiales frente a las eventuales presiones que pudieren sufrir por parte de sus superiores jerárquicos, lo que puede ser cautelado mediante el sistema de fuero que contiene la iniciativa.

Por otra parte, manifestó que la situación funcionaria de los magistrados deriva del principio de inamovilidad que, a su respecto, consagra el artículo 80 de la Constitución Política de la República, que establece que éstos no pueden ser removidos de sus cargos arbitrariamente. En ese sentido, detalló que la iniciativa contiene la imposibilidad de que la Contraloría General de la República deba ratificar la medida disciplinaria de destitución, toda vez que, tratándose de los magistrados, éstos cumplen sus labores en un órgano constitucional independiente.

Seguidamente, manifestó su conformidad con la disposición que establece que los funcionarios que ocupan cargos de representación gremial no serán objeto del sistema de calificación anual, salvo que expresamente lo solicitare el dirigente. Dicha disposición, detalló, evita que el sistema de calificación pueda ser aplicado arbitrariamente a raíz de las labores gremiales que éstos desarrollan, lo que, en definitiva, limita indebidamente el ejercicio de las funciones propias de su cargo.

A continuación, **la Directora Nacional de la Asociación Nacional de Magistrados del Poder Judicial, señora Nancy Bluck Bahamondes,** destacó la incongruencia que existe entre los dos informes que ha evacuado la Corte Suprema durante la tramitación legislativa del proyecto y señaló que en una primera oportunidad, lo informó favorablemente, pero en una segunda consulta opinó en forma negativa, por lo que –indicó- resulta lógico indagar sobre lo que ocurrió, resultando que nada había cambiado, sino que curiosamente se habían acogido dos de los reparos de la Corte Suprema.

Añadió que la postura negativa de la Corte Suprema sobre el régimen de calificaciones contenido en el artículo 25 de la ley N° 19.296, que sustrae a los dirigentes de las asociaciones gremiales de dicho régimen, tiene como único fundamento el que introduciría una discriminación entre los jueces que son dirigentes gremiales y el resto de los

jueces, argumento que en el parecer de la Asociación es bastante débil, ya que en Chile sólo está prohibido establecer diferencias arbitrarias, situación que no ocurre en el caso de los trabajadores del Poder Judicial, porque el objetivo último es que los dirigentes de las asociaciones gremiales, sobre todo en una institución tan jerarquizada como es el Poder Judicial, puedan realizar las actividades que le son propias con entera libertad y sin el temor de represalias por dicho accionar gremial.

Hizo presente la absoluta necesidad que tienen los jueces de contar con el ropaje protector que les otorgaría la ley N° 19.296, justamente por las dos características que son consustanciales al Poder Judicial, esto es, el evidente sistema jerarquizado que existe al interior de la judicatura y la más absoluta concentración de funciones en la Corte Suprema y en las Cortes de Apelaciones que se dedican no solamente al tema jurisdiccional, sino que también califican y disciplinan a los magistrados.

La Directora de la Asociación Nacional de Magistrados, señora Nancy Bluck Bahamondes, remarcó que dichas dos características pueden transformar el derecho de asociación consagrado en el N° 15 del artículo 19 de la Constitución Política en una ilusión y, además, pueden originar consecuencias negativas para las personas que se dedican a ejercer como dirigentes gremiales, por ejemplo, en el caso de las calificaciones.

Informó que el actual sistema de calificaciones en el Poder Judicial se sustenta sobre la determinación de una nota 6,5 como promedio, encontrándose la gran mayoría de los jueces en lista sobresaliente. Por ello, si el superior jerárquico quiere rebajar esa calificación le basta como fundamento introducir una frase –establecida como uso común- que dice “El funcionario ha tenido un desempeño inferior al promedio”. En consecuencia, detrás de las calificaciones, se pueden ocultar todo tipo de situaciones subjetivas y si eso es aplicable a los jueces en general, con mayor razón resulta peligroso tratándose de aquellos que se dedican a las actividades de dirigencia gremial.

Con este ejemplo, aseveró, se demuestra con qué facilidad se puede llegar a afectar la actividad de dirigencia gremial, mediante estos sistemas de presión, realidad que la Asociación pretende evitar con la aplicación de la ley N° 19.296. En definitiva, puntualizó, la pregunta que surge es si la opinión de la Corte Suprema se convierte en una discusión jurídica, lo que –opinó- ciertamente no lo es, porque si se habla en lenguaje jurídico el mandato último está reflejado en el número 15 del artículo 19 de la Carta Fundamental que reconoce a todos los ciudadanos, en los que se incluyen los jueces y los funcionarios del Poder Judicial, el derecho de asociarse sin permiso previo. Por lo tanto, precisó, si se habla con lenguaje jurídico es el lenguaje de los derechos fundamentales, esto es, de los derechos humanos y, en consecuencia, los jueces reclaman a su respecto la integración absoluta del derecho de asociación por medio de la incorporación de todos los trabajadores del Poder Judicial a la ley N° 19.296.

La Directora Nacional de la Asociación Nacional de Magistrados del Poder Judicial, señora Nancy Bluck, indicó que la finalidad de la entidad que representa es contribuir a mejorar las condiciones laborales y de vida de sus asociados en conjunto con el mejoramiento de la administración de justicia. Este último anhelo se cumpliría participando con libertad y siempre con transparencia, ya que la Asociación no tiene agendas ocultas.

Retomando la idea de que no se trata de una discusión jurídica, opinó que la cuestión manifestada por la Corte Suprema refleja un ejercicio de poderes, que quiere continuar concentrando el más alto Tribunal contra la opinión de los todos los sectores académicos, porque –precisó- no hay dos voces en la academia en orden a que las facultades de la Corte Suprema no solo no han de seguir aumentando, sino que deben ser restringidas para que el Máximo Tribunal se dedique a aquello que le es propio y que es la tarea jurisdiccional que forma parte de su esencia.

Añadió que en la medida que los dirigentes están actualmente desprotegidos, el derecho de asociación se hace ilusorio y aquella garantía fundamental que asegura la Constitución Política se transforma en una expectativa que sucumbe fácilmente frente a cualquier intervención.

La Directora Nacional de la Asociación Nacional de Magistrados del Poder Judicial, señora Nancy Bluck Bahamondes puso término a sus palabras precisando que la entidad que representa quiere ser parte del proceso democrático del país y del diálogo social, porque respecto del sector justicia tienen opiniones que deben ser escuchadas, requiriendo la libertad para ello sin temor a ningún tipo de represalias en la estructura jerárquica que les es aplicable. Resaltó que desde el año 2009 se encuentran esperando el despacho de esta iniciativa que hará efectivo el derecho de asociación de los jueces y funcionarios del Poder Judicial.

CONSULTAS

El Senador señor García Ruminot respecto de la eventual dificultad que podría producirse entre el texto del artículo 31 de la ley N° 19.296, referido a los permisos de los dirigentes y el inciso que se está proponiendo agregar que sujeta dicho tema a un auto acordado de la Corte Suprema, consultó a los dirigentes invitados la opinión que les merece la indicación número 1, de su autoría, que establece el marco de referencia al que debe sujetarse el mencionado auto acordado, constituido por los incisos primero a tercero del artículo 31.

El Senador señor García Ruminot expresó que el auto acordado solamente debe reglamentar el otorgamiento de los permisos, conforme al mandato de la ley N° 19.296, de manera que la Corte Suprema, por ejemplo, no podría disminuir las horas de extensión de los mismos.

Al respecto, el Presidente Nacional de la Asociación Nacional de Empleados del Poder Judicial, señor Raúl Araya Castillo, manifestó su coincidencia con la indicación formulada, señalando

que la experiencia práctica del uso de los permisos ha dependido de la buena predisposición y buena voluntad de la Corte Suprema, tal es así que el Presidente y el Secretario de la entidad que representa en un principio tenían un día de permiso al mes. Posteriormente, agregó, se les aumentó a 3 días en el mes y un día al resto del directorio nacional, porque a las directivas regionales no se les daba ningún día.

En la actualidad, informó, la Corte Suprema les otorga 3 días de permiso en el mes a todos los directores nacionales y 2 días a los directores regionales.

La Directora Nacional de la Asociación Nacional de Magistrados del Poder Judicial, señora Nancy Bluck Bahamondes, opinó que resultaba de gran importancia la indicación presentada por el Senador señor García Ruminot y recordó que en el primer trámite constitucional ante la Cámara de Diputados la Asociación se manifestó a favor incluso de la prevención de la Corte Suprema respecto de que los permisos continuaran regulándose mediante un auto acordado, porque al no tener prácticamente ninguna garantía en ese ámbito era preferible contentarse con poco.

Reiteró la sentida aspiración de los magistrados de Chile de contar con un reconocimiento de su derecho a asociarse sujetos a las disposiciones de la ley N° 19.296.

Por su parte, el Director Nacional de la Asociación Nacional de Magistrados del Poder Judicial, señor Leopoldo Llanos Sagristá, complementó lo anteriormente expresado recalcando que los jueces y los empleados del Poder Judicial siempre entendieron que el espíritu del artículo 31 de la ley N° 19.296 es el acceso a los permisos gremiales por parte de cualquier entidad regulada por dicha ley y, por lo tanto, tenía que existir un mínimo, establecido en la disposición indicada, que no puede ser contravenido por alguna norma reglamentaria emitida por la Corte Suprema. En consecuencia, manifestó su opinión favorable a la indicación del Senador señor García Ruminot.

INDICACIÓN PRESENTADA EN EL PLAZO FIJADO POR LA SALA DEL SENADO

Respecto del número 4 del artículo único del proyecto de ley en examen se presentó, en el plazo fijado para ello, una indicación, signada con el número 1, del Senador señor García, para anteponer, en el inciso final propuesto, la frase “Sin perjuicio de lo establecido en los incisos anteriores,”.

-Puesta en votación la indicación número 1 fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Senadores señores Bianchi, Escalona, García Ruminot y Muñoz Aburto, quienes facultaron a la Secretaría para enmendar la redacción formal de la modificación correspondiente.

El Senador señor Escalona dejó constancia de su reconocimiento a la indicación presentada por el Senador señor García Ruminot al constituir una contribución al mejoramiento del proyecto. Asimismo, manifestó que tomar conocimiento de las opiniones expresadas por los dirigentes de la Asociación Nacional de Empleados del Poder Judicial y de la Asociación Nacional de Magistrados del Poder Judicial ha sido sumamente valioso en el examen de la iniciativa legal.

MODIFICACIÓN

En conformidad al acuerdo adoptado, la Comisión de Trabajo y Previsión Social tiene el honor de proponer la siguiente modificación al proyecto de ley aprobado en general por el Senado:

ARTÍCULO ÚNICO

Número 4

Sustituir en el inciso final propuesto el artículo “Los” por la frase “Sin perjuicio de lo establecido en los incisos anteriores, los”.

(Unanimidad 4x0. Indicación 1. Senadores señores Bianchi, Escalona, García Ruminot y Muñoz Aburto).

TEXTO DEL PROYECTO

En virtud de la modificación consignada, el proyecto de ley queda como sigue:

PROYECTO DE LEY:

"Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 19.296, sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado:

1.- Intercálase en el artículo 1° el siguiente inciso segundo, pasando el actual a ser tercero:

"Asimismo, les será aplicable esta ley a los miembros del Poder Judicial actualmente en ejercicio o jubilados, sin perjuicio de las excepciones que se señalan.".

2.- Agrégase en el artículo 7° el siguiente inciso final:

"Las finalidades señaladas en la letra d) y en la segunda parte de la letra f) del inciso segundo, no serán aplicables a las asociaciones de funcionarios del Poder Judicial.".

3.- Intercálase en el artículo 25 el siguiente inciso tercero, pasando el actual a ser cuarto y así sucesivamente:

"Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 80 de la Constitución Política, no será procedente respecto de los directores de las asociaciones de funcionarios del Poder Judicial, la ratificación por la Contraloría General de la República, de la medida disciplinaria de destitución a que se refiere el inciso primero.".

4.- Agrégase el siguiente inciso final en el artículo 31:

"**Sin perjuicio de lo establecido en los incisos anteriores, los** permisos que corresponda conceder a los directores de las asociaciones de funcionarios del Poder Judicial, se regirán por las normas que al efecto dicte la Corte Suprema por medio de un auto acordado.".

Artículo transitorio.- Para acogerse al régimen jurídico que establece esta ley, las asociaciones integrantes del Poder Judicial, cuyos estatutos se encontraren vigentes a la fecha de publicarse este texto legal, deberán adecuarlos en el plazo de dos años, contado desde la misma fecha. Durante dicho lapso gozarán de los derechos que la ley N° 19.296 concede.".

Acordado en sesión celebrada el 18 de diciembre de 2013, con asistencia del Senador señor Pedro Muñoz Aburto (Presidente) y de los Senadores señores Carlos Bianchi Chelech, Camilo Escalona Medina (en reemplazo de la Senadora señora Ximena Rincón González) y José García Ruminot.

Sala de la Comisión, a 18 de diciembre de 2013.

PILAR SILVA GARCÍA DE CORTÁZAR

Secretaria de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

SEGUNDO INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA A LOS FUNCIONARIOS JUDICIALES A LA LEY N° 19.296
(Boletín Nº 6.721-07)

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: permitir que los trabajadores del Poder Judicial, en ejercicio o jubilados, puedan constituir, sin autorización previa, las asociaciones de funcionarios que estimen conveniente, de conformidad a los términos de la ley N° 19.296.

II. ACUERDOS:
Indicación número
1. Aprobada (4x0. Senadores señores Bianchi, Escalona, García Ruminot y Muñoz Aburto).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo único.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no hay.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Cámara de Diputados. Moción de los Diputados señores Pedro Araya Guerrero, Gabriel Ascencio Mansilla, Jorge Burgos Varela, Alberto Cardemil Herrera, Marcelo Díaz Díaz y Felipe Harboe Bascuñán y de los ex Diputados señora Laura Soto González y señor Eugenio Tuma Zedán.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 5 de enero de 2011.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: segundo informe.

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: 1) el artículo 19, N° 15, de la Constitución Política de la República, que establece el derecho de asociación; 2) el Convenio N° 151 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, ratificado por Chile el 17 de julio de 2000; 3) la ley N° 19. 296, del año 1994, que establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado.

Valparaíso, 18 de diciembre de 2013.

PILAR SILVA GARCÍA DE CORTÁZAR
Secretaria de la Comisión