INFORME DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA Y DE DROGAS RECAÍDO EN EL PROYECTO QUE MODIFICA LA LEY N°18.834, SOBRE ESTATUTO ADMINISTRATIVO, LIMITANDO LA PROHIBICIÓN DE INGRESO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

BOLETÍN N° 8520-06

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Seguridad Ciudadana y de Drogas viene en informar el proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, iniciado en moción de los diputados señores Jorge Burgos, Marcelo Díaz, Joaquín Godoy, Felipe Harboe, Nicolás Monckeberg, Cristián Monckeberg, señorita Marcela Sabat, Jorge Sauerbaum y Arturo Squella.

Durante el tratamiento del proyecto de ley, la Comisión contó con la asistencia y participación de las siguientes autoridades y representantes de las organizaciones que se individualizan: a) Ministra de Justicia, señora Patricia Pérez; b) Director Nacional (S) de Gendarmería de Chile, señor Marco Fuentes; c) Director ejecutivo de la Fundación Proyecto B, señor Rafael Rodríguez; d) Obispo de la Mesa Ampliada Unión Nacional Evangélica, señor Emiliano Soto; y los pastores señores Eduardo Cid y Francisco Riveros.

I. CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1.- IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL DEL PROYECTO.

La idea matriz del proyecto en informe es facilitar la reinserción laboral en la administración del Estado de las personas que han sido condenadas por un ilícito que no tenga asignada pena de crimen.

2.- NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO CONSTITUCIONAL O DE QUÓRUM CALIFICADO.

No existen normas que revistan tal carácter.

3.- NORMAS QUE REQUIEREN TRÁMITE DE HACIENDA.

El proyecto no tiene normas que requieran ser conocidas por la Comisión de Hacienda.

4.- APROBACIÓN EN GENERAL DEL PROYECTO.

Sometido a votación general, el proyecto fue aprobado por asentimiento unánime, con los votos de la diputada señorita Marcela Sabat, y de los diputados señores Cristián Monckeberg, Arturo Squella y Matías Walker.

5.- DIPUTADO INFORMANTE.

Se designó Diputada informante a la señorita Marcela Sabat .

II.- ANTECEDENTES.

Según expresan los autores del proyecto, el plan de seguridad pública impulsado por el gobierno del Presidente de la República, Sebastián Piñera, ha puesto énfasis en la capacitación laboral y en la creación de condiciones que permitan a quienes han delinquido poder trabajar con contrato de trabajo.

Para el logro de lo anterior, es esencial la reinserción socio laboral de los infractores de la ley mediante el desarrollo de programas de empleabilidad y emprendimiento, en la línea de acciones llevadas a cabo, por ejemplo, por la fundación "Proyecto B: La Segunda Oportunidad", que se creó para hacer frente a la necesidad de dar una respuesta concreta en materia de delincuencia juvenil y reincidencia en el delito, otorgando al campo laboral un rol protagónico.

Se trata de ofrecer a los infractores de la ley un proyecto laboral real y sustentable en el tiempo, que incluya una remuneración adecuada, además de posibilidades de surgimiento a futuro, bajo la convicción de que el trabajo es un mecanismo de integración único al medio social.

Es importante tener en consideración que la población infractora conforma un grupo en especial riesgo, puesto que además de encontrarse estadísticamente dentro de un rango etario complejo, se relaciona con trabajos informales, esporádicos y bastante precarios. A ello se suma un contexto psicosocial y familiar que en muchas ocasiones dificulta la reinserción laboral.

Agregan los autores del proyecto que la reinserción a través de la empleabilidad, es decir, a puestos de trabajo estables, presenta un gran desafío para quienes han sido condenados por causas criminales. Hay estudios según los cuales un factor determinante que dificulta el proceso de inserción es la inexistencia de una oferta laboral adecuada para este grupo de personas, además de experiencias frustrantes durante el desempeño de los primeros trabajos.

Dados, pues, los problemas que existen para un eficaz proceso de reinserción de los infractores de la ley penal, se hace necesario impulsar mecanismos que permitan crear ofertas laborales reales y, junto con ello, realizar un acompañamiento continuo, o sea, un monitoreo que se haga cargo de las diversas dificultades que enfrentan las personas en el proceso de reinserción.

Concretamente, una vía para ampliar la oferta laboral en este tipo de casos está dada por la administración pública, para lo cual se requiere modificar la ley sobre Estatuto Administrativo, debido a las prohibiciones que consagra en la materia.

III.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO.

A) En General

Durante la discusión general del proyecto de ley en informe, la Comisión escuchó a las siguientes personas:

1) Ministra de Justicia, señora Patricia Pérez.

Explicó que el Ejecutivo efectuó una caracterización socioeconómica de las personas privadas de libertad actualmente y se concluyó que en el caso de los hombres la edad fluctúa entre 25 y 30 años, con enseñanza básica incompleta y un promedio de 2 hijos (2,9 en el caso de las mujeres) y en su mayoría se encuentran encarcelados por delitos contra la propiedad.

Considerando la situación descrita, el hecho que Chile ocupa hoy el segundo lugar en América Latina de población encarcelada (después de Guyana Francesa) y el Estudio de Paz Ciudadana del año 2012 sobre el tema, que muestra que el 50% de las personas que salen de la cárcel reincide, la medida más idónea para reducir la reincidencia delictual que se ha identificado es la posibilidad de acompañamiento y reinserción laboral de las personas que cumplen condena.

El período de mayor vulnerabilidad o la posibilidad que una persona que ha cumplido condena vuelva a delinquir, se produce en los primeros tres meses de egreso de la cárcel.

La importancia del proyecto de ley es que apunta a resolver un problema actual que tiene que ver con las posibilidades laborales que tiene una persona después de haber cumplido una condena penal. El Estado puede invitar al mundo privado a contratar a estas personas, pero constituye un contrasentido no dar una señal clara en cuanto a generar la posibilidad de fuentes laborales.

Respecto al texto de proyecto que excluye la admisión a la administración pública a cargos de profesionales y técnicos, parece adecuado en cuanto debe focalizarse la oferta de empleo en los sectores más vulnerables de los condenados, que, de acuerdo a los datos expuestos, corresponde a la mayoría de quienes en la actualidad se encuentran recluidos.

2) Director Nacional de Gendarmería (S), señor Marco Fuentes.

El proyecto de ley es positivo, porque representa un impulso a la reinserción laboral y social de las personas condenadas, permitiéndoles ingresar a la administración pública para poder desempeñar funciones en ciertos niveles (administrativos y técnicos). También es destacable la iniciativa legal en el sentido que, mediante la modificación propuesta al Estatuto Administrativo, se reconoce el papel fundamental que le cabe al Estado en la materia. A Gendarmería, por su parte, le cabe una función muy relevante en la seguridad pública, por su conocimiento del fenómeno delictual. No cabe duda que, al brindar las condiciones adecuadas para que puedan realizar un trabajo digno en la administración pública quienes han sufrido una condena por haber delinquido, se contribuye también a la paz social y se reduce el riesgo de la reincidencia. Lo anterior, no obstante, debe ir acompañado de una agilización del procedimiento de eliminación de antecedentes penales, que en la actualidad es excesivamente lento.

3) Director Ejecutivo de la Fundación Proyecto B, señor Rafael Rodríguez.

La Fundación Proyecto B ha estado trabajando en los últimos 3 años en la reinserción laboral de personas condenadas. Hasta la fecha han atendido a 200 jóvenes, con muy buenos resultados, pero es necesario, entre otras medidas, que las empresas cuenten con subsidios para contratar a más hombres y mujeres que se reincorporan al mundo del trabajo luego de haber cumplido una condena. También es importante que el Estado cumpla un rol activo en la reinserción, objetivo al que apunta el proyecto en análisis.

Agregó que el tema tiene varias aristas, entre ellas una de carácter jurídico. De acuerdo al artículo 17 de la Constitución Política, en relación con el artículo 13 de la misma, la calidad de ciudadano se pierde (entre otras causales) por condena a pena aflictiva. Agrega el citado artículo 17 que los que hubieren perdido la ciudadanía por la causal enunciada la recuperarán una vez extinguida la responsabilidad penal.

Aunque la Carta Fundamental asegura en su artículo 2° la igualdad ante la ley y, por otro lado, su artículo 19 N°16 inciso tercero consagra el principio de no discriminación en materia laboral, es un hecho evidente que el contar con antecedentes penales genera discriminación. Por eso, es muy importante que el Estado tome medidas concretas para ayudar a la reinserción de quienes han infringido la ley penal. En Chile, el ministerio del Interior ha impulsado un interesante programa de reinserción social, con impacto positivo en la tasa de reincidencia; iniciativa que se da en otros países, como Estados Unidos, donde el gobierno ha asumido un papel muy activo en la colocación laboral de las personas condenadas, tanto en empresas privadas como en organismos públicos.

En cuanto al contenido específico del proyecto, indicó que, sin perjuicio de compartir su orientación, surgen algunas dudas. Una de ellas es que una persona que ha sido condenada podría postular a un cargo administrativo o de auxiliar en la administración del Estado, exigiéndosele únicamente que la condena no haya sido por un delito que tenga asignada pena de crimen. Por lo tanto, en los demás casos, o sea, tratándose de simples delitos, no habría prohibición para la contratación por parte del Estado, pese a la amplia gama de figuras delictivas, que incluyen los atentados contra la fe pública, la seguridad del Estado, la familia, la propiedad, etc.

También, al no hacer el proyecto distinción alguna, cabría inferir que quienes no estén afectos a la prohibición en comento, podrían postular a cualquier servicio público o empresa estatal, existiendo en esta materia una amplísima variedad de organismos.

El señor Rodríguez abogó por un servicio público especializado e independiente en el tema de la reinserción laboral. También es recomendable que las empresas del Estado puedan participar en programas de reinserción en beneficio de quienes tienen antecedentes penales.

Finalmente, es muy importante que la eliminación de los antecedentes penales opere tan pronto se ha producido el cumplimiento de la condena, para lo cual se recomienda incorporar una modificación en el decreto ley N°645, de 1925, sobre Registro General de Condenas.

4) Mesa Ampliada Unión Nacional Evangélica (UNE CHILE), Obispo señor Emiliano Soto y encargado del área legal señor Francisco Riveros.

Los representantes de la UNE CHILE, manifestaron coincidir con los fundamentos del proyecto en cuanto la rehabilitación es una de las batallas esenciales para bajar las cifras de victimización y lograr una reinserción socio laboral de infractores de ley con posibilidades de surgimiento a futuro, debido a que la población infractora obtiene trabajos de tipo informal, esporádicos y precarios. En ese sentido se destacó la importancia de la reinserción mediante el acceso a puestos de trabajo estables y la inexistencia de una oferta laboral adecuada para este grupo social.

Se destacó que, sin embargo, no parecía adecuado excluir de la posibilidad de ingresar a cargos directivos, profesionales y técnicos de la administración pública.

A continuación se expuso la experiencia de prevención y rehabilitación de la iglesia evangélica, a través de la Capellanía Nacional Evangélica de Gendarmería (CNE), que nace el año 2000, una vez que entró en vigencia la Ley de Culto. La CNE tiene 18 personas contratadas en el servicio de prisiones: 16 capellanes y 2 capellanas, privilegiando la contratación de capellanes regionales en centros de reclusión emblemáticos. Además, en cada centro penal del país hay un capellán local voluntario, que en total ascienden a más de cien personas. Complementariamente hay agentes pastorales de las iglesias que apoyan la labor carcelaria y asistentes religiosos que realizan las visitas.

La CNE ejerce su labor al interior de los centros penales desde Arica a Punta Arenas con más de 300 denominaciones evangélicas. La CNE se rige por el decreto con fuerza de ley N° 703 y por el

Reglamento Interno de Gendarmería. A nivel nacional participan 18.000 internos en las actividades de la pastoral carcelaria.

Se destacó que la aprobación del proyecto de ley serviría de incentivo para la buena conducta, para un verdadero anhelo de cambio de vida y para una mejor reinserción laboral y social. En la actualidad existe un buen porcentaje de ex internos ya egresados de estos sistemas de rehabilitación, que se caracterizan por haber cumplido condenas breves por faltas sociales y que al recuperar su libertad se encuentran con impedimentos de poder reinsertarse en la sociedad por las restricciones legales que el proyecto elimina.

A continuación, se analizó la situación legal vigente respecto de la imposibilidad de ex internos de ingreso a la administración pública respecto de cargos directivos, profesionales y técnicos, materia en la cual el proyecto de ley no innova. Se planteó si esta distinción no constituiría un acto discriminatorio. El Estado debe dar el ejemplo en la oferta de trabajo para reinsertar a personas que han cumplido condena penal, considerando que el 80% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional lo produce el sector privado y si el Estado no está dispuesto a dar una señal y correr el riesgo no se le puede exigir que lo haga el sector privado. Finalmente, ha existido un fuerte incremento de universitarios y técnicos en las últimas décadas y si esas personas no tienen posibilidades de reinsertarse laboralmente existe el peligro de contar con un número importante de individuos que se encontrarán en una situación en que ni estudian ni trabajan.

Otro aspecto que podría ser mejorado en el proyecto es establecer, en términos similares a lo propuesto para el Estatuto Administrativo, la posibilidad de que ingresen personas condenadas por simple delito al área municipal, a través de la modificación del Estatuto Administrativo de Funcionarios Municipales.

Finalmente, el "Estudio sobre necesidades de reinserción laboral de mujeres privadas de libertad en Chile", encargado por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) al Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, concluyó que los programas de reinserción deben trabajar en forma especial el tema de las expectativas laborales futuras.

****

Sometido a votación general, el proyecto fue aprobado por asentimiento unánime, según se indicó en el capítulo de las constancias reglamentarias.

B) En Particular

Durante la discusión y votación en particular de la iniciativa, la Comisión adoptó los siguientes acuerdos:

Artículo Único (que pasa a ser 1°)

Este sustituye la letra f) del artículo 12 de la ley N°18.834, Estatuto Administrativo, que en su texto en vigor estipula que para ingresar a la Administración del Estado se requiere no estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos, ni hallarse condenado por crimen o simple delito.

El texto sustitutivo de la referida letra f) del artículo en comento señala:

" f) No estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos, ni hallarse condenado por delito que tenga asignada pena de crimen o simple delito. Sin perjuicio de lo anterior, tratándose de auxiliares y administrativos, la limitación solo podrá referirse a condenas por delitos que tengan asignada pena de crimen.".

Indicación

El Ejecutivo presentó una indicación a este artículo para reemplazar la oración que viene luego del punto seguido, y hasta el punto aparte, por la siguiente:

“Sin perjuicio de lo anterior, tratándose del acceso a cargos de auxiliares y administrativos, no será impedimento para el ingreso encontrarse condenado por ilícito que tenga asignada pena de simple delito, siempre que no sea de aquellos contemplados en el Título V, del Libro II, del Código Penal.”.

La señora Ministra de Justicia fundamentó la indicación señalado que el Ejecutivo comparte plenamente la finalidad que persigue el proyecto de ley, pero ella debe ser ponderada con el imperativo constitucional de contar con funcionarios públicos probos. Por tal motivo, se propone perfeccionar el texto original, en el sentido que no podrán ingresar a

la administración pública aquellas personas que hayan sido condenadas por delitos funcionarios.

Puesto en votación el artículo conjuntamente con la indicación transcrita, fue aprobado en forma unánime, con los votos de la diputada señorita Sabat y de los diputados señores Monckeberg (don Cristián), Squella y Walker.

Artículo Nuevo (que pasa a ser 2°)

Este, que obedece a una indicación de la diputada señorita Sabat, incorpora una modificación de análogo contenido a la anterior, pero referida al Estatuto Administrativo de los funcionarios municipales, contenido en la ley N°18.883, reemplazando la letra f) del artículo 10 de la ley en comento por la siguiente:

“f) No estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos, ni hallarse condenado por delito que tenga asignada pena de crimen o simple delito. Sin perjuicio de lo anterior, tratándose del acceso a cargos de auxiliares y administrativos, no será impedimento para el ingreso encontrarse condenado por ilícito que tenga asignada pena de simple delito, siempre que no sea de aquellos contemplados en el Título V, del Libro II, del Código Penal.”.

Puesto en votación, la Comisión aprobó el artículo nuevo por asentimiento unánime, con los votos de la diputada señorita Sabat y de los diputados señores Monckeberg (don Cristián), Squella y Walker.

IV.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS.

No hay.

****

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente la Diputada Informante, esta Comisión recomienda la aprobación del siguiente:

PROYECTO DE LEY

“Artículo 1°.- Sustitúyese la letra f) del artículo 12 de la ley N°18.834, sobre Estatuto Administrativo, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 29, de 2005, del Ministerio de Hacienda, por la siguiente:

" f) No estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos, ni hallarse condenado por delito que tenga asignada pena de crimen o simple delito. Sin perjuicio de lo anterior, tratándose del acceso a cargos de auxiliares y administrativos, no será impedimento para el ingreso encontrarse condenado por ilícito que tenga asignada pena de simple delito, siempre que no sea de aquellos contemplados en el Título V, Libro II, del Código Penal.”.

Artículo 2°.- Reemplázase la letra f) del artículo 10 de la ley N°18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para funcionarios municipales, por la siguiente:

" f) No estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos, ni hallarse condenado por delito que tenga asignada pena de crimen o simple delito. Sin perjuicio de lo anterior, tratándose del acceso a cargos de auxiliares y administrativos, no será impedimento para el ingreso encontrarse condenado por ilícito que tenga asignada pena de simple delito, siempre que no sea de aquellos contemplados en el Título V, Libro II, del Código Penal.”.”.

Se designó Diputada informante a la señorita Marcela Sabat.

Tratado y acordado, según consta en el acta correspondiente a la sesión del día 19 de junio de 2013, con la asistencia de las diputadas señora Cristi, doña María Angélica; señorita Sabat, doña Marcela; y de los diputados señores Letelier, don Cristián; Monckeberg, don Cristián; Silber, don Gabriel; Silva, don Ernesto; Squella, don Arturo; y Walker, don Matías.

Sala de la Comisión, 21 de junio de 2013.

JUAN CARLOS HERRERA INFANTE
Secretario Abogado de la Comisión