OFICIO N° 13-2017

INFORME PROYECTO DE LEY N° 55-2016

Antecedente: Boletín N° N°11.039-07

Santiago, 23 de enero de 2017

Por oficio N° 353/SEC/16, de 21 de diciembre de 2016, el Presidente del Senado, Sr. Ricardo Lagos Weber, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 77 incisos segundo 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 moción- que modifica el artículo 23 de la Ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia, para establecer que la notificación de la demanda sea efectuada por un receptor judicial designado por un sistema de turno (Boletín N° 11.039-07).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 20 de enero en curso, presidida por el subrogante señor Milton Juica Arancibia y con la asistencia de los Ministros señores Sergio Muñoz Gajardo, Héctor Carreño Seaman, Carlos Künsemüller Loebenfelder y Haroldo Brito Cruz, señora María Eugenia Sandoval Gouët, señores Lamberto Cisternas Rocha y Ricardo Blanco Herrera, señoras Gloria Ana Chevesich Ruiz y Andrea Muñoz Sánchez, señores Carlos Cerda Fernández y Manuel Valderrama Rebolledo y suplente señor Alfredo Pfeiffer Richter, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL SEÑOR PRESIDENTE
RICARDO LAGOS WEBER
H. SENADO
VALPARAÍSO

“Santiago, veinte de enero de dos mil diecisiete.

Visto y teniendo presente:

Primero: Que por oficio N° 353/SEC/16, de 21 de diciembre de 2016, el Presidente del Senado, Sr. Ricardo Lagos Weber, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 77 incisos segundo 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 moción- que modifica el artículo 23 de la Ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia, para establecer que la notificación de la demanda sea efectuada por un receptor judicial designado por un sistema de turno (Boletín N° 11.039-07);

Segundo: Que la iniciativa legal expresa que el establecimiento de la judicatura especializada de familia -a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 19.968- perseguía obtener una mayor celeridad en la solución de los conflictos familiares y demás asuntos que le fueran entregados a su conocimiento. Sin embargo, prosigue, sería un hecho público y notorio que se ha producido una sobrecarga de demandas por sobre lo originalmente presupuestado, lo que habría acarreado un verdadero colapso del sistema, toda vez que se “están fijando audiencias que se llevarán a cabo, en algunos casos, hasta bastante tiempo después de ingresada la respectiva demanda”.

A esa dificultad, agrega la propuesta, se suma el hecho que la dotación de los funcionarios de dichos tribunales se ha demostrado insuficiente para dar abasto a la carga de trabajo producida. Una de esas tareas, conforme dispone el artículo 23 de la mencionada ley, es la de practicar la primera notificación personal a la demandada, diligencia que desempeña el funcionario del tribunal que haya sido designado por el presidente del Comité de Jueces, a propuesta del administrador del tribunal. Lo anterior no obsta a que, como exceptúa la disposición en comento, la parte interesada pueda encargar, a su costa, la práctica de esa actuación a un receptor judicial.

La moción indica que uno de los problemas frecuentes en esta judicatura es que las audiencias pertinentes no siempre pueden llevarse a cabo en las fechas previamente fijadas, a causa, precisamente, de faltar las notificaciones respectivas. Tal problema, plantea la propuesta, tendría su origen en la insuficiencia de los funcionarios del tribunal que puedan cumplir con la diligencia de notificación;

Tercero: Que de acuerdo a lo consignado en la moción, la iniciativa pretende eximir a los funcionarios de los tribunales de familia de la tarea de efectuar la primera notificación de la demanda, asignándola a los receptores de turno designados por las respectivas Cortes de Apelaciones, de conformidad con el inciso segundo del artículo 595 del Código Orgánico de Tribunales, sin perjuicio del derecho de la demandante de encargar la actuación al receptor que ella elija, a su costa.

El proyecto consiste en un artículo único que sustituye el inciso primero del artículo 23 de la Ley N° 19.968, por uno del siguiente tenor: "Notificaciones. La primera notificación a la demandada se efectuará personalmente por un receptor judicial, que sirva el turno correspondiente, conforme a la designación que para tal efecto haga la Corte de Apelaciones respectiva, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 595 del Código Orgánico de Tribunales. Sin perjuicio de lo anterior, la parte interesada podrá siempre encargar, a su costa, la práctica de la notificación a cualquier receptor judicial.";

Cuarto: Que cabe considerar que la primera regla del inciso primero del artículo 23 de la Ley N° 19.968 -que radica la tarea de practicar la primera notificación a la demandada en un funcionario judicial- no estaba contemplada en el proyecto original: tal función le correspondía al "ministro de fe que el juez determine"[1] . Sin embargo, en el segundo trámite constitucional ante el Senado, el Presidente de la República, mediante la indicación N° 45, propuso cambiar la regla, entregando dicha notificación a los funcionarios del tribunal que expide la resolución, designados por el juez presidente, a propuesta del administrador. La aludida indicación fue aprobada por la Comisión, sin que conste en los registros oficiales alguna discusión, observación o reflexión al respecto.

Finalmente esta disposición fue reformulada y se perfeccionó el aspecto subjetivo de la misma, eliminando la referencia al funcionario del tribunal que expide la resolución. Así, el texto que se aprueba, promulga y publica es el siguiente:

"Artículo 23.- Notificaciones. La primera notificación a la demandada se efectuará personalmente por un funcionario del tribunal, que haya sido designado para cumplir esta función por el juez presidente del comité de jueces, a propuesta del administrador del tribunal. La parte interesada podrá siempre encargar, a su costa, la práctica de la notificación a un receptor judicial."

[1] http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5746/

Posteriormente, esta disposición fue modificada mediante la Ley N° 20.286, quedando con la redacción actual. En dicha ley se sustituyó íntegramente el inciso primero del artículo 23 de la Ley N° 19.968, produciéndose solo dos cambios significativos: se eliminó la referencia "del tribunal" al funcionario notificador, y a éste se le confirió, para este solo efecto, el carácter de ministro de fe;

Quinto: Que la reforma de familia se articuló teniendo como objetivos específicos, que el "juez tenga un conocimiento directo e inmediato de los asuntos. A este fin, se ha diseñado un procedimiento oral, flexible, concentrado, y basado en el principio de la inmediación"[2] y la "incorporación en esta judicatura de elementos de modernización comunes al resto de la administración de justicia con el objetivo de que el ejercicio de la jurisdicción sea lo más eficaz y eficiente posible"[3].

En otros términos, son pilares esenciales de la justicia de familia la inmediación (lo que reclama la oralidad, flexibilidad y concentración de los procedimientos) y la administración especializada de los recursos judiciales. Ambos rasgos son elementos fundamentales también en la reforma procesal penal y de los tribunales laborales. En estos tres ámbitos (penal, familia y laboral) el rol del juez se materializa y logra principalmente en audiencias a las que deben asistir las partes e intervinientes. La programación, suspensión y realización de esas audiencias pasa a ser una cuestión trascendental en un tribunal, como también la verificación previa de las citaciones necesarias para que éstas se celebren.

Consistentemente a la estructuración del proceso en audiencias, en esas tres competencias se entregó la tarea de practicar la primera notificación o citación al demandado o imputado a un funcionario judicial.

De esta manera, el símil penal del inciso primero del artículo 23 de la Ley N° 19.968 es el artículo 24 del Código Procesal Penal [4]. En materia laboral, los artículos 431 y 436 del Código del Trabajo cumplen idéntica función [5].

---

[2] Mensaje Presidencial del proyecto en http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5746/

[3] Ídem.

[4] Artículo 24.- Funcionarios habilitados. Las notificaciones de las resoluciones judiciales se realizarán por los funcionarios del tribunal que hubiere expedido la resolución, que hubieren sido designados para cumplir esta función por el juez presidente del comité de jueces, a propuesta del administrador del tribunal. El tribunal podrá ordenar que una o más notificaciones determinadas se practicaren por otro ministro de fe.

[5] Art. 431. En las causas laborales, toda actuación, trámite o diligencia del juicio, realizada por funcionarios del tribunal será gratuita para las partes. El encargado de la gestión administrativa del tribunal será responsable de la estricta observancia tanto de esta gratuidad como del oportuno cumplimiento de las diligencias.
Art. 436. La primera notificación a la parte demandada deberá hacerse personalmente, entregándosele copia íntegra de la resolución y de la solicitud en que haya recaído. Al demandante se le notificará por el estado diario.
Esta notificación se practicará por el funcionario que el juez determine, atendiendo a las circunstancias del lugar en que funcione el tribunal y restantes consideraciones que miren a la eficacia de la actuación.

En estos casos también se autorizó a la parte interesada para practicar la notificación por receptor judicial, a su costa, salvo en materia penal, en que dicha determinación pertenece al tribunal;

Sexto: Que, como puede advertirse, la regla de primera notificación a cargo de un funcionario del tribunal está invariablemente presente en los tres ámbitos reformados, precisamente porque es la solución que propende al uso más eficiente de los recursos de que disponen los tribunales a la hora de administrar el agendamiento y evitar la suspensión de audiencias.

En efecto, al radicarse al interior del tribunal la carga de practicar la primera notificación o citación, que es aquella que determina, en definitiva, si va a celebrarse la audiencia respectiva en la fecha prefijada, se logra alinear el interés de quienes deben realizar la notificación con el de quienes deben velar por el cumplimiento de la agenda del tribunal.

En otros términos y desde un punto de vista teórico, resulta razonable que quienes deben responder por el adecuado funcionamiento del tribunal (el presidente del comité de jueces, conforme el artículo 24 del Código Orgánico de Tribunales) y están llamados a controlar y dirigir la gestión administrativa del tribunal (el administrador, según el artículo 389 A del Código Orgánico de Tribunales) puedan incidir de manera directa e inmediata en dictar instrucciones y adoptar medidas que conduzcan a la mejor forma de practicar las notificaciones o citaciones. En este sentido, la capacidad que tienen los jueces y administradores de controlar la acción de sus funcionarios notificadores juega a favor de una baja tasa de suspensión de audiencias por falta de notificación.

De esta manera, al radicarse las gestiones de notificación en los funcionarios judiciales existe un entramado institucional que persigue el mejor uso de los recursos que tienen los tribunales. Así, por ejemplo, el tribunal puede entregar orientaciones generales a sus funcionarios encargados de notificar para evitar actuaciones que puedan ser anuladas; pueden seguirse criterios de economía de escala, agrupando gestiones de notificación según las audiencias prefijadas; pueden generarse rutas que deben seguir los funcionarios para notificar; o puede supervisarse que se hayan hecho las gestiones de búsqueda del demandado o imputado, entre otras múltiples medidas;

Séptimo: Que los receptores judiciales son funcionarios auxiliares de la administración de justicia, que revisten el carácter de ministros de fe pública y se

---

La parte interesada podrá siempre encargar a su costa la práctica de la notificación a un receptor judicial.

encuentran encargados de hacer saber a las partes, fuera de las oficinas de los secretarios, los decretos y resoluciones de los tribunales de justicia y de evacuar todas aquellas diligencias que los mismos tribunales les cometieren (artículo 390 del Código Orgánico de Tribunales). Son designados por el Presidente de la República, previa propuesta de una terna de la Corte de Apelaciones (art. 459, inc. 1° del Código Orgánico de Tribunales).

Se encuentran sujetos a responsabilidad civil, penal y disciplinaria. En este último punto, los artículos 535, 536 y 537 del Código Orgánico de Tribunales le confieren a las Cortes de Apelaciones la facultad de imponerles medidas disciplinarias y el Acta 129-2007 de la Corte Suprema establece el procedimiento que debe emplearse para aplicarlas.

Una característica de los receptores judiciales es que reciben como contraprestación a sus gestiones un valor que es pagado íntegramente por la parte interesada, según un arancel fijado por la autoridad (Decreto 593 exento, del Ministerio de Justicia, de 1998). En caso de falta de pago del valor respectivo, los receptores pueden perseguir su cobro de manera incidental en la causa en que se practicó la actuación correspondiente.

Sin embargo, excepcionalmente, los receptores judiciales deben actuar en forma gratuita (sin contraprestación) en el caso previsto en el artículo 595 del Código Orgánico de Tribunales, esto es, cuando se encuentren de “turno” respecto de los litigantes que gocen de privilegio de pobreza;

Octavo: Que el sistema de “turnos” consiste en que un abogado, receptor o procurador debe atender de manera gratuita al litigante que goza de privilegio de pobreza. En este sentido, “turno” denomina la distribución que dicha carga tendrá sobre los abogados, receptores o procuradores. Las designaciones generales de turnos de receptores judiciales las hacen periódicamente las Cortes de Apelaciones (inciso final del art. 595 del Código Orgánico de Tribunales). En la práctica, el espacio de tiempo en que se asignan causas a los receptores judiciales es de un mes.

En la actualidad, atendidas las reformas procesales en materia penal, de familia y laboral, los receptores judiciales se encuentran afectos al turno respecto de las causas civiles, de cobranza laboral y previsional, penales anteriores a la reforma y las seguidas antes las Cortes de Apelaciones y Corte Suprema.

Como se puede advertir, si bien el sistema de turnos de atención gratuita es una carga para el receptor judicial, el hecho que proceda solo respecto de una

especie de causas civiles (aquellas en que el litigante goza de privilegio de pobreza, como las patrocinadas por la Corporación de Asistencia Judicial o por las Clínicas Jurídicas de Universidades) y de las causas penales antiguas -cada vez menos numerosas-, no desequilibra significativamente el desempeño actual de esta clase de funcionarios;

Noveno: Que si bien la iniciativa legal persigue un objetivo loable, cual es contribuir a lograr la mayor celeridad posible en la solución de los conflictos familiares, existen algunas cuestiones expresadas en la moción que requieren ser examinadas para emitir un pronunciamiento razonado acerca de la misma.

En primer lugar, el diseño de un sistema procesal que se verifica en audiencias se encuentra acorde con uno en que la primera notificación personal del demandado o imputado se realiza por un funcionario judicial, pues de esa manera se alinea el interés por practicar de la manera más eficiente una notificación personal y el interés por reducir las suspensiones de audiencia. Ambas tareas -notificación y audiencia- deben desenvolverse de manera coordinada, y al alojarse al interior del ámbito judicial se hace posible un mejor uso de los recursos mediante las herramientas jurídicas de dirección, control y supervisión de la gestión y administración que tienen los tribunales reformados. Al respecto, debe añadirse que al interior de los tribunales pueden emplearse las metas de gestión u otros instrumentos análogos como herramientas propicias para mejorar el desempeño de los funcionarios notificadores.

En segundo lugar, la utilización de la figura del receptor judicial de turno no parece ser la forma más eficiente para abordar el problema que sostiene la moción. En efecto, el “turno” es en realidad una carga que los receptores judiciales deben soportar cada cierto tiempo, sin que tengan incentivos claros para cumplir de la mejor forma y en la oportunidad pertinente las diligencias que se les encomienden. Por lo demás, la autonomía de los receptores judiciales para desempeñar sus funciones puede ser vista como una desventaja comparada con la dependencia y control que la administración de los tribunales tiene sobre sus funcionarios judiciales.

En tercer orden, cabe considerar que las premisas fácticas de la propuesta, referentes a que las audiencias ante los Tribunales de Familia no se celebrarían en las fechas fijadas debido a la falta de las notificaciones respectivas, que tendría su origen en la insuficiencia de funcionarios para realizar esas actuaciones y que la moción vendría a corregir, no están acompañadas de evidencia empírica que

las respalde. Esto es, se desconoce cuáles son los datos que la propuesta maneja sobre porcentaje de audiencias preparatorias programadas que son suspendidas, ni cuáles son las causas que motivan la suspensión;

Décimo: Que de todas maneras, se debe precisar que en un procedimiento basado en audiencias prefijadas es posible que una parte de ellas no se realicen por no cumplirse oportuna o íntegramente las actuaciones previas que la ley exige. Este incumplimiento, por cierto, puede deberse a que el sujeto a notificar no es habido (notificación fallida), pero estos inconvenientes son insuperables en tanto son propios y naturales de la tarea de búsqueda de una persona. Pues bien, no se explicita en la propuesta qué porcentaje de las suspensiones de audiencias puede ser reducido con la utilización del método alternativo sugerido.

Al respecto, resulta de gran claridad el informe elaborado por la Corporación Administrativa del Poder Judicial con fecha 09-01-2017, toda vez que entrega datos objetivos en estas materias, extraídos desde el sistema de tramitación de los tribunales de familia (SITFA).

Así, del cuadro N° 2 de dicho informe se obtiene que la tasa de audiencias preparatorias no realizadas, suspendidas y reprogramadas, en relación a las programadas, es del 31%, mientras que, de ese universo, el 35% se frustra por falta de notificación (cuadro N°3). Asimismo, respecto de la totalidad de audiencias preparatorias programadas, el 14,68% no se realiza, suspende o reprograma a causa de falta de notificación (45.861 en todo el país, en el período que va entre diciembre de 2015 y noviembre de 2016). De esas 45.861 audiencias preparatorias suspendidas o reprogramadas por falta de notificación, cabe considerar que solo en 374 casos correspondía al tribunal notificar, mientras que en 2.850 causas esa omisión se debió a un receptor judicial (cuadro N° 5 del informe).

Cuadro N° 2

SI	67,7%	32,3%
NO	70,6%	29,4%

Fuente: Información extraída del SITFA

Cuadro N° 3

SI	176.670	74.988	30.392	17,20%
NO	135.716	55.567	15.469	11,40%

Fuente: Información extraída del SITFA

Cuadro N° 5

Falta Notif. Por Carabineros y/o Investigaciones	1.317	1.373	2.690
Falta notif. por parte del Ctro. Not.	369	201	570
Falta notif. por parte del tribunal	216	158	374
Falta Notif. Recep. Particular	1.831	1.019	2.850
Notificación de Ddo. fallida	25.483	11.859	37.342
Notificación de Dte. fallida	402	270	672
Notificación de Dte. y Ddo. fallida	774	589	1.363

Fuente: Información extraída del SITFA

Contrastan estas cifras si se comparan con el número total de notificaciones practicadas, ya que los tribunales han practicado por sí 119.619 y los receptores judiciales solo 9.592 (cuadro N° 4).

Cuadro N° 4

Carabineros	11.210	30,3	7,1%	28.397	24,8	21,3%
CINJ	119.900	4,5	76,2%	0	0,0	0,0%
Investigaciones	688	45,1	0,4%	1.347	40,2	1,0%
Receptor Particular	5.535	24,6	3,5%	4.057	21,1	3,0%
Tribunal	20.106	12,9	12,8%	99.513	5,2	74,6%

Fuente: Información extraída del SITFA

Undécimo: Que ahora bien, conforme se lee del cuadro N° 4 de dicho informe, el tiempo promedio que emplean los receptores judiciales para practicar la notificación personal de la demanda en los tribunales de familia, duplica y hasta cuadruplica el tiempo que tardan los funcionarios del tribunal respectivo en practicar esas actuaciones (24 días versus 12 y 21 días versus 5, según cuente o no el tribunal con el apoyo de algún Centro Integrado de Notificaciones).

Conforme a los datos anteriores, son muchas más las audiencias preparatorias que deben suspenderse por la falta de notificación que han debido practicar los receptores judiciales que por falta de notificación del tribunal, y los primeros tardan entre 2 y 4 veces más en notificar a la demandada;

Duodécimo: Que, adicionalmente y en cuarto orden, la propuesta no explica cómo habría de mejorar la tasa de práctica de primeras notificaciones personales si éstas se encargan, de manera gratuita y forzada, a los receptores judiciales. No obstante los datos ya analizados, la iniciativa no presenta evidencia sobre el desempeño de los receptores judiciales que están de turno en relación a los receptores que son remunerados, en términos de poder inferir que los primeros son más –o igual de– eficaces que los segundos.

Asimismo, llama la atención que siendo una premisa de la propuesta la falta de funcionarios judiciales suficientes para practicar las notificaciones personales, no se proponga aumentar la dotación de aquéllos, sino que alterar completamente el diseño legal de gestión de las notificaciones, separándola de la gestión de las audiencias;

Decimotercero: Que, por último, y teniendo especialmente a la vista los datos entregados por la Corporación Administrativa del Poder Judicial, puede anticiparse que de prosperar esta modificación se produciría un trastorno a gran escala y a nivel nacional en el cumplimiento oportuno de la primera notificación personal de la demanda, lo que redundaría en un aumento considerable de la tasa de suspensión y reprogramación de audiencias preparatorias, contrariando los fines pretendidos por la iniciativa. A lo anterior se agrega el hecho que para los encargados de velar por el adecuado funcionamiento del tribunal y de gestionar sus recursos (jueces y administradores) se haría más complejo coordinarse, orientar e instruir eficazmente a los receptores judiciales encargados de notificar.

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 expresados** el proyecto de ley que modifica el artículo 23 de la Ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia, para establecer que la notificación de la demanda sea efectuada por un receptor judicial designado por un sistema de turno.

Ofíciese.

PL 55-2016".

Saluda atentamente a V.S.

HUGO DOLMESTCH URRA
Presidente

JORGE SÁEZ MARTIN
Secretario