Oficio N° 86-2019

INFORME PROYECTO DE LEY N° 13-2019

Antecedente: Boletín N° 12.540-07

Santiago, 14 de mayo de 2019.

Por oficio N° 14.633, de 11 de abril de 2019, doña Loreto Carvajal Ambiado, presidenta en ejercicio de la Cámara de Diputados, solicitó al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la opinión de la Corte Suprema sobre el Proyecto de ley que pretende modificar dos normas orgánicas contenidas en el Decreto N° 307 de 1978 del Ministerio de Justicia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 15.231, sobre organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local, (Boletín N° 12.540-07).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de diez de mayo en curso, presidida por el suscrito y con la asistencia de los Ministros señores Sergio Muñoz Gajardo, Hugo Dolmestch Urra, Carlos Künsemüller Loebenfelder y Guillermo Silva Gundelach, señora María Eugenia Sandoval Gouët, señores Juan Eduardo Fuentes Belmar, Lamberto Cisternas Rocha y Ricardo Blanco Herrera, señora Gloria Ana Chevesich Ruiz, señor Carlos Aránguiz Zúñiga, señora Andrea Muñoz Sánchez, señores Manuel Valderrama Rebolledo, Jorge Dahm Oyarzún y Arturo Prado Puga, señora Ángela Vivanco

Martínez y señor Mauricio Silva Cancino, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

Al SEÑOR IVÁN FLORES GARCÍA
PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
VALPARAÍSO

Santiago, trece de mayo de dos mil diecinueve.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que por oficio N° 14.633, de 11 de abril de 2019, doña Loreto Carvajal Ambiado, presidenta en ejercicio de la Cámara de Diputados, solicitó al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la opinión de la Corte Suprema sobre el Proyecto de ley que pretende modificar dos normas orgánicas contenidas en el Decreto N° 307 de 1978 del Ministerio de Justicia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 15.231, sobre organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local, (Boletín N° 12.540-07).

La iniciativa legal en la que recae este requerimiento fue iniciada por moción parlamentaria y se encuentra en primer trámite constitucional.

Segundo: Que el proyecto tiene por finalidad fortalecer la independencia de la función jurisdiccional que ejercen los Secretarios Abogados de dichos tribunales, creados en la Ley N°20.554, con el objeto de resguardar la continuidad en el servicio judicial, sin que se vea afectado por tareas administrativas temporales municipales que se les encargan.

El Secretario Abogado es el ministro de fe del tribunal, pero también ejerce funciones jurisdiccionales: subroga al juez y provee solicitudes de mero trámite.

En el proyecto se propone que el Secretario Abogado sea independiente de toda autoridad municipal en el ejercicio de sus funciones y que se encuentre bajo la supervigilancia de la Corte de Apelaciones respectiva.

Tercero: Ahora bien, el Secretario Abogado es un funcionario municipal. En el desempeño de sus funciones depende de la autoridad disciplinaria del juez, pero quien decide sobre su responsabilidad administrativa y la aplicación de una medida

sancionatoria es el Alcalde (artículos 47 de la Ley N° 15.231 y 138 de la Ley N° 18.883 que contiene el Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales).

La calificación del Secretario Abogado la efectúa la Junta Calificadora de la Ley N° 18.883, compuesta principalmente por funcionarios municipales.

La incidencia de esto último se verá en el desarrollo del Informe.

Cuarto: Propuesta de Modificación del artículo 5° de la Ley N° 15.231.

Actualmente, el inciso primero del artículo 5º señala que: "*El cargo de Juez de Policía Local es incompatible con cualquier otro de la Municipalidad donde desempeña sus funciones y con el de Juez de otra comuna*".

El Proyecto pretende modificar dicho texto por el siguiente: "***Los cargos de Juez de Policía Local y de Secretario Abogado de estos Juzgados, son incompatibles con cualquier empleo o comisión de la Municipalidad donde desempeñan sus funciones y con el de Juez de otra comuna***".

Quinto: Que la propuesta al artículo 5° de la Ley N° 15.231 encierra seis clases de incompatibilidades, en lugar de las dos que contempla el inciso que el proyecto pretende modificar.

En específico, las incompatibilidades que se proponen son entre: el cargo de Juez de Policía Local con (i) cualquier empleo de la misma Municipalidad, (ii) comisión de servicio o (iii) el cargo de juez de otra comuna; y el cargo de Secretario Abogado con (i) cualquier empleo de la misma Municipalidad, (ii) comisión de servicio o (iii) el cargo de juez de otra comuna.

Sexto: Incompatibilidad con cualquier empleo de la misma Municipalidad

La voz empleo no aparece explicada en la exposición de motivos del proyecto, pero se puede entender, no obstante, como comprensivo de todas las figuras que contempla la Ley N° 18.883 (Planta, empleo a contrata, honorarios).

El Proyecto propone que los cargos de Juez y de Secretario Abogado sean incompatibles con cualquier empleo dentro de la Municipalidad.

Dado que existen excepciones a la incompatibilidad en la Ley N° 18.883, es razonable que el legislador complemente la idea que parece implícita, señalando expresamente que no existe excepción a esta regla de incompatibilidad.

Además, respecto del juez, se debe tener presente lo dispuesto en el artículo 261 del Código Orgánico de Tribunales, que declara incompatible las funciones judiciales con aquellas remuneradas con fondos municipales.

Séptimo: Incompatibilidad con comisiones de servicio

La expresión “comisión” es comisión de servicios de acuerdo a la exposición de motivos del proyecto, la cual implica desempeñar funciones ajenas al cargo

La modificación al artículo 5° pareciera adecuada respecto del juez, porque una cosa es la incompatibilidad con la comisión a que se refiere y otra la independencia a que alude el artículo 8°, salvo que cumplir una función distinta lo pueda poner en situación de dependencia, pero se entiende que no podría dejar de ser independiente en tanto juez. Así, no hay problema en admitir el texto del proyecto en esta parte.

En cuanto al Secretario Abogado, pareciera recomendable la incompatibilidad con la comisión de servicio, con el fin de fomentar su independencia y velar por el funcionamiento del tribunal. Sin perjuicio de ello, sería interesante que se considerara el efecto de dicho cambio en la carga laboral para las Municipalidades, especialmente aquellas con menores recursos.

Octavo: Incompatibilidad con el cargo de juez de otra comuna

La incompatibilidad entre el cargo de Secretario Abogado y el de juez de otra comuna, queda expresamente señalado, aunque ante lo dispuesto en el artículo 261 del Código Orgánico de Tribunales las funciones judiciales son incompatibles con toda otra función remunerada con fondos municipales y, por ende, la incompatibilidad de que se trata ya existe.

Noveno: Propuesta de modificación del artículo 8° de la ley n° 15.231

En cuanto a la modificación del proyecto al artículo 8° de la Ley N°15.231, sus actuales incisos primero y segundo señalan lo siguiente: “*Los Jueces de Policía Local serán independientes de toda autoridad municipal en el desempeño de sus funciones. Son aplicables a los Jueces de Policía Local las disposiciones de los artículos 84°, 85° y 86° de la Constitución Política; durarán por consiguiente, indefinidamente en sus cargos y no podrán ser removidos ni separados por la Municipalidad.*

Los Jueces de Policía Local estarán directamente sujetos a la supervigilancia directiva, correccional y económica de la respectiva Corte de Apelaciones”.

Décimo: Que el proyecto pretende modificar dicho texto por el siguiente: “***El Juez de Policía Local y el Secretario Abogado*** *serán independientes de toda autoridad municipal en el desempeño de sus funciones. Son aplicables a los Jueces de Policía Local las disposiciones de los artículos 84°, 85° y 86° de la Constitución Política; durarán por consiguiente, indefinidamente en sus cargos y no podrán ser removidos ni separados por la Municipalidad.*

El Juez de Policía Local y el Secretario Abogado *estarán directamente sujetos a la supervigilancia directiva, correccional y económica de la respectiva Corte de Apelaciones*".

Antes de analizar el contenido de la propuesta, se debe destacar que el Proyecto señala que se reemplazará la expresión "***Los*** [palabra escrita con letra mayúscula] *jueces de policía local*" en las **dos ocasiones en las que aparece en el texto**, por la expresión "*El Juez y el Secretario Abogado*".

Con todo, si se analiza el artículo 8°, se puede concluir que la expresión se utiliza en cuatro ocasiones (incisos primero, segundo, quinto y sexto), encontrándose las últimas dos escritas con la palabra **"los"** en letra minúscula, lo que no permite determinar claramente el alcance de la propuesta sin apegarse estrictamente a la forma en que ha sido escrita.

Es importante destacar lo anterior, pues dichas últimas dos ocasiones se refieren a temas vinculados con el Proyecto: (i) el informe anual sobre el desempeño de los Jueces de Policía Local que deben enviar las Municipalidades a las Cortes de Apelaciones y (ii) la calificación de dichos magistrados que queda entregada a éstas. En atención a los fines buscados por el Proyecto, ambas reglas podrían haber sido objeto de modificación para ser aplicables a los Secretarios Abogados y, de esta forma, asimilar su régimen al de los jueces.

Undécimo: Que, analizando ahora el objetivo de la propuesta, se debe señalar que actualmente el juez es enteramente independiente de toda autoridad municipal (inciso primero del artículo 8°). El sistema jerarquizado de la Ley N° 18.883 no le alcanza. Son calificados por las Cortes de Apelaciones.

Dichas Cortes ejercen la supervigilancia directiva, correccional y económica de los Jueces de Policía Local (inciso segundo del artículo 8°), sin perjuicio de las facultades que al respecto y constitucionalmente tiene la Corte Suprema.

El Proyecto pretende que la independencia y la supervigilancia reguladas en los incisos primero y segundo del artículo 8° sean también aplicables a los Secretarios Abogados.

Al respecto, se echa de menos que no se modifiquen ciertas reglas que podrían poner en riesgo el objetivo del proyecto: no se alteran las normas de nombramiento. Serán designados por el alcalde previo concurso público, sin que intervenga la Corte de Apelaciones como sucede en el caso de los Jueces de Policía Local.

Tampoco se modifican las reglas de calificación, por lo que se le aplicará el sistema general de la Ley N° 18.883. De quienes lo evalúan dependerá su ascenso, estímulos y eliminación del servicio. Es decir, dado que el proyecto pretende que los Secretarios Abogados se encuentren sujetos a la supervigilancia de las Cortes de Apelaciones, parece evidente que debería contemplarse una norma como la del artículo 8° inciso sexto de la Ley N°15.231, que pone a cargo de la Corte respectiva la calificación de los jueces de policía local.

Por ello, en cuanto a nombramiento y calificación, sería deseable que se apliquen a los Secretarios Abogados las mismas normas que a los Jueces de Policía Local.

Duodécimo: Que en lo concerniente a la modificación del inciso segundo del artículo 8°, los Secretarios Abogados quedan sujetos a la supervigilancia de las Cortes de Apelaciones, lo que es concordante con la finalidad perseguida. Empero, no se modifica el inciso tercero[1] del artículo 47 de la Ley N° 15.231, ni se esclarece en cuanto en él se dice que estarán sujetos a la autoridad disciplinaria inmediata del juez.

Del mismo modo, no se modifica lo concerniente a la determinación de la responsabilidad administrativa de los Secretarios Abogados. Así, tanto el Alcalde como la Corte de Apelaciones respectiva tendrían facultades disciplinarias sobre ellos.

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 expuestos** el proyecto de ley que modifica dos normas orgánicas contenidas en el Decreto N° 307 de 1978 del Ministerio de Justicia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 15.231, sobre organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local, (Boletín N° 12.540-07).

Ofíciese.

PL-13-2019"

Saluda Atentamente a US.

---

1 "*Los secretarios tendrán el carácter de ministros de fe, y estarán sujetos a la autoridad disciplinaria inmediata del Juez en el ejercicio de sus funciones; no obstante, su responsabilidad administrativa se determinará y hará efectiva de acuerdo con las contenidas en el Estatuto Administrativo*".

HAROLDO BRITO CRUZ
Presidente

JORGE SÁEZ MARTIN
Secretario