

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE CREA JUZGADOS LABORALES Y DE COBRANZA LABORAL Y PREVISIONAL EN LAS COMUNAS QUE INDICA.

BOLETÍN N° 3.368-13

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda pasa a informar 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 PREVIAS

1.- Origen y urgencia

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

2.- Disposiciones o indicaciones rechazadas

No hay.

3.- Disposiciones que no fueron aprobadas por unanimidad

Ninguna.

* * *

Asistieron a la Comisión durante el estudio del proyecto los señores Ricardo Solari, Ministro de Trabajo y Previsión Social y Jaime Arellano, Subsecretario de Justicia; la señora Macarena Carvallo, Subsecretaria de Seguridad Social; el señor Jerko Ljubetic, Subsecretario del Trabajo; los señores Alberto Arenas, Subdirector de Racionalización y Función Pública de la DIPRES; Julio Valladares, Asesor de dicha Dirección y Francisco Del Río, Asesor del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

El propósito de la iniciativa consiste en aumentar la cantidad de juzgados laborales destinando algunos de ellos a cobranza laboral y previsional, modernizándose de esta manera la justicia laboral y previsional al dotarla de tribunales especializados.¹

El **informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos**, con fecha 1 de octubre de 2003, precisa que se crean 16 juzgados de letras del trabajo con un total de 35 jueces especializados en materias laborales. Los juzgados de letras del trabajo que se crean tendrán una nueva estructura y organización, por lo cual se suprimen los actuales juzgados de letras del trabajo. Al mismo tiempo, el proyecto crea 4 juzgados de cobranza laboral y previsional con 9 jueces en total.

El proyecto de ley establece la planta de personal para los nuevos juzgados.

Se reforzarán los tribunales de competencia común en aquellas comunas donde no exista judicatura laboral especializada. Este reforzamiento consiste en capacitar a tres funcionarios por juzgado y remodelar el inmueble habilitándolo para el nuevo procedimiento.

¹ Se detalla la distribución actual y futura de los Juzgados y Jueces Laborales y de Cobranza en Anexo I de este informe.

El siguiente es el máximo costo fiscal estimado para el proyecto:

COSTOS PROYECTO DE LEY QUE CREA TRIBUNALES LABORALES
Y DE COBRANZA LABORAL Y PREVISIONAL

(miles de pesos de 2003)

	Primer Año	Segundo Año	Tercer Año	Cuarto Año
Creación de Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional	93.691	4.569.825	5.245.869	4.979.904
Reforzamiento de Tribunales de Competencia Común	0	1.994.047	1.588.480	0
Costo Actual Judicatura Laboral (Ahorro)	(32.953)	(982.380)	(1.865.902)	(1.865.902)
TOTAL	60.738	5.581.492	4.968.447	3.114.002

El proyecto de ley propuesto contempla un año de vacancia desde la publicación de la ley en el diario oficial, período considerado como el primer año en el cuadro anterior. El gasto correspondiente a este período dice relación con el inicio del proceso de arrendamiento de los inmuebles y de capacitación del personal, de tal forma de contar con la infraestructura y los recursos humanos necesarios para enfrentar el nuevo procedimiento judicial.

El ítem de costo actual de la judicatura laboral en el cuadro anterior dice relación con los costos de remuneraciones, operación y arriendo que ya incurren los actuales juzgados del trabajo, por tanto, dichos recursos serán utilizados para financiar el proyecto de ley.

A partir del cuarto año, el sistema tendrá un costo máximo en régimen de **\$ 3.114 millones**.

En el **debate de la Comisión** el señor Ricardo Solari sostuvo que una de las preocupaciones del Gobierno como de diversos sectores que han participado en los análisis de las modificaciones laborales propuestas, se refiere a la posibilidad de los sectores económicamente más débiles de hacer efectivos los derechos que consagra el Código del Trabajo,

teniendo en cuenta que nuestro sistema judicial, en general, presentaría problemas estructurales en cuanto a su acceso, oportunidad y cobertura.

Recordó que en la última reforma laboral el Gobierno se comprometió a impulsar una reforma de la administración de justicia en este ámbito. Así, se dio origen al denominado “Foro para la Reforma de la Justicia Laboral y Previsional”, en el cual se convocó a sectores académicos, gubernamentales, de abogados laboristas y asesores de empresas, de trabajadores y empleadores, de jueces y Ministros de Corte. En esa oportunidad, se abordó seriamente la creación de nuevos tribunales, a fin de ampliar su cobertura en el mundo del trabajo.

Puso énfasis en que, en el año 1970, existían en el país 30 tribunales del trabajo; sin embargo, en 1981, el Gobierno Militar traspasó la competencia laboral a la jurisdicción común civil, suprimiéndose los tribunales especializados y radicándose sus causas en los juzgados de letras. Más tarde, en el año 1987, se repusieron parcialmente dichos juzgados laborales resultando insuficiente la medida.

Mencionó que en el citado Foro, además de constatar la necesidad de crear más tribunales del trabajo, se estimó que resultaba indispensable separar la cobranza previsional de las causas de fondo y efectuar una reforma al procedimiento.

Expresó que los tres aspectos aludidos conforman la reforma general a la justicia laboral que impulsa el Gobierno. Comentó que, en la actualidad, el no pago de una cotización previsional da lugar al procedimiento previsto en el decreto ley N° 3.500, las que llegan a totalizar, aproximadamente, 300 mil causas anuales. Como consecuencia de esta situación, los tribunales laborales distraen importante cantidad de tiempo y esfuerzo en este campo, restando el espacio para el análisis de las causas laborales de fondo.

Planteó que, además de los problemas de carga laboral, existe una desigual distribución geográfica de esta justicia especializada. La reforma exige una judicatura laboral y previsional especializada en todos aquellos territorios jurisdiccionales en que exista una carga de trabajo que razonablemente lo justifique. Actualmente, sin embargo, importantes ciudades del país, con un alto índice de actividad económica, carecen de juzgados del trabajo, debiendo ventilarse los asuntos laborales en tribunales civiles o de competencia común.

Expresó que, en consideración a lo anterior, el proyecto en estudio propone el aumento de los tribunales del trabajo y la creación de tribunales especializados de cobranza.

El Diputado señor Escalona, recogiendo el sentir de varios señores Diputados señaló que le parecía grave que algunas regiones cuenten con justicia especializada en materia laboral y otras no, estimando necesario conocer la opinión del Ministerio de Hacienda sobre el particular.

El señor Jaime Arellano planteó que, las necesidades son múltiples, pero los recursos son escasos. Al respecto, recordó que el Gobierno estudió el conjunto de la reforma de la justicia en Chile, lo que incluye la reforma procesal penal, la de familia y, ahora, la laboral. Estas tres reformas involucran ingentes recursos, por lo que se está haciendo el máximo esfuerzo dentro de las limitaciones que impone la administración financiera del Estado.

El señor Alberto Arenas, expuso acerca de los antecedentes y metodología utilizada para determinar la creación de los juzgados. Afirmó que se consideraron los ingresos efectivos de causas ejecutivas y ordinarias, según los datos proporcionados por la Corporación Administrativa del Poder Judicial, para los años 2000 y 2001, respectivamente.

Puntualizó que, se consideró que las causas que ingresan a un juzgado pueden ser ordinarias o ejecutivas; las primeras serán vistas por los juzgados laborales y las segundas por los de cobranza laboral y previsional. Para hacer homologables o comparables los diferentes tipos de causas judiciales, se aplicó la siguiente metodología: el número de causas ingresadas fue ponderado por un factor establecido en estudios cualitativos, básicamente entrevistas con jueces laborales, que determinaron la incidencia de tiempo para el juez, dependiendo de cada tipo de causa. Así, se determinó que las causas laborales ordinarias, en un procedimiento oral, implicarían 50% más de tiempo juez que una causa civil ordinaria escrita y, por lo tanto, se ponderaron con un factor de 1,5. Por otra parte, las causas ejecutivas, en las que el juez participa sustancialmente menos, fueron ponderadas con un factor 0,1.

Señaló que la metodología para determinar el establecimiento de un juez se realiza en dos etapas:

i) si el número de causas ejecutivas ponderadas es igual o superior a 800, se asigna un juez de cobranza.

ii) si el número anterior es menor a 800 causas, éstas se adicionan a las causas ordinarias ponderadas y si este resultado es igual o superior a 800, se asignará un juez laboral. Si el número de causas en i) es mayor a 800, es decir se les asignó un juez de cobranza, el total de causas ordinarias es dividido por 800 para determinar el número de jueces laborales en esa jurisdicción.

Manifestó que, con el fin de determinar el número de jueces requerido por el sistema, se hizo necesario la definición de un parámetro de carga individual por juez, el cual fue establecido en 800 causas ponderadas anuales. Este procedimiento es equivalente en su forma al utilizado en la determinación de los jueces orales asociados a la Reforma Procesal Penal y a los jueces de familia. Sin embargo, difiere en el valor del parámetro de carga escogido, toda vez que en el caso de los jueces orales y de familia, dicho valor fue de 1000 ingresos al año. La razón de escoger un valor de carga individual menor se fundamenta en las presunciones de aumentos de demanda una vez instaurado el sistema, toda vez que las barreras de entrada que hoy existen en el procedimiento, en particular la duración de ellos, serían disminuidos, lo cual estimularía la demanda por el servicio.

De los antecedentes antes señalados, derivó en la Comisión un debate acerca de la correcta asignación de tribunales especializados por región y la factibilidad de ampliar la jurisdicción de los tribunales en ciertos lugares.

Se precisó, no obstante, que donde no exista justicia especializada los juicios laborales serán vistos por los jueces de letras respectivos.

A mayor abundamiento, el señor Jaime Arellano precisó que dada la magnitud de la reforma de la justicia en Chile, serán los datos obtenidos en la práctica los que indicarán con mayor precisión dónde es necesario introducir modificaciones, crear nuevos tribunales o modificar competencias.

Sostuvo, además, que la nueva judicatura de familia restará parte de la competencia del caso a los jueces de letras, por lo que éstos se verán más “aliviados” respecto de las demás causas, entre las cuales están las laborales.

En respuesta a sugerencias formuladas en la Comisión para efectuar innovaciones de fondo en la judicatura señaló que la modificación del ámbito de jurisdicción de los tribunales requiere de un estudio transversal sobre la materia, puesto que debe tenerse presente los ámbitos de competencia en otras materias y también el que corresponde a las Cortes de Apelaciones. A su juicio, no se trata de una modificación menor y se requerirá de la participación del Poder Judicial para una adecuación en tal sentido.

Planteó sin embargo que, no obstante lo anterior, el tema se abordará próximamente, a fin de dar una solución integral a éste. Agregó que, de cualquier modo, la solución podría realizarse mediante un proyecto de ley distinto y separado del actual sobre justicia laboral.

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social dispuso en su informe que esta Comisión tomara conocimiento de los artículos 1°, 3°, 4°, 5°, 8°, 9°, 10 y 11 y del artículo 7° transitorio. Por su parte, la Comisión de Hacienda acordó incorporar a su conocimiento los artículos 2°, 7°, 15 y 1° transitorio.

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

En el artículo 1° del proyecto, se crea un Juzgado de Letras del Trabajo, con asiento en cada una de las siguientes comunas del territorio de la República, con el número de jueces y con la competencia que, en cada caso, se indican:

a) Primera Región de Tarapacá:

Iquique, con un juez, con competencia sobre la misma comuna;

b) Segunda Región de Antofagasta:

Antofagasta, con un juez, con competencia sobre las comunas de Antofagasta, Mejillones y Sierra Gorda;

c) Tercera Región, de Atacama:

Copiapó, con un juez, con competencia sobre las comunas de Copiapó y Tierra Amarilla;

d) Quinta Región, de Valparaíso:

Valparaíso, con dos jueces, con competencia sobre las comunas de Valparaíso, Juan Fernández, Viña del Mar y Concón;

e) Sexta Región, del Libertador General Bernardo O'Higgins:

Rancagua, con un juez, con competencia sobre las comunas de Rancagua, Graneros, Mostazal, Codegua, Machalí, Coltauco, Doñihue, Coínco y Olivar;

f) Séptima Región, del Maule:

Talca, con un juez, con competencia sobre las comunas de Talca, Pelarco, Río Claro, San Clemente, Maule, Pencahue y San Rafael; y

g) Octava Región, del Bío-Bío:

Chillán, con un juez, con competencia sobre las comunas de Chillán, Pinto, Coihueco y Chillán Viejo;

Concepción, con dos jueces, con competencia sobre las comunas de Concepción, Penco, Hualqui, San Pedro de la Paz, Chiguayante y Talcahuano;

h) Novena Región, de la Araucanía:

Temuco, con dos jueces, con competencia sobre las comunas de Temuco, Vilcún, Melipeuco, Cunco, Freire y Padre Las Casas;

i) Décima Región, de Los Lagos:

Puerto Montt, con un juez, con competencia sobre las comunas de Puerto Montt y Cochamó;

j) Décimo Segunda Región, de Magallanes y Antártica Chilena:

Punta Arenas, con un juez, con competencia sobre las comunas de las provincias de Magallanes y Antártica Chilena;

El Ejecutivo formuló una indicación para introducir las siguientes modificaciones:

a) Agrégase una nueva letra d) del siguiente tenor, modificándose la numeración correlativa de las letras siguientes:

“d) Cuarta Región, de Coquimbo:

La Serena, con dos jueces, con competencia sobre las comunas de Coquimbo, La Serena y La Higuera;”.

b) Agrégase una nueva letra l) del siguiente tenor:

“l) Región Metropolitana de Santiago:

Santiago, con diecisiete jueces, agrupados en tres juzgados, el Primero y el Segundo, con seis jueces cada uno y el Tercero, con cinco jueces, con competencia sobre la provincia de Santiago, con excepción de las comunas de San Joaquín, La Granja, La Pintana, San Ramón, San Miguel, La Cisterna, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo; y

San Miguel, con dos jueces, con competencia sobre las comunas de San Joaquín, La Granja, La Pintana, San Ramón, San Miguel, La Cisterna, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo.”.

Puesto en votación el artículo 1° con la indicación precedente fue aprobado por unanimidad.

En el artículo 2°, se suprimen los actuales Juzgados de Letras del Trabajo de Iquique, Antofagasta, La Serena, Valparaíso, Rancagua, Concepción, Punta Arenas, Santiago y San Miguel.

Puesto en votación este artículo fue aprobado por unanimidad.

En el artículo 3°, se señala que los Juzgados de Letras del Trabajo que se crean por el proyecto tendrán la siguiente planta de personal, de acuerdo con el número de jueces que los conformen:

Juzgados con un juez: un juez, un administrador, un administrativo primero, un administrativo segundo, un administrativo tercero, un encargado de sala, un encargado de toma de actas, un encargado de atención de público, un receptor y un auxiliar.

Juzgados con dos jueces: dos jueces, un administrador, un administrativo primero, un administrativo segundo, un administrativo tercero, un encargado de sala, dos encargados de toma de actas, un encargado de atención de público, un receptor y un auxiliar.

Juzgados con cinco jueces: cinco jueces, un administrador, un administrativo primero, dos administrativos segundos, dos administrativos terceros, tres encargados de sala, cinco encargados de toma de actas, dos encargados de atención de público, tres receptores y un auxiliar.

Juzgados con seis jueces: seis jueces, un administrador, un administrativo primero, dos administrativos segundos, dos administrativos terceros, tres encargados de sala, seis encargados de toma de actas, tres encargados de atención de público, tres receptores y dos auxiliares.

Puesto en votación este artículo fue aprobado por unanimidad.

En el artículo 4º, se dispone que los jueces y personal directivo de los Juzgados de Letras del Trabajo que se crean por el proyecto, tendrán los grados de la Escala de Sueldo Bases Mensuales del Poder Judicial que a continuación se indican:

1) Los jueces, el grado correspondiente según asiento del tribunal.

2) Los administradores de Juzgados de Letras del Trabajo asiento de Corte, grado VII del Escalafón Superior del Poder Judicial.

Puesto en votación este artículo fue aprobado por unanimidad.

En el artículo 5º, se establece que el personal de empleados de los Juzgados de Letras del Trabajo que se crean, tendrán los grados de la Escala de Sueldos Bases Mensuales del Personal del Poder Judicial, que a continuación se indican:

1) Encargado de sala de Juzgado de Letras del Trabajo asiento de Corte, grado XI del Escalafón de Empleados del Poder Judicial.

2) Receptor de Juzgado de Letras del Trabajo asiento de Corte, grado XI del Escalafón de Empleados del Poder Judicial.

3) Encargado de Tomar actas de Juzgado de Letras del Trabajo asiento de Corte, grado XII del Escalafón de Empleados del Poder Judicial.

4) Administrativo 1º de Juzgado de Letras del Trabajo asiento de Corte, grado XII del Escalafón de Empleados del Poder Judicial.

5) Administrativo 2º de Juzgado de Letras del Trabajo asiento de Corte, grado XIII del Escalafón de Empleados del Poder Judicial.

6) Administrativo 3º de Juzgado de Letras del Trabajo asiento de Corte, grado XIV del Escalafón de Empleados del Poder Judicial.

7) Encargado de Atención de Público de Juzgado de Letras del Trabajo asiento de Corte, grado XIII del Escalafón de Empleados del Poder Judicial.

8) Auxiliar de Juzgado de Letras del Trabajo asiento de Corte, grado XVII del Escalafón de Empleados del Poder Judicial.

Puesto en votación este artículo fue aprobado por unanimidad.

En el artículo 7º, se eliminan los cargos de receptor laboral en los juzgados de letras civiles y de competencia común, con excepción del cargo de receptor laboral en los Juzgados de Letras en lo Civil de Valdivia y Puente Alto.

Puesto en votación este artículo fue aprobado por unanimidad.

En el artículo 8º, se crea un Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional, con asiento en cada una de las siguientes comunas del territorio de la República, con el número de jueces y con la competencia que en cada caso se indica:

a) Valparaíso, con un juez, con competencia sobre las comunas de Valparaíso, Juan Fernández, Viña del Mar y Concón;

b) Concepción, con un juez, con competencia sobre las comunas de Concepción, Penco, Hualqui, San Pedro de la Paz y Chiguayante;

c) San Miguel, con un juez, con competencia sobre las comunas de San Joaquín, La Granja, La Pintana, San Ramón, San Miguel, La Cisterna, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo; y

d) Santiago, con seis jueces, con competencia sobre la provincia de Santiago, con excepción de las comunas de San Joaquín, La Granja, La Pintana, San Ramón, San Miguel, La Cisterna, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo.

Puesto en votación este artículo fue aprobado por unanimidad.

En el artículo 9º, se contempla que los Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional que se crean tendrán la siguiente planta de personal:

Juzgados con un juez: un juez, un administrador, un administrativo primero, un administrativo segundo, un encargado liquidador, un encargado digitador, un encargado de atención de público, un receptor y un auxiliar.

Juzgados con seis jueces: seis jueces, un administrador, un administrativo primero, seis administrativos segundos, seis administrativos terceros, tres encargados liquidadores, un encargado digitador, dos encargados de atención de público, tres receptores y dos auxiliares.

Los receptores de los Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional, al igual que todos los funcionarios de estos tribunales, no podrán recibir ingresos por las diligencias que desarrollen para las partes. Sin embargo, estos receptores sólo prestarán servicios a las partes que gocen de privilegio de pobreza, entendiendo que, para este sólo caso, la parte trabajadora cuenta con esta prerrogativa.

Puesto en votación este artículo fue aprobado por unanimidad.

En el artículo 10, se dispone que los jueces y personal directivo de los Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional que se crean, tendrán los grados de la Escala de Sueldo Bases Mensuales del Poder Judicial que a continuación se indican:

1) Los jueces, el grado correspondiente según asiento del tribunal.

2) Los administradores de Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional asiento de Corte, grado VII, del Escalafón Superior del Poder Judicial.

Puesto en votación este artículo fue aprobado por unanimidad.

En el artículo 11, se establece que el personal de empleados de los Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional que se crean, tendrá los grados de la Escala de Sueldos Bases Mensuales del Personal del Poder Judicial, que a continuación se indican:

1) Receptor de Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional asiento de Corte, grado XI del Escalafón de Empleados del Poder Judicial.

2) Encargado Liquidador de Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional asiento de Corte, grado XII del Escalafón de Empleados del Poder Judicial.

3) Administrativo 1º de Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional asiento de Corte, grado XII del Escalafón de Empleados del Poder Judicial.

4) Administrativo 2º de Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional asiento de Corte, grado XIII del Escalafón de Empleados del Poder Judicial.

5) Administrativo 3º de Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional asiento de Corte, grados XIV del Escalafón de Empleados del Poder Judicial.

6) Encargado Digitador de Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional asiento de Corte, grados XII del Escalafón de Empleados del Poder Judicial.

7) Encargado de Atención de Público de Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional asiento de Corte, grado XIII del Escalafón de Empleados del Poder Judicial.

8) Auxiliar de Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional asiento de Corte, grado XVII del Escalafón de Empleados del Poder Judicial.

Puesto en votación este artículo fue aprobado por unanimidad.

En el artículo 15, se dispone que el proyecto empezará a regir un año después de su publicación en el Diario Oficial, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos transitorios.

Puesto en votación este artículo fue aprobado por unanimidad.

En el artículo primero transitorio, se establece que la instalación de los nuevos Juzgados de Letras del Trabajo que señala el artículo 1º y de los nuevos Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional, que señala el artículo 8º, se efectuará con, a lo menos, treinta días de antelación a la fecha que señala el artículo quince del proyecto. Con este objeto, la Corporación Administrativa del Poder Judicial deberá ejercer la atribución a que se refiere el artículo 26 del Código Orgánico de Tribunales y poner a disposición de las respectivas Cortes de Apelaciones los locales destinados al funcionamiento de estos tribunales.

Puesto en votación este artículo fue aprobado por unanimidad.

En el artículo séptimo transitorio, se establece que el mayor gasto que represente la aplicación de esta ley en el primer año de su vigencia, se financiará con cargo a los presupuestos de los Ministerios de Justicia y de Trabajo y Previsión Social.

Puesto en votación este artículo fue aprobado por unanimidad.

SALA DE LA COMISIÓN, a 9 de julio de 2004.

Acordado en sesiones de fechas 8 y 15 de junio, y 6 de julio de 2004, con la asistencia de los Diputados señores Escalona, don Camilo (Presidente); Alvarado, don Claudio; Alvarez, don Rodrigo; Cardemil, don Alberto; Dittborn, don Julio; Jaramillo, don Enrique; Kuschel, don Carlos Ignacio; Muñoz, don Pedro; Ortiz, don José Miguel; Pérez, don José; Saffirio, don Eduardo; Silva, don Exequiel; Tuma, don Eugenio, y Von Mühlenbrock, don Gastón.

Se designó Diputado Informante al señor SAFFIRIO, don EDUARDO.

JAVIER ROSSELOT JARAMILLO
Abogado Secretario de la Comisión