

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE INTRODUCE MODIFICACIONES ORGÁNICAS Y PROCEDIMENTALES EN LA LEY N° 19.968, QUE CREA LOS TRIBUNALES DE FAMILIA, Y A OTROS CUERPOS LEGALES.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda informa el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y conforme a lo dispuesto en los artículos 220 y siguientes del Reglamento de la Corporación.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1.- Origen y urgencia

La iniciativa tuvo su origen en la Cámara de Diputados por un Mensaje de S.E. la Presidenta de la República, calificada de “suma urgencia” para su tramitación legislativa.

2.- Disposiciones o indicaciones rechazadas

Indicación del Ejecutivo al artículo 3° transitorio y el artículo 3° transitorio.

3.- Disposiciones que no fueron aprobadas por unanimidad

Ninguna.

4.- Se designó Diputado Informante al señor ALVARADO, don CLAUDIO.

* * *

Asistieron a la Comisión durante el estudio del proyecto el señor Isidro Solís, Ministro de Justicia; las señoras Laura Albornoz, Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer, y Verónica Barahona, Subsecretaria de Justicia; el señor Julio Valladares, Subdirector de Racionalización y Función Pública de la DIPRES; la señorita Constanza Collarte y el señor Diego Benavente, Jefa de la División Jurídica y Asesor, respectivamente, de la citada Cartera y la señora Macarena Lobos, Abogada de la DIPRES.

El propósito de la iniciativa consiste en adecuar la legislación que creó los Tribunales de Familia y otros cuerpos legales relacionados, a los nuevos requerimientos que ha evidenciado su implementación para cumplir con una justicia temprana, desformalizada, transparente, accesible, directa y colaborativa.

En efecto, se ha constatado la conveniencia de que las partes cuenten con asistencia letrada; generar filtros que permitan otorgar acceso más expedito a la justicia y entregar una mejor organización y gestión de los tribunales de familia.

Se aumenta el número de jueces de familia a lo largo de todo el territorio nacional a un total de 289 jueces. Se crean 25 cargos adicionales de consejeros técnicos y 57 de empleados. Se establece la creación de una nueva unidad administrativa: la unidad de cumplimiento con 99 empleados adicionales al sistema. Se crea el cargo de jefe de unidad de servicios en todos los juzgados de familia del país y el de jefe de unidad de causas, en los juzgados de mayor tamaño. Se incorporar 174 nuevos funcionarios al sistema, para apoyar especialmente las unidades de causas y de atención de público.

El informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos, con fecha 21 de agosto de 2006, señala que el costo del proyecto, en su globalidad, implica un mayor gasto de:

	Miles \$ 2006
Gastos de Operación en régimen:	
a) De los Tribunales de Familia	
- Gastos en Personal	5.553.423
- Bienes y Servicios de Consumo	999.616
- Informática (arriendo PC's)	303.854
- Arriendo inmuebles	809.698
b) Del fortalecimiento de las Corporaciones de Asistencia Judicial	
- Gastos en Personal	2.490.395
- Bienes y Servicios de Consumo	1.078.445
c) Del Sistema de Mediación	
- Servicios de Mediación	3.961.178
- Unidad de Mediación	263.998
TOTAL	15.460.607
Gastos por una vez:	
a) De los Tribunales de Familia	
- Remodelación tribunales	6.550.835
- Indemnización arriendos vigentes	276.283
- Capacitación en informática	84.630
- Capacitación en justicia de familia	88.430
- Equipamiento	229.261
b) Del fortalecimiento de las Corporaciones de Asistencia Judicial	
- Remodelaciones	586.132
- Capacitación	23.379
- Equipamiento	346.635
c) Del Sistema de Mediación	
- Publicación bases de licitación y difusión	126.049
- Remodelaciones	37.500
- Equipamiento	29.615
TOTAL	8.378.749

COSTO TOTAL	23.839.356
Ahorro actual sistema	7.666.591
COSTO TOTAL NETO	16.172.765

La aplicación del presente proyecto de ley no irroga gasto fiscal para el año 2006. En los años posteriores, se considerará en los respectivos presupuestos anuales, conforme al programa de implementación establecido en el proyecto, y a las disponibilidades presupuestarias correspondientes.

En el **debate de la Comisión** intervino el señor Isidro Solís, quien hizo presente que los estudios realizados sobre carga esperada de la justicia de familia señalaban que el número de causas al inicio del sistema sería de unas 182 mil. En virtud de esta información, se proyectó establecer un máximo de 258 jueces, los que serían incorporados en dos etapas. El año 2005 se asignaron 120 jueces y el año 2006 los restantes.

Manifestó que, en la práctica, ya sea por una conflictividad no constatada o por la no exigencia de abogado para comparecer en juicio, entre otros motivos, hubo un ingreso en el primer mes de 45 mil causas y de 40 mil mensuales en los 90 días siguientes. Actualmente, existe un número aproximado de 420 mil causas en trámite.

En razón de lo anterior, se ha producido una grave situación de congestión ampliamente conocida, por lo que se proponen las siguientes medidas rectificadoras:

1) Se modifican los filtros de demandas, discriminando según si es posible una solución previa o no; así, se procederá a judicializar sólo aquello en que no haya acuerdo entre las partes. La mediación será, por tanto, obligatoria y gratuita. De las 420 mil causas en trámite, sólo han pasado a mediación voluntaria 9 mil. El mayor gasto por esta medida implicará cerca de 4 mil millones de pesos anuales.

2) Se propone el término de la comparecencia personal, pasando a ser obligatorio conceder patrocinio y poder a un abogado habilitado. Al respecto, comentó que la comparecencia personal no fue útil, pues la gente empleó a los nuevos tribunales de familia como un lugar para ir a contar sus problemas, más que para resolver conflictos. Además, sucede que el demandado, por lo general hombres, concurre con abogado, estableciéndose así una desigualdad en el ejercicio de los derechos.

Señaló que, con el objeto de otorgar una adecuada defensa a las partes, se contempla un mayor aporte fiscal a la Corporación de Asistencia Judicial que ascendería, en régimen, a cerca de 3.500 millones de pesos.

3) Se creará una unidad de cumplimiento. Esta nueva unidad tendrá por objeto evitar que los cumplimientos de fallos de causas antiguas den origen a nuevas audiencias.

4) Se incorporarán 31 nuevos jueces a lo largo del país. Estas nuevas plazas responden a la carga efectiva de causas de cada región.

El Diputado, Cardemil, don Alberto, opinó que los cambios procedimentales que se proponen constituirán un avance sustancial para el buen desempeño de la justicia de familia; sin embargo, cree que el número de 31 nuevos jueces será poco. Planteó que, por otra parte, la defensa que se puede obtener de la Corporación de Asistencia Judicial no es la mejor, ya que opera sobre la base de estudiantes en práctica. A su parecer, existe un desequilibrio en este campo si se compara con lo que sucede en el campo de la justicia penal, ya que el delincuente es defendido por un sistema de alta calidad y competencia, como es la Defensoría Penal Pública.

Por otra parte, hizo notar que los artículos 3° y 4° transitorios fueron incorporados en el proyecto de ley por una indicación del Ejecutivo que no dice relación alguna con las ideas matrices de la iniciativa. Asimismo, afirmó que, en el caso del artículo 3° transitorio, se trataría de una disposición inconstitucional, puesto que se estaría estableciendo un requisito para el nombramiento de jueces que no se contempla en la Constitución Política y tampoco en la Ley Orgánica del ramo.

El Diputado Tuma, don Eugenio, manifestó que el mayor aporte a la Corporación de Asistencia Judicial es muy bajo y que no implicará un apoyo relevante para esa entidad. Sostuvo que, por otra parte, esa Institución no presta un servicio adecuado para las necesidades de esta judicatura especializada. Por otra parte, cree que si es posible la representación de la Corporación para ambas partes en juicio, entonces ese criterio debiera hacerse extensivo a otros procedimientos judiciales.

El Diputado Lorenzini, don Pablo, sugirió establecer algún sistema de información para conocer el estado de avance de las medidas que se proponen.

Respecto de las consultas de varios señores Diputados, el Ministro señor Solís precisó que en el mecanismo de nombramiento de los jueces que se considera en el artículo 3° transitorio, relacionado con la Reforma Procesal Penal, a diferencia de la Reforma de Familia, se sobredimensionó la carga de causas del nuevo sistema, estimándose que llegaría al orden de las 750 mil; sin embargo, en la práctica, incorporada la Región Metropolitana, se ha llegado a una carga total de cerca de 498 mil causas. Teniendo en cuenta la estimación inicial para la Reforma Procesal Penal, la normativa vigente contempló un determinado número de jueces a lo largo del país que se fueron instalando gradualmente; no obstante, restan todavía 198 cargos por nombrar. Si estos jueces se incorporaran en su totalidad, la carga promedio de trabajo se reduciría en forma drástica, muy por bajo el promedio que justifica la existencia del cargo.

En razón de lo anterior, el Poder Judicial generará excedentes fiscales que pueden aplicarse a otros fines, como es el caso del pago de una bonificación por retiro que se propone en el artículo 4° transitorio del proyecto de ley. Sobre el particular, señaló que esta bonificación favorecerá a funcionarios que no tuvieron una calificación adecuada para operar en la nueva justicia, tanto procesal penal como de familia. Se trata de personas en edad de pensionarse.

Planteó que, para lograr una adecuada coordinación de estas medidas, en el artículo 3° transitorio se exige, por un lado, un informe técnico favorable de la Corporación Administrativa del Poder Judicial para proceder al nombramiento de nuevos jueces, como también una resolución de la DIPRES en que conste la disponibilidad presupuestaria.

Explicó que se ha descartado la simple supresión de los cargos de jueces ya contemplados en la Reforma Procesal Penal por cuanto podrían ser necesarios en un futuro. Es así que se ha preferido un sistema intermedio, en que un organismo técnico verificará la necesidad real de la provisión del cargo.

El señor Julio Valladares argumentó que la DIPRES realizará la evaluación presupuestaria según se contempla en el artículo 3° transitorio, de manera que los excedentes presupuestarios puedan emplearse en el ámbito de la justicia de familia.

Las Comisiones Unidas de Constitución, Legislación y Justicia y de Familia dispusieron en su informe que esta Comisión tomara conocimiento de los numerales 2), 26) y 27) del artículo 1° y de los artículos 2°, 3°, 4° y 6° transitorios del proyecto aprobado por ella.

En relación con la discusión particular del articulado, cabe señalar lo siguiente:

En el artículo 1° del proyecto, se introducen diversas modificaciones a la ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia:

Por el numeral 2), se introducen las siguientes modificaciones en el artículo 4°:

En el inciso primero:

Por la letra a), se reemplaza en la letra a), las expresiones “Arica, con cinco jueces”, por “Arica, con seis jueces”.

Por la letra b), se reemplaza en la letra d), las expresiones “La Serena, con tres jueces” por “La Serena, con cuatro jueces” y “Ovalle, con dos jueces” por “Ovalle, con tres jueces”.

Por la letra c), se reemplaza en la letra e), las expresiones “Quilpue, con dos jueces” por “ Quilpue, con tres jueces”; “Villa Alemana, con dos jueces” por “ Villa Alemana, con tres jueces”; “Casablanca, con un juez” por “ Casablanca, con dos jueces”; “ La Ligua, con un juez” por “ La Ligua, con dos jueces”; “ San Felipe, con dos jueces” por “ San Felipe, con tres jueces” y “ Limache, con un juez” por “Limache, con dos jueces”.

Por la letra d), se reemplaza en la letra f) las expresiones “Rancagua, con ocho jueces” por “Rancagua, con nueve jueces”; “San Fernando, con dos jueces” por “San Fernando, con tres jueces” y “Santa Cruz, con un juez” por “Santa Cruz, con dos jueces”.

Por la letra e), se reemplaza en la letra g) las expresiones “Talca, con cinco jueces” por “Talca, con siete jueces”; “Constitución, con un juez” por “Constitución, con dos jueces”; “Curicó, con tres jueces” por “Curicó, con cuatro jueces”, y “Linares, con tres jueces” por “Linares, con cuatro jueces”.

Por la letra f), se reemplaza en la letra h) las expresiones “Tomé, con un juez” por “Tomé, con dos jueces” y “Coronel, con tres jueces” por “ Coronel, con cuatro jueces”.

Por la letra g), se reemplaza en la letra g) las expresiones “Osorno, con tres jueces” por “Osorno, con cuatro jueces” y “Puerto Montt, con tres jueces” por “Puerto Montt, con cuatro jueces”.

Por la letra h), se reemplaza en la letra m) las expresiones “Puente Alto, con seis jueces” por “Puente Alto, con ocho jueces” y “Colina, con dos jueces” por “Colina, con tres jueces”.

En el inciso segundo:

Por la letra a), en su encabezamiento, se sustituye la frase “con asiento dentro de su territorio jurisdiccional” por la siguiente: “con asiento dentro de la Provincia de Santiago”.

Por la letra b), en su párrafo primero, se sustituyen las expresiones “el primero, el segundo y el tercero, con diez jueces cada uno, y el cuarto, con doce jueces” por lo siguiente: “todos con doce jueces”.

Puesto en votación el numeral 2) del artículo 1° fue aprobado por la unanimidad de los Diputados presentes.

En el numeral 26), se reemplaza el artículo 115, por el siguiente:

“Artículo 115.- Composición de la planta de los juzgados de familia. Los juzgados de familia que se crean en esta ley tendrán la siguiente planta de personal:

1) Juzgados con un juez: un juez, un administrador, dos miembros del consejo técnico, un jefe de unidad, dos

administrativos jefes, tres administrativos 1°, dos administrativos 2° y un auxiliar.

2) Juzgados con dos jueces: dos jueces, un administrador, dos miembros del consejo técnico, un jefe de unidad, dos administrativos jefes, cuatro administrativos 1°, dos administrativos 2°, dos administrativos 3° y un auxiliar.

3) Juzgados con tres jueces: tres jueces, un administrador, tres miembros del consejo técnico, un jefe de unidad, dos administrativos jefes, cinco administrativos 1°, tres administrativos 2°, dos administrativos 3° y un auxiliar.

4) Juzgados con cuatro jueces: cuatro jueces, un administrador, cuatro miembros del consejo técnico, un jefe de unidad, dos administrativos jefes, seis administrativos 1°, tres administrativos 2°, cuatro administrativos 3° y un auxiliar.

5) Juzgados con seis jueces: seis jueces, un administrador, seis miembros del consejo técnico, dos jefes de unidad, dos administrativos jefes, un administrativo contable, ocho administrativos 1°, tres administrativos 2°, cinco administrativos 3° y un auxiliar.

6) Juzgados con siete jueces: siete jueces, un administrador, siete miembros del consejo técnico, dos jefes de unidad, tres administrativos jefes, un administrativo contable, nueve administrativos 1°, tres administrativos 2°, seis administrativos 3° y dos auxiliares.

7) Juzgados con ocho jueces: ocho jueces, un administrador, ocho miembros del consejo técnico, dos jefes de unidad, tres administrativos jefes, un administrativo contable, diez administrativos 1°, cuatro administrativos 2°, seis administrativos 3° y dos auxiliares.

8) Juzgados con nueve jueces: nueve jueces, un administrador, nueve miembros del consejo técnico, dos jefes de unidad, tres administrativos jefes, un administrativo contable, once administrativos 1°, cuatro administrativos 2°, siete administrativos 3° y dos auxiliares.

9) Juzgados con diez jueces: diez jueces, un administrador, diez miembros del consejo técnico, dos jefes de unidad, cuatro administrativos jefes, un administrativo contable, doce administrativos 1°, cuatro administrativos 2°, nueve administrativos 3° y dos auxiliares.

10) Juzgados con doce jueces: doce jueces, un administrador, doce miembros del consejo técnico, dos jefes de unidad, cuatro administrativos jefes, un administrativo contable, catorce administrativos 1°, cinco administrativos 2°, nueve administrativos 3° y dos auxiliares.”.

Puesto en votación el numeral 26) del artículo 1° fue aprobado por la unanimidad de los Diputados presentes.

Por el numeral 27), se sustituye el numeral 3) en el artículo 116, por los siguientes numerales 3) y 4):

“3) Los miembros de consejos técnicos de juzgados de familia o de juzgados de letras, de ciudad asiento de Corte y capital de provincia, grado IX, y de comunas o agrupación de comunas, grado X, del Escalafón de Miembros del Consejo Técnico.

4) Los jefes de unidad de juzgados de familia de ciudad asiento de Corte, capital de provincia y de comunas o de

agrupación de comunas, grados IX, X y XI del Escalafón Superior del Poder Judicial, respectivamente.”.

Puesto en votación el numeral 27) del artículo 1° fue aprobado por la unanimidad de los Diputados presentes.

Los Diputados señores Insunza, Lorenzini, Montes Ortiz, Sunico, y Tuma presentaron una indicación para incorporar el siguiente artículo al proyecto de ley:

“Artículo- El Ministerio de Justicia, la Corte Suprema y la Corporación Administrativa del Poder Judicial entregarán trimestralmente a la Comisión de Familia y a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados un informe de la marcha de los tribunales de familia y de la implementación de todos los aspectos de esta reforma.”.

Puesta en votación la indicación precedente fue aprobada por la unanimidad de los Diputados presentes.

En el artículo 2° transitorio, se señala que las dotaciones adicionales que se establecen en el proyecto de ley, serán nombradas y asumirán sus funciones en la calidad jurídica y en la fecha que determine la Corte Suprema, previo informe de la Corporación Administrativa del Poder Judicial. En todo caso, las dotaciones deberán encontrarse completamente nombradas a más tardar el 31 de diciembre de 2007.

Puesto en votación el artículo 2° transitorio fue aprobado por la unanimidad de los Diputados presentes.

En el artículo 3° transitorio, se dispone que los cargos de juez de los juzgados de garantía y de los tribunales de juicio oral en lo penal de la Región Metropolitana que, por cualquier razón, no hubieren sido provistos a la fecha de publicación de esta ley, sólo podrán ser nombrados previo informe técnico favorable de la Corporación Administrativa del Poder Judicial y previa resolución de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en que conste la disponibilidad presupuestaria correspondiente. La misma disposición será aplicable para los cargos que no hubieren sido provistos en las plantas de los referidos tribunales, correspondientes al Escalafón Secundario y al Escalafón de Empleados del Poder Judicial.

El Ejecutivo formuló una indicación para sustituir este artículo por el que sigue:

“Artículo 3° transitorio.- La provisión de los cargos de Juez de los juzgados de Garantía y de tribunales orales en lo penal de la Región Metropolitana, que nunca hubieren sido provistos a la fecha de publicación de esta ley, se hará sólo si la Comisión de Coordinación de la Reforma Procesal Penal por la unanimidad de sus miembros - previo informe técnico de la Corporación Administrativa del Poder Judicial y previa resolución de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en que conste la disponibilidad presupuestaria correspondiente - estimare necesario proveer los cargos referidos en el

inciso anterior. De cumplirse las condiciones precedentes solicitará a la Corte Suprema dé las instrucciones correspondientes para dar inicio al procedimiento de nombramiento de conformidad a la Constitución y la ley.

La misma disposición, será aplicable para los cargos que no hubieren sido provistos en las plantas de los referidos tribunales, correspondientes al escalafón secundario y al Escalafón de Empleados del Poder Judicial.”.

Esta indicación fue ampliamente analizada en la Comisión sin que sus integrantes lograran convencerse de los argumentos que los representantes del Ejecutivo expresaron en su favor; sin embargo, se encontró un principio de acuerdo para que se formule una indicación en trámite legislativo posterior que se haga cargo de la situación para el año 2007, dejándose para un proyecto de ley que presentará el Ejecutivo en el curso de este año la normativa de carácter permanente.

*Puesta en votación la indicación precedente fue **rechazada** por 1 voto a favor y 12 votos en contra. Por igual votación fue **rechazado** el artículo 3° transitorio.*

En el artículo 4° transitorio, se establece a contar del día 1 del mes siguiente a la entrada en vigencia del artículo 3° transitorio de la ley, una bonificación por retiro, en adelante “la bonificación”, para los funcionarios de planta del Escalafón de Empleados del Poder Judicial y los contratados asimilados al mismo escalafón; para los funcionarios de planta y a contrata de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, y para los profesionales del escalafón de miembros de los Consejos Técnicos del Poder Judicial, que a la fecha referida tengan 65 o más años de edad, si son hombres, o 60 o más años, si son mujeres, o cumplan dichas edades hasta el 31 de diciembre de 2008, y que presenten la renuncia voluntaria a sus cargos dentro de los noventa días corridos contados desde la fecha señalada precedentemente o desde la fecha de cumplimiento de las señaladas edades, respectivamente.

La bonificación a que se refiere el inciso anterior equivaldrá a un mes de remuneración imponible por cada año de servicio en alguna de las entidades señaladas en ese inciso, con un máximo de once meses. La bonificación no será imponible ni constituirá renta para ningún efecto legal.

El reconocimiento de períodos discontinuos para el cálculo de la bonificación procederá sólo cuando el funcionario tenga a lo menos cinco años de desempeño continuo en alguna de las entidades señaladas, anteriores a la fecha de postulación.

La remuneración que servirá de base para el cálculo de la bonificación será el promedio de la remuneración imponible mensual de los últimos doce meses anteriores al retiro, actualizada según el índice de precios al consumidor determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas o por el sistema de reajustabilidad que lo sustituya, con un límite máximo de noventa unidades de fomento.

Los funcionarios que cesen en sus cargos y que perciban la bonificación, no podrán ser nombrados ni contratados en el Escalafón de Empleados del Poder Judicial, la Corporación Administrativa

del Poder Judicial y el escalafón de miembros de los Consejos Técnicos del Poder Judicial durante los cinco años siguientes al término de su relación laboral, a menos que devuelvan la totalidad del beneficio percibido, expresado en unidades de fomento, más el interés corriente para operaciones reajustables.

Puesto en votación este artículo fue aprobado por la unanimidad de la Comisión.

En el artículo 6° transitorio, se contempla que el mayor gasto fiscal que represente la aplicación de la ley durante el año 2007, se financiará con los recursos contemplados en el presupuesto de la partida Poder Judicial, pudiendo realizarse al efecto las reasignaciones y trasposos que resulten necesarios.

Puesto en votación el artículo precedente fue aprobado por la unanimidad de los Diputados presentes.

Tratado y acordado en sesiones de fechas 17 y 23 de enero de 2007, con la asistencia de los Diputados señores Lorenzini, don Pablo (Presidente) y José Miguel Ortiz (Presidente Accidental); Alvarado, don Claudio; Álvarez, don Rodrigo; Becker, don Germán; Cardemil, don Alberto; Dittborn, don Julio; Duarte, don Gonzalo; Insunza, don Jorge; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Robles, don Alberto; Sunico, don Raúl; Tuma, don Eugenio, y Von Mühlenbrock, don Gastón, según consta en las actas respectivas.

SALA DE LA COMISIÓN, a 23 de enero de 2007.

JAVIER ROSSELOT JARAMILLO
Abogado Secretario de la Comisión