INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 175 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE TRIBUNALES PARA ESTABLECER UN SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE CAUSAS EQUITATIVO.

BOLETÍN N° 6988-07

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en una moción del Diputado señor Sergio Ojeda Uribe y copatrocinada por los Diputados señores Pedro Araya Guerrero, Jorge Burgos Varela, Giovanni Calderón Bassi, Guillermo Ceroni Fuentes, Aldo Cornejo González, Marcelo Díaz Díaz, Pablo Lorenzini Basso, José Pérez Arriagada y Ricardo Rincón González.

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión contó con la colaboración de don Alejandro Soto Stuardo, abogado de la División Jurídica del Ministerio de Justicia y don Jaime Arancibia Pinto, Ministro de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, Secretario General de la Asociación Nacional de Magistrados del Poder Judicial.

Contó, asimismo, con un informe de la Asociación Nacional de Magistrados del Poder Judicial.

I.- IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES.

La idea central del proyecto tiene por objeto mejorar el sistema de distribución de causas, tanto contenciosas como voluntarias, de tal manera de establecer un mecanismo aleatorio, transparente y equitativo, que permita una distribución de similares características.

Tal idea, la que el proyecto concreta por medio de un artículo único que introduce la modificación señalada, es propia de ley al tenor de lo establecido en los artículos 63 números 1, 2 y 3 de la Constitución Política, en relación con el artículo 77 de la misma Ley Fundamental.

II.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

Para los efectos de lo establecido en los números 2°, 4°, 5° y 7° del artículo 287 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia de lo siguiente:

1.- Que el artículo único tiene rango de ley orgánica constitucional por incidir en la organización y atribuciones de los tribunales, conforme lo establece el artículo 77 de la Constitución Política.

2.- Que dicho artículo único no es de la competencia de la Comisión de Hacienda.

3.- Que se aprobó la idea de legislar por unanimidad. Participaron en la votación los Diputados señores Araya, Burgos, Calderón, Cardemil, Díaz, Eluchans, Cristián Monckeberg, Rincón y Squella.

4.- Que no hubo artículos o indicaciones rechazados.

III.- DIPUTADO INFORMANTE.

Se designó Diputado Informante al señor Marcelo Schilling Rodríguez.

IV.- ANTECEDENTES.

1.- Los autores de la moción señalan que en las comunas o agrupaciones de comunas en que existe más de un juzgado de letras, el ingreso de causas contenciosas y voluntarias se realiza de acuerdo a un turno semanal, mecanismo que en el hecho facilita que las partes o sus abogados elijan el tribunal en que quieren efectuar sus presentaciones, optando por aquellos que sustenten criterios más afines a sus pretensiones. Agregan que a este incentivo perverso, debe sumarse la situación de inequidad que se produce al concentrarse en determinados tribunales un número de causas sustancialmente mayor que los demás, señalando como ejemplo de lo que afirman, que, de acuerdo a las estadísticas del año 2009, en los juzgados civiles de Calama el Primer Juzgado registró un ingreso de 4427 causas contra sólo 2582 del Segundo; en los juzgados de Osorno, el Primero acumuló un total de 4737 ingresos, contra 2821 del Segundo y 1073 del Tercero.

Sostienen que esta situación provoca diferencias que afectan la administración de justicia por cuanto entraba la expedición de los tribunales con más ingresos, desincentiva el esfuerzo y da lugar a un desaprovechamiento de los recursos materiales y humanos, razón que los lleva a proponer reemplazar el actual sistema de distribución por uno similar al aplicable en los territorios jurisdiccionales que son asiento de Corte de Apelaciones, en los juzgados de garantía, de tribunal oral en lo penal, de familia y laborales, es decir, un sistema que incluya un mecanismo computacional, automático, aleatorio, transparente y equitativo, que permita una distribución de causas con las mismas características señaladas.

2.- El artículo 175 del Código Orgánico de Tribunales, ubicado en el párrafo 7 del Título VII que se refiere a las reglas que determinan la distribución de causas en aquellas comunas o agrupaciones de comunas en que existan dos o más jueces con igual competencia, dispone:

“Artículo 175.- En las comunas o agrupaciones de comunas en donde hubiere más de un juez de letras, se dividirá el ejercicio de la jurisdicción, estableciéndose un turno entre todos los jueces, salvo que la ley hubiere cometido a uno de ellos el conocimiento de determinadas especies de causas.

El turno se ejercerá por semanas. Comenzará a desempeñarlo el juez más antiguo, y seguirán desempeñándolo todos los demás por el orden de su antigüedad.

Cada juez de letras deberá conocer de todos los asuntos judiciales que se promuevan durante su turno, y seguirá conociendo de ellos hasta su conclusión.

Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a los juzgados de garantía ni a los tribunales de juicio oral en lo penal que se regirán por las normas especiales que los regulan.”.

V.- INFORME DE LA CORTE SUPREMA.

La Corte Suprema, mediante oficio N° 153, de 8 de octubre recién pasado, informó favorablemente el proyecto por considerar que la experiencia indicaba que con cierta frecuencia se producían notables diferencias que distorsionan el funcionamiento de los tribunales ubicados en comunas que no son asiento de Corte; no obstante lo cual, consideraba que la modalidad propuesta no era la más adecuada, por cuanto, en lo esencial, radicaba la distribución de causas en un juez, el que sería designado mediante un turno regulado por la Corte de Apelaciones respectiva, mecanismo que generaría potestades discrecionales para uno de los jueces, llamado eventualmente a conocer del asunto, cuestión que le parecía lógico evitar.

Señaló que para conseguir los fines perseguidos por la iniciativa, es decir, armonizar ingreso y evitar selección de tribunal, bastaría con disponer un sistema de distribución informatizado que asegurara la consecución de tales objetivos, similar al actualmente en uso para la distribución de asuntos nuevos en las Cortes de Apelaciones, el que se instalaría en alguno de los juzgados en cuestión.

Para tal efecto propuso la siguiente redacción para el artículo único:

“ En las comunas o agrupación de comunas en donde hubiere más de un juez de letras, los asuntos que deban ser conocidos por éstos se distribuirán mediante un sistema informático de acuerdo al procedimiento que fije, por auto acordado, la Corte Suprema, que garantice iguales cargas de trabajo e impida la intencionada remisión.”.

VI.- DISCUSIÓN DEL PROYECTO.

a.- Opiniones recibidas por la Comisión.

1.- El abogado de la División Jurídica del Ministerio de Justicia, señor Alejandro Soto Stuardo, señaló que el proyecto sustituía el sistema de turnos para la asignación de causas entre tribunales con igual competencia, ubicados en territorios jurisdiccionales que no fueran asiento de Corte de Apelaciones, estableciendo que en tales casos uno de los tribunales, designado por la Corte de Apelaciones respectiva, recibiría las demandas o gestiones judiciales y se encargaría de distribuir las causas, previa cuenta del secretario, aplicando un sistema similar al que señala el Código Orgánico de Tribunales para los juzgados ubicados en territorios que son asiento de Corte de Apelaciones.

Estimó positiva la idea contenida en el proyecto, destinada a solucionar el problema originado con la aplicación del sistema de turnos, traducida en la falta de equidad numérica entre los distintos juzgados y de aleatoriedad en la distribución de causas, circunstancia que se reflejaría en la posibilidad de que el litigante puede elegir el tribunal que más conviene a sus intereses y que, además, da lugar a una serie de consecuencias negativas como la de concentrar la mayor cantidad de causas en el tribunal más eficiente, el que reúne una gran cantidad de ingresos, en abierta desproporción con el trabajo de los demás tribunales. Lo anterior no incentiva

el esfuerzo de los tribunales que muestran una mejor gestión e implica, además, un desaprovechamiento de los recursos humanos y materiales de los tribunales con menor actividad.

Np obstante lo anterior, no creía conveniente asignar la función de distribuir las causas a uno de los tribunales por cuanto se trataría de juzgados de igual jerarquía, lo que podría dar lugar a problemas entre pares, inconveniente que no se da en el caso de tribunales ubicados en territorios jurisdiccionales que son asiento de Corte de Apelaciones, porque en tal caso quien distribuye es el superior jerárquico.

Igualmente, el mecanismo propuesto no garantizaba una equidad numérica ni tampoco una adecuada aleatoriedad en la distribución de causas, por cuanto el tribunal encargado de la distribución podría asignarse un número menor de causas o aquéllas que fueren de menor complejidad, todo lo cual afectaría la ecuanimidad de la distribución.

En lo que se refería a la afirmación que se hacía en la fundamentación, acerca de que el nuevo mecanismo que se proponía, recogía el modelo aplicable en los lugares que son asiento de Corte de Apelaciones y tenía en cuenta el aplicable en los juzgados de garantía, en los tribunales de juicio oral en lo penal, en los juzgados de familia y del trabajo, señaló que existía similitud y podían considerarse como modelo el primero y los dos últimos casos citados, pero no así el de los juzgados de garantía y de juicio oral en lo penal, en los que, por disposición de los artículos 15 y 17 del Código Orgánico de Tribunales, la distribución de causas entre los jueces y las salas se realiza en base a un procedimiento objetivo y general determinado anualmente por el juez presidente o por el comité de jueces del respectivo juzgado, a propuesta del juez presidente, es decir, la distribución se realiza entre los jueces o entre las salas que conforman un mismo tribunal, por lo que, en realidad, no habría tal analogía. Incluso, en el caso de los juzgados de familia y del trabajo no se presentaban problemas con la distribución de causas, salvo en la Región Metropolitana, por cuanto la última reforma había creado un tribunal por cada territorio jurisdiccional. En el caso de la Región capital, la Corte de Santiago había establecido un sistema de distribución equitativo y ecuánime, agregando que al respecto cabía destacar la participación de la Corporación Administrativa del Poder Judicial en lo que se refería a la facilidad para interponer demandas.

Asimismo, consideraba que el proyecto no modificaba en su integridad el sistema de turnos, por cuanto no tocaba el artículo 179 del Código Orgánico, el que establece dicho sistema para la tramitación de los asuntos no contenciosos y para los exhortos en los tribunales ubicados en comunas o agrupaciones de comunas que son asiento de Corte.

Por último, creía conveniente establecer un sistema automático y aleatorio como el establecido por la Corporación Administrativa del Poder Judicial con ocasión de las reformas en materia de tribunales de familia y del trabajo, que permitiera garantizar una distribución equitativa de las causas y, eventualmente, solicitar el patrocinio del Ejecutivo, toda vez que para la implementación de dicho mecanismo, podrían suscitarse gastos presupuestarios sobre lo que no se tiene la opinión de la citada Corporación Administrativa.

2.- El Secretario General de la Asociación Nacional de Magistrados del Poder Judicial, Ministro señor Jaime Arancibia Pinto, coincidió con la finalidad del proyecto de dejar de aplicar el procedimiento de distribución semanal de causas donde existan más de dos tribunales, por los efectos perniciosos que tal sistema conlleva. Fundamentó su opinión en que el mecanismo previsto por el artículo 175 del Código Orgánico de Tribunales, en la práctica, y tal como lo señala el proyecto, permite que las partes o sus abogados escojan donde presentar sus demandas o solicitudes, sistema que da lugar a incentivos perversos e inequidades por cuanto los ingresos de asuntos a los tribunales sujetos a este mecanismo son dispares, lo que se demuestra con los datos estadísticos citados en los fundamentos de la iniciativa. En realidad, tal mecanismo permite a las partes manejar el sistema, eligiendo, a su conveniencia, un determinado tribunal.

Señaló, no obstante, que para obtener un sistema verdaderamente equitativo, resultaría más adecuado recurrir a los adelantos tecnológicos existentes, implementando un sistema de distribución electrónica, similar al que aplican las Cortes de Apelaciones para repartir las causas entre los tribunales ubicados en comunas o agrupación de comunas que son asiento de Corte. Tal distribución es mecánica, automática y aleatoria y no requiere de más medios que un programa computacional, una impresora y un aparato que distribuya las causas en forma automática. El sistema podría funcionar en el tribunal que fuera más antiguo por medio de la instalación de un programa en un computador controlado por el secretario del tribunal u otro funcionario en calidad de ministro de fe.

Ante una consulta señaló que los tribunales civiles cuentan actualmente con los programas necesarios para efectuar la distribución de causas en forma automática y aleatoria, faltando únicamente la adquisición de los aparatos para efectuar tal distribución.

Por último, junto con señalar que el plazo de un año que se proponía para la duración de los turnos con el actual sistema le parecía excesivo, agregó que las estadísticas utilizadas para comparar el ingreso de causas a los tribunales tenían sólo un valor relativo, por cuanto las diferencias podían deberse a diversos factores como los sistemas internos de trabajo, la experiencia de cada magistrado y de su personal, la complejidad de algunas materias frente a la tramitación más estandarizada de otras, etc.

b.- Discusión general.

El Diputado señor Ojeda, como principal autor del proyecto, expuso que se trataba de una iniciativa relativamente sencilla pero que pretendía alcanzar importantes efectos, como era modificar el mecanismo de la distribución de causas en aquellos lugares que no eran asiento de Corte de Apelaciones, el que funciona sobre la base de un turno semanal entre los juzgados de igual competencia, empezando por el más antiguo, según lo dispone el artículo 175 del Código Orgánico de Tribunales.

Señaló que el actual mecanismo de distribución afectaba la transparencia en la tramitación de las causas, por cuanto los litigantes esperaban para presentar sus demandas y solicitudes, la llegada del turno correspondiente al tribunal que fuera más conveniente a sus pretensiones, todo lo cual daba lugar a una situación inequitativa que afectaba la administración de justicia, por cuanto se traducía en una

acumulación mayoritaria de causas en determinados tribunales. Citó como prueba de lo anterior, el hecho de que a julio de 2009, el Primer Juzgado de Letras de Los Andes reuniera un total de 1218 ingresos contra sólo 937 del Segundo; el Primer Juzgado de Letras de Calama 4427 ingresos contra 2582 del Segundo; el Primer Juzgado de Letras de Osorno 4737 ingresos contra 1821 del Segundo y 1073 del Tercero.

Agregó que la situación descrita entrababa la administración de justicia por cuanto afectaba la sustanciación y rapidez de la resolución de las causas, a la vez que exigía un mayor esfuerzo del personal de los tribunales con mayor carga de trabajo.

Señaló que tal situación lo llevaba a presentar esta iniciativa, la que había sido solicitada por jueces y abogados de la Región de Los Lagos, para sustituir el actual sistema, basado, en la práctica, en el interés del litigante, por otro sustentado en la objetividad y equidad, consistente en encomendar a la respectiva Corte de Apelaciones la fijación de un turno anual entre los tribunales para los efectos de distribuir las causas, de tal manera que el juzgado de turno reciba los ingresos y, previa cuenta del secretario, designe al tribunal que deberá conocer del asunto. El turno coincidiría con el establecido para el feriado judicial y terminaría el día anterior al comienzo del próximo feriado.

El Diputado señor Araya apoyó la moción por cuanto abordaba un problema propio de los juzgados que corresponden a territorios que no son asiento de Corte de Apelaciones, replicando en ellos, en cierta medida, el sistema aplicable por el Código Orgánico en los lugares que si son asiento de Corte. Agregó que este nuevo mecanismo podría evitar el recargo de trabajo a que se ven expuestos los juzgados de turno, mecanismo que, a su vez, contaba con el parecer favorable de la Asociación de Magistrados.

El Diputado señor Rincón se mostró favorable al proyecto por cuanto el actual sistema de distribución de causas en los lugares que no son asiento de Corte de Apelaciones, daba lugar, desde antiguo, a serias distorsiones, traducidas no sólo en la elección de tribunal por los litigantes sino, además, en que hubiera juzgados con el doble o el triple de asuntos que los demás.

Cerrado el debate, se aprobó la idea de legislar por unanimidad. Participaron en la votación los Diputados señores Araya, Burgos, Calderón, Cardemil, Díaz, Eluchans, Cristián Monckeberg, Rincón y Squella.

c.- Discusión en particular.

El artículo único del proyecto sustituye el artículo 175 del Código Orgánico de Tribunales, ya reseñado en el capítulo Antecedentes, por el siguiente:

“ Artículo 175.- En las comunas o agrupaciones de comunas en donde hubiere más de un juez de letras deberá presentarse a la Secretaría del Juzgado que corresponda, de acuerdo al turno que para este efecto establezca la Corte de Apelaciones respectiva, toda demanda o gestión judicial que se iniciare y que deba conocer alguno de dichos jueces a fin de que se designe el juez a quien corresponda su conocimiento.

Esta designación se hará por el juez, previa cuenta dada por el secretario, asignando a cada causa un número de orden, según su naturaleza, y dejando constancia de ella en un libro llevado al efecto que no podrá ser examinado sin orden del tribunal.

El turno será anual, coincidirá con el establecido en el artículo 314 y terminará el día anterior al inicio del próximo feriado judicial.”.

La Comisión, teniendo en consideración lo expuesto por los invitados y que lo esencial de este proyecto era mejorar el sistema de distribución de causas, apartándose del mecanismo de turnos vigente, se inclinó, en un principio, por sustituir los artículos 175 y 179 para establecer un sistema de distribución objetivo y general, aleatorio y transparente, aprobado anualmente por la Corte de Apelaciones respectiva, pero luego de un segundo análisis y de interiorizarse en el informe de la Corte Suprema, quien propone un procedimiento que sería “ del tipo en actual uso para la distribución de asuntos en las Cortes de Apelaciones “, concluyó, en forma unánime, que lo más adecuado sería facultar a ese Alto Tribunal para que, por la vía de un auto acordado, estableciera un mecanismo de distribución informático, aplicable a todo tipo de causas o gestiones judiciales que se tramitaran en todos los tribunales con competencia civil en el país.

Conforme a lo anterior, los Diputados señores Araya, Burgos, Ceroni, Eluchans, Rincón, Schilling y Squella presentaron una indicación para sustituir el artículo único del proyecto por el siguiente:

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el Código Orgánico de Tribunales:

a.- Sustitúyese el artículo 175 por el siguiente:

“ Artículo 175.- En las comunas o agrupación de comunas en donde hubiere más de un juez de letras, los asuntos que deban ser conocidos por éstos se distribuirán mediante un sistema informático de acuerdo al procedimiento que fije, por auto acordado, la Corte Suprema, que garantice iguales cargas de trabajo e impida la intencionada remisión.”.

b.- Deróganse los artículos 176 y 179.

c.- Sustitúyese en el artículo 178 el guarismo “176” por “175”.”.

La indicación sustituye el artículo 175 conforme a la proposición efectuada por la Corte Suprema, dando a esta norma un alcance de carácter general; suprime, en consecuencia, los artículos 176 y 179 que se refieren al mecanismo de distribución de causas y gestiones judiciales en juzgados de comunas o agrupación de comunas asiento de Corte y exceptúan de ese mecanismo a los asuntos de gestión voluntaria y exhortos, haciéndoles aplicables el sistema de turnos, respectivamente, y, por último, rectifica la referencia que hace el artículo 178, que se refiere a las cuestiones no afectas al sistema de distribución, al artículo 176 que se propone derogar.

Se aprobó la indicación por unanimidad, con los votos de los Diputados que la patrocinaron.

****

Por las razones señaladas y por las que indicará oportunamente el señor Diputado Informante, esta Comisión recomienda aprobar el proyecto sobre la base del siguiente texto:

“PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el Código Orgánico de Tribunales:

a.- Sustitúyese el artículo 175 por el siguiente:

“ Artículo 175.- En las comunas o agrupación de comunas en donde hubiere más de un juez de letras, los asuntos que deban ser conocidos por éstos se distribuirán mediante un sistema informático de acuerdo al procedimiento que fije, por auto acordado, la Corte Suprema, que garantice iguales cargas de trabajo e impida la intencionada remisión.”.

b.- Deróganse los artículos 176 y 179.

c.- Sustitúyese en el artículo 178 el guarismo “176” por “175”.”.

*****

Sala de la Comisión, a 3 de noviembre de 2010.

Acordado en sesiones de fechas 14 y 28 de julio; 4 y 11 de agosto, y 2 y 3 de noviembre del año en curso, con la asistencia de los Diputados señor Pedro Araya Guerrero (Presidente), señora Marisol Turres Figueroa y señores Jorge Burgos Varela, Giovanni Calderón Bassi, Alberto Cardemil Herrera, Marcelo Díaz Díaz, Edmundo Eluchans Urenda, Felipe Harboe Bascuñán, Cristián Monckeberg Bruner, Ricardo Rincón González y Arturo Squella Ovalle.

En reemplazo de los Diputados señores Guillermo Ceroni Fuentes y Marcelo Díaz Díaz asistieron los Diputados señora María Antonieta Saa Díaz y Marcelo Schilling Rodríguez.

Asistió también el Diputado señor Sergio Ojeda Uribe.



EUGENIO FOSTER MORENO
Abogado Secretario de la Comisión