

INFORME DE LA COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY ORIGINADO EN UNA MOCIÓN QUE MODIFICA EL ESTATUTO DEL PERSONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS Y LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE CARABINEROS DE CHILE, PARA EFECTOS DE AUMENTAR EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA EN EL CASO DE LOS FUNCIONARIOS DE DICHAS INSTITUCIONES.

BOLETÍN N° 10.623-02

Honorable Cámara de Diputados:

La **COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL**, pasa a informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario el proyecto de ley de la referencia, iniciado en una moción de los diputados señores Jaime Pilowsky, Pedro Browne, Fuad Chahin, Guillermo Ceroni, Nicolás Monckeberg, José Pérez, Marcelo Schilling, Jorge Tarud, Jorge Ulloa y Osvaldo Urrutia.

Se dio cuenta de esta iniciativa en la Sala de esta Corporación en sesión celebrada el 14 de abril de 2016, disponiéndose su estudio por la Comisión de Defensa Nacional.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se hace constar:

1.- IDEAS FUNDAMENTALES O MATRICES DEL PROYECTO.

La idea matriz o central del proyecto es igualar en cuatro años el plazo de prescripción de la responsabilidad de los miembros de las Fuerzas Armadas y de Carabineros y de los funcionarios públicos y municipales.

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

El proyecto no contiene normas que revistan este carácter.

Importa consignar que en la sentencia recaída en el rol 103 del Tribunal Constitucional, relativo al proyecto de "Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile", se declara que el artículo 36, es una norma de ley común u ordinaria, toda vez que la materia en que incide no es una norma básica orgánica.

3.- DOCUMENTOS SOLICITADOS Y PERSONAS ESCUCHADAS POR LA COMISIÓN.

Dada la unanimidad que concitó este proyecto de ley la comisión no estimó necesario realizar audiencias públicas.

4.- ARTÍCULOS QUE DEBEN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA.

El proyecto no contiene normas que ameriten ser conocidas por la Comisión de Hacienda.

5.- APROBACIÓN EN GENERAL

Se aprobó en general por la unanimidad de los miembros de la Comisión.

Votaron los diputados Jorge Tarud (Presidente de la Comisión), Pedro Browne, Guillermo Ceroni, Romilio Gutiérrez, Roberto León, Paulina Núñez, José Pérez, Marcelo Schilling, Ricardo Rincón, Guillermo Teillier, Jorge Ulloa, Osvaldo Urrutia y Germán Verdugo (13x0x0).

6.- SÍNTESIS DE LAS OPINIONES DE LOS DIPUTADOS CUYO VOTO FUE DISIDENTE DEL ACUERDO ADOPTADO EN LA VOTACIÓN GENERAL DEL PROYECTO.

No hubo opiniones ni votos disidentes.

7. ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS POR LA COMISIÓN

No hay artículos ni indicaciones rechazadas.

8.- DIPUTADO INFORMANTE: señor Pedro Browne Urrejola.

ANTECEDENTES.

Señalan los patrocinantes de esta iniciativa que el concepto de probidad administrativa surgió en nuestro ordenamiento jurídico a propósito de la función pública. Este adquirió rango constitucional en virtud de la reforma a nuestra Carta Fundamental aprobada por la Ley N° 20.050 de 2005, que modificó el inciso primero del artículo 8° de la Constitución Política (CP). Este concepto fue además considerado como principio general del Derecho Administrativo, en la Ley N° 18.575, Ley Orgánica de Bases Generales de la Administración del Estado (LBGAE), modificada por la Ley N° 19.653.

El principio de probidad exige a los funcionarios públicos observar una conducta intachable y un desempeño honesto y leal de su cargo, poniendo el interés general siempre por sobre el particular. El artículo 8° de la Constitución Política dispone que el ejercicio de toda labor pública obliga a que su titular dé estricto cumplimiento al principio antes señalado en todas sus actuaciones.

Por ello, las distintas normas que rigen el actuar de los individuos que prestan funciones en el Estado, deben procurar que este mandato constitucional se concrete, garantizando que se promueva el bien común y se atiendan las necesidades de los ciudadanos de manera regular, continua y eficiente. El funcionario público no ejerce su labor para sí mismo; lo hace para satisfacer las necesidades de los demás y sobre todo los miembros de las Fuerzas Armadas, quienes, en situaciones de catástrofe u otros eventos de la naturaleza que regularmente azotan a nuestro país, sirven a todos los ciudadanos colocando el interés general sobre sus propios intereses particulares.

Este interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz, y se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad

ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley.

Lo anterior no lleva a considerar que exista un conjunto de deberes que deben cumplir todos los funcionarios de la Administración del Estado, los cuales se derivan del principio de probidad antes señalado. Muchos de ellos están contenidos en la Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Públicos, y su inobservancia da origen a responsabilidad de carácter administrativa, a la cual está sujeto todo funcionario público en el desempeño de su cargo y es ejercida por la autoridad administrativa.

En consecuencia, la responsabilidad administrativa se origina en una infracción cometida por el funcionario público a los deberes, prohibiciones y/o incompatibilidades que le afectan en dicha calidad. Esta infracción da origen a una sanción, la cual se concreta en la aplicación de una medida disciplinaria, cuyo fundamento se encuentra en el procedimiento disciplinario, el cual puede adoptar el carácter de investigación sumaria o sumario administrativo.

Importa considerar que la responsabilidad administrativa es independiente de otro tipo de responsabilidades, sea política, penal, y civil, lo que se ratifica por los artículos 120 de la Ley N° 18.834, y 119 de la Ley N° 18.883: “La sanción administrativa es independiente de la responsabilidad civil y penal y, en consecuencia, las actuaciones o resoluciones referidas a ésta, tales como el archivo provisional, la aplicación del principio de oportunidad, la suspensión condicional del procedimiento, los acuerdos reparatorios, la condena, el sobreseimiento o la absolución judicial no excluyen la posibilidad de aplicar al funcionario una medida disciplinaria en razón de los mismos hechos”. Ello además es refrendado por el artículo 18 de la ley N° 18.575: “El personal de la Administración del Estado estará sujeto a responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que pueda afectarle”.

Como toda responsabilidad, independiente de su naturaleza, una de las formas de extinguirla es por el transcurso del tiempo, vale decir la prescripción. La regla general de prescripción de la responsabilidad administrativa para los funcionarios se encuentra consagrada en los artículos 158 de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo y 154 de la ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales. En ambos casos la norma, con casi un idéntico tenor señala que:

“La acción disciplinaria de la Administración contra el funcionario, prescribirá en cuatro años contados desde el día en que éste hubiere incurrido en la acción u omisión que le da origen.

No obstante, si hubieren hechos constitutivos de delito la acción disciplinaria prescribirá conjuntamente con la acción penal.”

Cabe advertir que en el pasado la extinción por prescripción de la responsabilidad administrativa se extinguía en el plazo de dos años, pero con ocasión de la implementación de la agenda de probidad dicho plazo se extendió de dos a cuatro años.

Durante la discusión del proyecto de ley sobre “Probidad Administrativa Aplicable a los Órganos de la Administración del Estado” (ley N° 19.653, publicada el 14 de diciembre de 1999) se acogieron las sugerencias por la Comisión Nacional de Ética Pública constituida en la época, entre las que se encontraba la necesidad de desarrollar un cuerpo normativo que regulara los diferentes aspectos vinculados a la probidad en el desempeño de funciones en la Administración del Estado.

La citada Comisión, en su diagnóstico relativo a las necesidades de la ética pública, señaló que era posible constatar en el sistema jurídico nacional una desigual y dispersa normativa para cautelar la probidad en la función pública. Sobre esa base, se estimó urgente homologar y uniformar toda la gama de normas vinculadas al tema, en un cuerpo único aplicable a toda la Administración pública tanto centralizada como descentralizada.

Durante el estudio de este proyecto en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, se aprobó una propuesta formulada por los exsenadores Gazmuri y Núñez, para aumentar de dos a cinco años el plazo de prescripción de la acción disciplinaria de la Administración contra el funcionario, contados siempre desde el día en que cometió la infracción.

El Servicio de Impuestos Internos expresó su opinión favorable al aumento del plazo y al respecto, el director del Servicio advirtió que es frecuente que las infracciones administrativas se detecten con ocasión de denuncias o actuaciones de fiscalización efectuada de oficio por ese organismo con posterioridad a los dos años desde que se cometió la acción u omisión reprochable, ya que la acción de fiscalización ordinaria del Servicio caduca a los tres años, contado desde el incumplimiento de las obligaciones tributarias. Se añadió que el inciso segundo del artículo 152 del Estatuto vincula la prescripción de la acción disciplinaria a la prescripción de la acción penal, cuando los hechos son constitutivos de delito, y que establecer un plazo de cuatro años permite concordar el plazo de prescripción de la acción disciplinaria con el de la responsabilidad civil extracontractual en que pueda haber incurrido también el funcionario, de acuerdo al artículo 2332 del Código Civil.

Algo idéntico aconteció respecto de los funcionarios municipales, de tal suerte que en definitiva el plazo de prescripción de la responsabilidad administrativa

tanto para los funcionarios públicos, como para los funcionarios municipales, quedó establecido en cuatro años ya que los parlamentarios de la época estimaron que el plazo inicialmente propuesto en la indicación de 5 años podría ser excesivo, teniendo en cuenta que corresponde al plazo de prescripción de los simples delitos, conforme al artículo 94 del Código Penal.

De esta forma, se amplió de dos a cuatro años el plazo de prescripción de la acción disciplinaria de la Administración contra el funcionario, contado siempre desde el día en que se cometió la infracción, con lo cual se permite concordar el plazo de prescripción de la acción disciplinaria con el de la responsabilidad civil extracontractual en que pueda haber incurrido también el funcionario, de acuerdo al artículo 2332 del Código Civil.

Sin embargo, no se incorporó en esta modificación a los funcionarios de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile. En efecto, respecto a los primeros funcionarios, el artículo primero inciso cuarto de la Ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, prescribe que “El personal que infrinja sus deberes u obligaciones incurrirá en responsabilidad administrativa conforme lo determinen los reglamentos de disciplina y las ordenanzas generales de las respectivas Instituciones, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pueda afectarle.”

Por su parte, el artículo 156 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 “Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas”, preceptúa que “La responsabilidad administrativa se extingue por la muerte o el retiro del personal, por cumplimiento de la sanción y por la prescripción de la acción disciplinaria.

En el caso del personal que a la fecha de su retiro se encuentre sometido a investigación sumaria administrativa, el procedimiento deberá continuarse hasta su normal término, anotándose en su hoja de vida la sanción que el resultado del sumario determine.

La acción disciplinaria contra el personal prescribirá en dos años contados desde el día en que éste hubiere incurrido en la acción u omisión que le da origen. No obstante, si hubiere hechos constitutivos de delito, la acción disciplinaria prescribirá conjuntamente con la acción penal.

La prescripción de la acción disciplinaria se suspende desde la fecha de la resolución que ordene la instrucción de la investigación sumaria administrativa correspondiente”.

En el caso de los funcionarios de Carabineros la Ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros, dispone en su artículo 36 que “La potestad disciplinaria será ejercida por las autoridades institucionales competentes a través de un racional y justo procedimiento administrativo.

El personal que infrinja sus deberes u obligaciones incurrirá en responsabilidad administrativa conforme lo determine el Reglamento de Disciplina, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pueda afectarle”.

En concordancia con lo anterior el Reglamento N° 11 de disciplina de la Institución, actualizado en 23 de septiembre de 2000, dispone en el artículo 20 que “La facultad de castigar las faltas prescribe en el término de seis meses, contado desde la fecha en que se cometió la falta; pero, si un proceso militar, civil o administrativo da como resultado que el hecho en cuestión debe ser sancionado disciplinariamente, podrá aplicarse la sanción correspondiente aun después de este término. Cuando se trate de hechos conexos o relacionados entre sí, la prescripción sólo empezará a correr desde la fecha en que se cometió la última falta. Las diligencias y actuaciones tendientes a establecer la falta que defina la responsabilidad del autor, suspenden el plazo de la prescripción”.

De la lectura de las disposiciones –señalan los autores de la moción-, es claro que existe una manifiesta desigualdad entre la totalidad de los funcionarios públicos y aquellos que sirven en las Fuerzas Armadas y Carabineros, ya que por un lado la responsabilidad administrativa de los primeros se extingue conforme a ley a los cuatro años, y en cambio, la de los funcionarios de las Fuerzas Armadas prescribe a los dos años, y la de Carabineros a los seis meses, con los consecuentes efectos que dicha diferencia genera a la hora de perseguir sus respectivas responsabilidad.

A juicio de los mocionantes no existe justificación alguna que permita mantener la diferencia antes señalada, razón por la cual parece razonable igualar al personal de las Fuerzas Armadas y Carabineros con el resto de los funcionarios públicos., lo que, además, contraria lo dispuesto en el artículo 19, N° 2 de la Carta Fundamental, que establece la igualdad ante la ley y prohíbe a existencia de diferencias arbitrarias,

Contenido del proyecto.

El proyecto de ley está estructurado en dos artículos. En el primero se modifica el inciso tercero del artículo 156 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, “Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas”, y se sustituye la expresión “dos” por “cuatro”.

La citada norma se refiere a la extinción de la responsabilidad administrativa y a la prescripción de la acción disciplinaria, que en el inciso tercero dispone que se extinguirá en el plazo de dos años contados desde el día en que éste hubiere incurrido en la acción u omisión que le da origen. Con la modificación propuesta se aumenta a cuatro años el plazo de prescripción.

Por su parte, el artículo segundo del proyecto persigue idéntico objetivo del artículo primero, al modificar el artículo 36 de la ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros, mediante la incorporación de dos nuevos incisos que establecen que la responsabilidad administrativa del personal de Carabineros prescribirá en el plazo de cuatro años, que la acción disciplinaria prescribirá conjuntamente con la acción penal y que esta se suspende desde la fecha de la resolución que ordene la instrucción de la investigación sumaria administrativa correspondiente.”

DISCUSIÓN EN GENERAL

La aprobación de este proyecto culminó una larga preocupación existente entre los miembros de la Comisión por la diferencia existente en la responsabilidad administrativa que afecta a los funcionarios públicos y municipales con respecto a la de los funcionarios de las Fuerzas Armadas y de Carabineros. Esta situación se hizo más patente con los hechos que la opinión pública ha conocido en el último tiempo y que han involucrado a efectivos de los órganos castrenses, que no encuentra asidero ni fundamento que lo justifique.

En un documento acompañado a la Comisión por el diputado señor Jaime Pilowsky, se señala que este proyecto viene a reforzar la probidad dentro de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, ya que se trata de una iniciativa necesaria y urgente. A su juicio no existe justificación alguna que fundamente la disparidad de plazos en materia de prescripción de la responsabilidad administrativa, sobre todo considerando que principio de probidad exige a los funcionarios públicos, observar una conducta intachable y un desempeño honesto y leal de su cargo, poniendo el interés general siempre por sobre el particular.

La responsabilidad administrativa se origina en una infracción cometida por el funcionario público a los deberes, prohibiciones y/o incompatibilidades que le afectan en dicha calidad. Esta infracción da origen a una sanción, la cual se concreta en la aplicación de una medida disciplinaria, cuyo fundamento se encuentra en el procedimiento disciplinario. La prescripción viene a inhibir la aplicación de este procedimiento, dejando al funcionario sin sanción en este ámbito.

En el ámbito de la Defensa se logar mayor transparencia y mejores niveles de probidad, lo que resulta particularmente importante aplicar la nueva norma a los funcionarios de las Fuerzas Armadas y Carabineros ya que cuando cometen delitos al amparo de la ley, como ha sido el caso de la ley reservada del cobre, sus acciones se tornan difíciles de fiscalizar, y además, otorga un mayor plazo para que la Contraloría General de la República pueda cumplir sus funciones de fiscalización. En el caso

particular de Carabineros se determina su responsabilidad por ley y no queda entregada a un reglamento de su propia elaboración.

Por otra parte, la modificación legal que propone tendrá importantes efectos, porque se corrige la desigualdad manifiesta en esta materia entre el resto de los funcionarios públicos y los miembros de las Fuerzas Armadas y Carabineros y se hace concordar el plazo de prescripción de la acción disciplinaria con el de la responsabilidad civil extracontractual en que pueda haber incurrido también el funcionario, de acuerdo al artículo 2332 del Código Civil.

La opinión de la Comisión fue unánime al respecto y a ella contribuyeron la totalidad de sus miembros.

VOTACIÓN EN GENERAL.

Puesto en votación general el proyecto de ley, se aprobó por unanimidad. Votaron los diputados Jorge Tarud (Presidente de la Comisión), Pedro Browne, Guillermo Ceroni, Romilio Gutiérrez, Roberto León, Paulina Núñez, José Pérez, Marcelo Schilling, Ricardo Rincón, Guillermo Teillier, Jorge Ulloa, Osvaldo Urrutia y Germán Verdugo (13x0x0).

DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN PARTICULAR.

Puestos en votación los dos artículos del proyecto, fueron aprobados, sin discusión, por la unanimidad de la Comisión.

Votaron los diputados Jorge Tarud (Presidente de la Comisión), Pedro Browne, Guillermo Ceroni, Romilio Gutiérrez, Roberto León, Paulina Núñez, José Pérez, Marcelo Schilling, Ricardo Rincón, Guillermo Teillier, Jorge Ulloa, Osvaldo Urrutia y Germán Verdugo (13x0x0).

En mérito de las consideraciones anteriores y de las que, en su oportunidad, podrá añadir el señor diputado Informante, vuestra Comisión de Defensa Nacional, os recomienda la aprobación del siguiente:

PROYECTO DE LEY:

Artículo primero: Sustitúyese en el inciso tercero del artículo 156 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 “Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas” la expresión “dos” por “cuatro”.

Artículo segundo: Incorpórese un tercer y cuarto incisos nuevos al artículo 36 de la Ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros, del siguiente tenor: “Con todo, la acción disciplinaria contra el personal prescribirá en cuatro años contados desde el día en que éste hubiere incurrido en la acción u omisión que le da origen. No obstante, si hubiere hechos constitutivos de delito, la acción disciplinaria prescribirá conjuntamente con la acción penal.

La prescripción de la acción disciplinaria se suspende desde la fecha de la resolución que ordene la instrucción de la investigación sumaria administrativa correspondiente.”

9.- DIPUTADO INFORMANTE.

Se designó diputado informante al señor **Pedro Browne Urrejola**.

Sala de la Comisión, a 6 de junio de 2016.

Tratado y acordado en las sesiones celebradas los días 17 y 31 de mayo de 2016, con la asistencia de los diputados señores Jorge Tarud (Presidente de la Comisión), Pedro Browne, Guillermo Ceroni, Romilio Gutiérrez, Roberto León, Paulina Núñez, José Pérez, Marcelo Schilling, Ricardo Rincón, Guillermo Teillier, Jorge Ulloa, Osvaldo Urrutia y Germán Verdugo (13x0x0).

También asistieron a la sesión celebrada el 17 de mayo de 2016 los diputados señores Rodrigo González, en reemplazo del diputado Jorge Tarud y el diputado señor Diego Paulsen, en reemplazo de la diputada Paulina Núñez. Por su parte, el diputado señor Jaime Pilowsky asistió a ambas sesiones.



HERNAN ALMENDRAS CARRASCO,
Abogado, Secretario de la Comisión.