

INFORME DE LA COMISION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA REGULACIÓN DE LA PRELACIÓN DE CRÉDITOS CON EL OBJETO DE FAVORECER A LOS TRABAJADORES.

HONORABLE CAMARA:

Vuestra **Comisión de Trabajo y Seguridad Social** pasa a informaros, en primer trámite reglamentario, sobre el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, iniciado en moción de las Diputadas señoras Goic, doña Carolina y Pascal, doña Denise, y de los Diputados señores Accorsi; De Urresti; Duarte; Escobar; Jiménez; Saffirio, y Vallespin, que modifica la regulación de la prelación de créditos con el objeto de favorecer a los trabajadores.

A las sesiones que vuestra Comisión destinó al estudio de la referida iniciativa legal asistió el señor Superintendente de Quiebras, don Rodrigo Albornoz Pollman, y el asesor del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, don Francisco Del Río Correa.

I.- ANTECEDENTES GENERALES.

Señala la propia Moción que en materia de emprendimientos empresariales el riesgo del fracaso debe ser asumido por el empleador, y que no resulta lógico ni justo que asuma parte de el, más allá de perder su fuente de trabajo.

Agregan, que el mundo del trabajo posee no sólo una vertiente o dimensión económica, si no que, además, tiene un fuerte rol social, particularmente en materia del desarrollo de las personas y sus familias.

En un escenario de quiebra de un empleador, el el derecho de prenda general permite realizar los bienes del deudor a fin de pagarse con el producto de la realización. El problema se produce cuando el deudor no tiene bienes suficientes para pagar a todos sus acreedores, con lo que se produciría un conflicto entre éstos en el evento de que algunos pretendieran satisfacer sus créditos con prioridad a los demás. Teniendo presente lo anterior, la actual legislación entre los artículos 2465 a 2491 del Código Civil considera que determinados créditos prefieren a otros, y establece un orden de prelación en virtud del cual los acreedores que tienen el crédito preferente tienen derecho a pagarse en forma prioritaria.

Así, la prelación de créditos es el conjunto de normas legales que determinan la forma y el orden en que se pagan los distintos acreedores de

un mismo deudor, cuando aquellos ejercen conjuntamente sus derechos sobre los mismos bienes de éste si estos no bastan para pagar íntegramente las deudas.

El fundamento de distinto tratamiento se basa en que el legislador estima que no todos los créditos tienen igual trascendencia, de manera que aquellos a los que la ley otorga preferencia son los que merecen mayor amparo. Así podemos entender que la razón para establecer estas reglas no son estrictamente jurídicas, sino más bien económicas como la protección del comercio, el desarrollo de la producción, el trabajo para los habitantes o sociales como la protección a los incapaces y algunas personas naturales o jurídicas.

En cuanto a los créditos laborales preferentes, éstos son los señalados en el art. 2472 N°s 5, 6 y 8, del Código Civil. De esta norma se puede inferir que se encuentran protegidos por la ley dos rubros, los derechos laborales propiamente tales, representados por las remuneraciones, beneficios e indemnizaciones, y los derechos previsionales y de seguridad social, representados en esta primera clase por las asignaciones familiares y las cotizaciones e imposiciones previsionales.

II.- MINUTA DE LAS IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES DEL PROYECTO.

En conformidad con el N° 1 del artículo 287 del Reglamento de la Corporación y para los efectos de los artículos 69 y 73 de la Constitución Política de la República, como, asimismo, de los artículos 24 y 32 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, cabe señalaros que la idea matriz o fundamental del proyecto es mejorar la condición de los derechos laborales en la prelación de créditos.

Tal idea matriz se encuentra desarrollada en el proyecto aprobado por vuestra Comisión en dos artículos permanentes

II.- ARTICULOS CALIFICADOS COMO NORMAS ORGANICAS CONSTITUCIONALES O DE QUORUM CALIFICADO.

En relación con esta materia, a juicio de vuestra Comisión, el artículo del proyecto de ley en informe no requiere para su aprobación de quórum calificado ni es de rango orgánico constitucional.

IV.- DOCUMENTOS SOLICITADOS Y PERSONAS RECIBIDAS POR LA COMISION.

Vuestra Comisión recibió al señor Superintendente de Quiebras, don Rodrigo Albornoz Pollman; al señor Abogado de la Asociación de Síndicos de Quiebras; al señor Presidente de la Confederación de Trabajadores del Comercio, Vestuario y Afines –CONFECOVE-, y al asesor del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, don Francisco Del Río Correa.

V.- ARTICULOS DEL PROYECTO DESPACHADO POR LA COMISION QUE DEBEN SER CONOCIDOS POR LA COMISION DE HACIENDA.

A juicio de vuestra Comisión el articulado del proyecto en informe no debe ser objeto de estudio por la Comisión de Hacienda de esta Corporación.

VI.- DISCUSION GENERAL.

El proyecto en informe fue rechazado, en general, en su sesión de 30 de junio del presente año, con el voto en contra de los Diputados señores Bertolino; Dittborn; Monckeberg, don Nicolás, y Salaberry, y el voto a favor de la Diputada señora Goic, doña Carolina, y del Diputado señor Jiménez.

El señor Del Río, Asesor del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, explicó que la moción en comento es observada por el Gobierno con cierta preocupación ya que la alteración de los órdenes de prelación en la forma propuesta genera un conjunto de efectos no previstos ni deseados por los autores de la iniciativa.

En efecto, señaló que la liquidación de la masa de bienes del del fallido requiere de la realización de varios gastos que implica su conservación, custodia y los actos propios de su enajenación. Estos gastos no pueden verse mermados por la alteración de los órdenes de prelación mencionados, ya que incluso el objetivo perseguido por la moción se vería alterado al no poderse liquidar la masa en forma normal y, con ello, no contarse con los recursos necesarios para la cancelación de remuneraciones, indemnizaciones y cotizaciones de seguridad social.

En tanto, finalizó manifestando que se deben buscar mecanismos que apunten al mismo objetivo de los autores del proyecto, pero que sean lo bastante eficientes como para mejorar la posición relativa de los créditos de los trabajadores, los cuales se ven severamente afectados en la normativa actualmente vigente.

Por su parte el señor Eduardo Godoy Hales, Abogado, en representación de la Asociación de Sindicos de Quiebras señaló que consideran que las modificaciones que se analizan son negativas para la seguridad de los créditos, y que sus efectos no han sido debidamente advertidos, por cuanto, los principales perjudicados con el proyecto son los mismos trabajadores que se busca y pretende proteger.

Justificó esa posición en los siguientes argumentos:

1. Fundamento de la preferencia de los gastos de liquidación o quiebra. El ordenamiento nacional establece como garantía de los

créditos de los acreedores los bienes que conforman el patrimonio del deudor (Derecho de Prenda General art. 2465 del Código Civil). Pero no permite que los acreedores se hagan dueños de los bienes del deudor, sino que traspasan a estos la facultad de disponer jurídicamente de ellos, potestad que deben ejercer conforme a las normas del proceso judicial que hayan planteado para asegurar su crédito. El sentido de esta disquisición legal es evitar que acreedores interesados en los bienes del deudor, le otorguen de modo indebido y sin restricciones créditos que saben que no podrá pagar, con el objeto de hacerse de los bienes de un modo artero.

En el mismo sentido, en caso de incumplimientos el derecho de prenda general se ejerce ejecutando bienes del deudor, todo esto en sede jurisdiccional mediante diversos procedimientos que la ley ha dispuesto, como son: procedimiento ejecutivo del Código de Procedimiento Civil, acción hipotecaria de la Ley de Bancos, Ley de Quiebras, etc. Todos estos procedimientos buscan que la facultad de disposición que tienen los acreedores, para vender forzosamente bienes del deudor sea realizada mediante procedimientos públicos y transparentes, los cuales implican una serie de gastos que deben ser cubiertos.

La preferencia de pago de los gastos de liquidación de los bienes esta constituida, agregó, en el sentido que sean los titulares de esta garantía de prenda general, y que en definitiva la ejecutan judicialmente, sean quienes respondan de dichos gastos, de lo contrario se produciría el ilícito que terceros deban cargar con un gasto que en primer lugar esta en directo beneficio del acreedor, y segundo, corresponde a una labor que normalmente este tercero ejecuta en forma profesional y normalmente con regimenes de responsabilidad especiales.

Se debe tener presente que la modificación planteada absurdamente, perjudica a los mismos trabajadores que pretende proteger, dado que estos gastos en procesos de liquidación singulares (juicios comunes) o universales (quiebras) deberán ser solventados por ellos, lo cual hace que estos además de tener que recurrir a tribunales para el pago de los créditos, se les deba exigir el importe de los gastos de liquidación.

2. Ilegalidad de la modificación legal. La modificación planteada, sostuvo, adolece de un vicio claro de inconstitucionalidad, dado que en casos de quiebras con patrimonios insuficientes, la labor que la ley encomienda realizar a martilleros, peritos, síndicos y otras personas puede ser considerada un trabajo obligatorio, no remunerado.

Lo anterior, es contrario a las Convenciones N° 29 y 105 de OIT, que proscriben el trabajo forzado, convenciones por las cuales ya ha sido sancionado, por la institución del abogado de turno.

Hizo presente que la Organización Internacional del Trabajo ya ha sancionado a Chile por esta materia, específicamente por la institución el abogado de turno consagrada en el Código Orgánico de Tribunales. Asimismo el Tribunal Constitucional, por sentencia de 28 de marzo de 2008, acogió la inaplicabilidad de la disposición legal que establece la institución del abogado de turno, señalando que la licitud de los fines no puede establecerse con medios que resulten tan gravosos que afecten patrimonialmente a otras personas, lo cual puede constituir una expropiación.

Lo anterior, a su juicio, significa vulnerar la garantía de igualdad ante la ley, que obliga al legislador a repartir las cargas públicas entre todos en

forma equitativa, de modo, que las diferencias no puedan ser calificadas de arbitrarias.

3. Derogación de la acción de quiebra. Una de las principales garantías del crédito es la posibilidad de solicitar la quiebra del deudor, que permite a los acreedores en caso que el patrimonio de su moroso se encuentra ante serio riesgo, poder asumir a través de un funcionario auxiliar de la administración de justicia, como es un Síndico, la administración de ese patrimonio, a objeto que no se desvalorice o pierda.

El legislador con el objeto de evitar acciones de quiebra temerarias o sin sustento, estableció que el solicitante, debía consignar una suma equivalente a 100 UF para solventar los primeros gastos de la quiebra, este monto, para efectos del solicitante le era reembolsado en los primeros repartos de fondos y gozaba de la preferencia contemplada en el N° 4 del art. 2472 del Código Civil (inciso 2° del art. 44 del Libro IV del Código de Comercio).

La modificación legal planteada, que pretende postergar esta consignación a las remuneraciones de los trabajadores, significa dificultar la recuperación de la suma que la ley obliga a consignar, transformando en ese pago en una tasa judicial que no tiene precedente en nuestro país, que constituye una limitación al derecho y que es de una cuestionable constitucionalidad, que no se desarrolla por ser evidente.

4. Mal tratamiento de las preferencias de pago. Corresponde señalar que se debe tener especial cuidado en modificar las preferencias de pago, dado que estas implican una serie de efectos, uno de ellos es su mal uso por parte de los beneficiarios.

Recordó que durante la crisis de los años 80 empresarios y trabajadores se coludieron en algunos casos, a objetos de inflar las indemnizaciones por años de servicios, compartiendo así el exceso, dicha perniciosa practica requirió de la modificación legal que estableció un tope a la preferencia legal de las indemnizaciones laborales.

5. Modificación hace imposible el principio de continuidad de la empresa. El principal y más grave efecto de la modificación planteada, es atrasar nuestra legislación a los procedimientos concursales de la economía urbana y ferial de la Edad Media, que sólo entiende la quiebra como un proceso de liquidación de bienes.

El desarrollo económico y social implico para el derecho nuevas dimensiones y soluciones, la crisis del año 1929 demostró que el nuevo escenario económico requería de soluciones distintas, por cuanto la liquidación de los bienes del empresario significaba el fin de la empresa, por lo que se torna necesario separar la suerte de ambos, es más, los mismos acreedores advierten que la liquidación muchas veces no es la mejor vía para el cobro de sus créditos, siendo que en algunos casos la conservación de la empresa les habría otorgado mejores resultados, de ahí, que la sociedad reclama al derecho concursal soluciones que tengan entre sus objetivos la mantención de la empresa mediante procedimientos de reorganización, en los cuales la liquidación de los activos no sea la única solución.

La continuidad de la empresa es un principio que nuestra legislación recoge de un modo más tímido de lo que gustaría a algunos, pero que

claramente se consolida en normas como la posibilidad de continuidad de giro, esta continuidad de giro se hace imposible con la modificación legal planteada.

La única forma que tiene la empresa insolvente de poder reinsertarse en el mercado y recobrar la confianza de proveedores y trabajadores, es mediante un mecanismo que garantice adecuadamente las operaciones que en ella se realicen. En este sentido el art. 114 de la Ley de Quiebras establece que los créditos que se generen en este proceso gozan de preferencia de pago, que la modificación postergaría haciendo imposible la continuidad de giro, poniendo a nuestra legislación concursal un siglo atrás en esta materia.

Asimismo, señaló que existen consideraciones de carácter práctico para oponerse a la propuesta:

1. Gastos de liquidación o quiebra. Para concretizar el análisis es necesario revisar cuales son estos gastos, en procesos individuales (juicios comunes) normalmente serán gastos de traslado de los bienes embargados, publicaciones de remate y comisión del martillero.

En caso de quiebra están expresamente regulados por la Superintendencia de Quiebras, en virtud de la facultad que le otorgo el art. 111 del Libro IV del Código de Comercio, en este sentido el Instructivo N° 7 del 07 de septiembre de 2005, regula cuales son considerados gastos de administración de la quiebra, algunos como honorarios del Síndico, Ministro de Fe, honorarios de cobranza judicial y extrajudicial, tienen tablas legales que los determinan.

Es necesario tener presente la lógica de estos gastos, no se puede obligar a los medios de prensa a publicar gratuitamente los avisos de remate, si esto no ocurre los valores de realización serán especialmente castigados, y los recuperos de los acreedores laborales y de otro tipo serán ciertamente castigados.

Por otra parte, corresponde señalar que todos estos gastos se realizan en el marco de un proceso judicial, y quienes están encargados de realizarlos deben rendir cuenta en cada caso al tribunal de los mismos, pudiendo los acreedores objetarlos en caso que estos no sean justificados o desproporcionados lo cual asegura su justa utilización, y su sanción en caso de abuso.

2. Mejorar la preferencia no asegura el pago. Corresponde comentar que mejorar la preferencia de pago, no asegura el pago de los créditos, dado que los fondos para estos deben provenir de los bienes que las empresas tengan.

3. Encarece el costo del crédito para las empresas PYME. Atendido que serían los acreedores quienes deberían costear los gastos de realización, esto necesariamente encarecería el crédito principalmente de las pequeñas y medianas empresas.

Por su parte, las señoras y señores Diputados manifestaron su posición negativa respecto del proyecto, ya que si bien comparten en general los

objetivos señalados por sus autores, en cuanto a que la iniciativa de ley busca proteger los derechos del trabajador frente a la quiebra de la empresa, las consecuencias de la propuesta, en términos prácticos, no garantizan resolver la probable falta de protección de sus derechos y más bien incorporan elementos negativos al procedimiento concursal, como los señalados por el representante de los síndicos de quiebra.

VII.- SINTESIS DE LAS OPINIONES DISIDENTES AL ACUERDO ADOPTADO EN LA VOTACION EN GENERAL.

La opinión minoritaria, disidente al acuerdo adoptado en la votación en general, basó su posición en los postulados del proyecto, en cuanto los derechos de los trabajadores respecto de sus remuneraciones frente a la quiebra de la empresa en la que trabajan, debe regularse otorgándole una mejor posición en el marco de la prelación de créditos, y en el entendido que el fracaso de la actividad del empleador no debe importar una suerte de desprotección laboral o una pérdida de sus derechos originados en la relación laboral con el fallido.

Como consecuencia de todo lo expuesto y por las consideraciones que os dará a conocer oportunamente la señora Diputada Informante, vuestra Comisión de Trabajo y Seguridad Social os recomienda rechazar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo 1°.- Sustitúyese el N° 4° del artículo 2472° del Código Civil, por el siguiente:

"4° Las remuneraciones de los trabajadores".

Artículo 2°.- Sustitúyese el N° 5° del artículo 2472 del Código Civil por el siguiente:

"5° Las asignaciones familiares y los gastos en que se incurra para poner a disposición de la masa los bienes del fallido, los gastos de administración de la quiebra, de realización del activo y los préstamos contratados por el síndico para los efectos mencionados".

**SE DESIGNÓ DIPUTADA INFORMANTE, A DOÑA
CAROLINA GOIC BOROEVIC**

SALA DE LA COMISIÓN, a 30 de junio de 2009.

Acordado en sesiones de 5 y 19 de mayo; 2, 9 y 30 de junio de 2009, con asistencia de las Diputadas señoras Goic, doña Carolina y Muñoz, doña Adriana, y de los Diputados señores Aguiló; Alinco; Bertolino; Dittborn; Melero; Meza; Monckeberg, don Nicolás; Recondo y Salaberry.

Pedro N. Muga Ramírez
Abogado Secretario de la Comisión