

**INFORME DE LA COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL**, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, 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 SENADO:**

La Comisión de Defensa Nacional tiene el honor de informar el proyecto de ley individualizado en el rubro, iniciado en moción de los Honorables Diputados señores Pilowsky, Browne, Ceroni, Chahin, Monckeberg (don Nicolás), Pérez (don José), Schilling, Tarud, Ulloa y Urrutia (don Osvaldo), con urgencia calificada de "suma".

La iniciativa fue discutida en general y en particular, en virtud de la autorización otorgada por la Sala en sesión de 4 de julio de 2017.

Cabe destacar que al abocarse al estudio del proyecto, la Comisión tuvo en consideración la moción, en primer trámite constitucional, del Honorable Senador señor Navarro, sobre plazos de prescripción de la responsabilidad administrativa de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile (Boletín N° 11.209-02), ingresada a esta Corporación el 3 de mayo de 2017. Sin embargo, como la iniciativa objeto de este informe ya ha avanzado un trámite constitucional y ha sido calificada para su despacho por el Ejecutivo con suma urgencia -además de compartir fundamentos y disposiciones similares- la Comisión, reconociendo la importancia del proyecto del Honorable Senador señor Navarro, optó por avanzar en la presente iniciativa.

A una o más sesiones en que se trató este asunto asistió el Honorable Diputado señor Pilowsky.

También concurrieron a una o más de las sesiones las siguientes personas:

Del Ministerio del Interior y Seguridad Pública: el Ministro (S), señor Mahmud Aleuy; el Jefe de la División Jurídica, señor Luis Correa; el Jefe de la División de Carabineros de Chile, señor Rodrigo Valencia; el Jefe de Comunicaciones, señor Alex Farfán, y el asesor, señor Alexandro Álvarez.

De Carabineros de Chile: el Director de Justicia, General (J), señor Juan Carlos Gutiérrez.

De la Policía de Investigaciones de Chile: el Jefe de Jurídica (S), señor Rodrigo Balart; el abogado, Subprefecto (J), señor Jorge Román; la abogada, señora Carolina González, y el Comisario, señor Silvio Copello.

Del Ministerio de Defensa Nacional: de la Subsecretaría de Defensa, el Subsecretario, señor Marcos Robledo; la Subjefa de Gabinete, señora Maricel Sauterel, y el abogado, señor Francisco Muñoz. De la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, la Subsecretaria, señora Paulina Vodanovic; el ex Jefe de Asesores Jurídicos del Ministerio, señor Sebastián Salazar; la Jefa de Asesores Jurídicos del Ministerio (S), señora Javiera Ascencio; el abogado, señor Eduardo Chia, y los asesores de la mencionada Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, señores Elir Rojas y Magdiel Nicholls.

Del Ejército de Chile: el Auditor General, General de Brigada, señor Felipe Cunich.

De la Armada de Chile: el Auditor General, Contraalmirante (JT), señor Cristián Araya.

De la Fuerza Aérea de Chile: el Auditor General, General de Brigada Aérea (J), señor Juan Pablo Hargous.

De la Contraloría General de la República: el Contralor, señor Jorge Bermúdez; la Subjefa de la División Jurídica, señora Graciela Lepe; la Jefa de la Unidad de Estudios Legislativos, señora Pamela Bugueño; el asesor del Gabinete del señor Contralor, señor Alejandro Valenzuela; los abogados de la Unidad de Estudios Legislativos, señores Nelson Salazar y Saúl Linares, y el periodista, señor Hans Lagos.

De la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso: el profesor de Derecho Administrativo, abogado, señor Patricio Latorre.

Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia: los asesores, señores Gonzalo Frei y Renato Valenzuela.

De la Biblioteca del Congreso Nacional: la Coordinadora Área Gobierno, Defensa y Relaciones Internacionales, señora Verónica Barrios.

Del área de prensa del Senado: los periodistas, señores Francisco Ramdhor y Christian Reyes.

Del Centro de Estudios Legislativos, Administrativos, Políticos y Económicos: el asesor, señor Juan Briones.

Asesores parlamentarios: del Honorable Senador señor Baldo Prokurica, la señora Carmen Castañaza; del Honorable Senador señor Bianchi, el señor Nickolas Mena; del Comité DC e Independiente, el señor Robert Angelbeck; del Comité PS, el señor Francisco Aedo, y del

Honorable Diputado señor Jaime Pilowsky, los señores Patricio Álvarez-Salamanca, Fabián Corbalán y Nicolás Anglas.

- - -

### **OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY**

Igualar el plazo de prescripción de la acción disciplinaria fijado para los integrantes de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, con el término establecido para los demás funcionarios públicos, que corresponde a cuatro años. Asimismo, uniformar las normas sobre suspensión e interrupción de la prescripción, de manera que todos los funcionarios públicos -civiles, militares y de las policías- se rijan por disposiciones similares, resguardando con ello la garantía constitucional de igualdad ante la ley.

- - -

Todos los documentos acompañados por los invitados fueron debidamente considerados por los miembros de la Comisión, y se contienen en un anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

- - -

### **ANTECEDENTES**

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

#### **I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS**

1. Ley N° 18.948, orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas.

2. Decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas.

3. Decreto supremo N° 1.445, de 1951, del Ministerio de Defensa Nacional, Reglamento de Disciplina para las Fuerzas Armadas.

4. Decreto supremo 1.232, de 1986, del Ministerio de Defensa Nacional, que aprueba Reglamento de Disciplina de la Armada.

5. Decreto supremo N° 277, de 1974, del Ministerio de Defensa Nacional, que aprueba el DN L – 910, Reglamento de Investigaciones Sumarias Administrativas de las Fuerzas Armadas.

6. Ley N° 18.961, orgánica constitucional de Carabineros de Chile.

7. Decreto supremo N° 900, de 1967, del ex Ministerio del Interior, que aprueba Reglamento de Disciplina N° 11 de Carabineros de Chile.

8. Decreto supremo N° 118, de 1982, del Ministerio de Defensa Nacional, que aprueba texto del Reglamento de Sumarios Administrativos N° 15 de Carabineros de Chile.

9. Decreto ley N° 2.460, de 1979, del Ministerio de Defensa Nacional, que dicta ley orgánica de Policía de Investigaciones de Chile.

10. Decreto con fuerza de ley N° 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile.

11. Decreto supremo N° 40, de 1981, del Ministerio de Defensa Nacional, que aprueba Reglamento de Disciplina del Personal de Investigaciones de Chile.

12. Decreto supremo N° 1, de 1982, del Ministerio de Defensa Nacional, que aprueba Reglamento de Sumarios Administrativos e Investigaciones Sumarias de la Policía de Investigaciones de Chile.

13. Ley 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

14. Ley N° 18.834, que aprueba Estatuto Administrativo.

15. Ley N° 18.883, que aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

16. Artículo 2332 del Código Civil.

## **II.- ANTECEDENTES DE HECHO**

La moción comienza con una referencia al concepto de probidad administrativa, que surge en nuestro ordenamiento jurídico a propósito de la función pública. Resalta que adquirió rango constitucional en virtud de la reforma a la Carta Fundamental aprobada por la

ley N° 20.050 de 2005, que modificó el inciso primero del artículo 8° de la Constitución Política de la República (CPR). Fue además considerado como principio general del Derecho Administrativo, encabezando el Título III "De la Probidad Administrativa" de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, modificada por la ley N° 19.653.

Señala que 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 CPR prescribe que el ejercicio de toda labor pública obliga a su titular a dar estricto cumplimiento al principio antes referido, en todas sus actuaciones.

Por ello, las distintas normas que rigen el actuar de los individuos que realizan funciones para 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, sino que lo hace para satisfacer las necesidades de los demás. Lo anterior, de acuerdo a los autores de la moción, se puede sostener sobre todo respecto de 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 necesidades particulares.

Indica que 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, que 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.

Añade que, en consecuencia, existe un conjunto de deberes que tienen que cumplir todos los funcionarios de la Administración del Estado, que derivan del principio de probidad antes mencionado. Muchos de ellos están contenidos en la ley N° 18.834, que aprueba el Estatuto Administrativo, cuya inobservancia da origen a responsabilidad de carácter administrativo a la que está sujeto todo funcionario público por y en el desempeño de su cargo, y que es ejercida por la autoridad administrativa.

Expresa que, de este modo, la responsabilidad administrativa se origina en una infracción, cometida por el funcionario público, de los deberes, prohibiciones o incompatibilidades que le afectan en dicha calidad. Esta contravención ocasiona una sanción, que 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.

Connota que la responsabilidad administrativa es independiente de otro tipo de responsabilidades, a saber, la política, la penal, y la civil. Lo anterior es ratificado por el tenor de los artículos 120 del Estatuto Administrativo, y 119 de la ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, de acuerdo a los cuales “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.”. Además, el artículo 18 de la ley N° 18.575 refrenda esta idea, al prescribir que “El personal de la Administración del Estado estará sujeto a responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que pueda afectarle.”.

A continuación, manifiesta que, como toda responsabilidad -independiente de su naturaleza-, tiene dentro de sus formas de extinción el transcurso del tiempo, vale decir, la prescripción. La regla general de prescripción de la responsabilidad administrativa para los funcionarios está contenida en los artículos 158 del Estatuto Administrativo y 154 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales. En ambos casos las normas, con casi idéntico tenor, señalan en su inciso primero 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.”. Luego, en el inciso segundo establecen que “No obstante, si hubieren hechos constitutivos de delito la acción disciplinaria prescribirá conjuntamente con la acción penal.”.

Advierte que en el pasado la extinción por prescripción de la responsabilidad administrativa se circunscribía a dos años, pero con ocasión de la implementación de la agenda de probidad este plazo se extendió a cuatro años. En efecto, mediante mensaje presidencial, correspondiente al Boletín N° 1.510-07, se inició la tramitación ante el Congreso Nacional del proyecto de ley sobre probidad administrativa aplicable a los órganos de la Administración del Estado, el cual a la postre se transformó en la ley N° 19.653, publicada el 14 de diciembre de 1999.

Dicho proyecto, tal como lo declaró el mensaje, acogió las sugerencias planteadas en materia de probidad administrativa 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.

Recuerda que la citada Comisión, en su diagnóstico relativo a las necesidades de la ética pública, afirmó 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 la gama de normas vinculadas al tema, en un cuerpo único aplicable a toda la Administración Pública, tanto centralizada como descentralizada. Asimismo, en su informe señaló que "El establecimiento de un régimen de obligaciones, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades de aplicación general, en que se contendrían los principios y reglas comunes a todo funcionario, permite dar mayor claridad, certeza y seguridad sobre lo que se debe o no debe hacer, con el consiguiente fortalecimiento de la ética pública."

Agrega que, recogiendo las observaciones y medidas propuestas por la Comisión en torno a la elaboración de un cuerpo normativo coherente y sistemático, que contuviera disposiciones relativas a la probidad en el desempeño de la función pública, se presentó a discusión legislativa el proyecto antes citado.

Durante su tramitación, y en particular al discutirse en el seno de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, se aprobó una propuesta formulada por los Senadores señores Gazmuri y Núñez, que sugería aumentar el plazo de prescripción de la acción disciplinaria de la Administración contra el funcionario de dos a cinco años, contados siempre desde el día en que cometió la infracción.

Detalla que, en relación con esa proposición, se tuvo en consideración la opinión favorable al aumento del plazo que dio a conocer el Servicio de Impuestos Internos, que recomendó que la acción disciplinaria prescribiera en cuatro años. Sobre el particular, el señor Director de ese servicio advirtió que es frecuente que las infracciones administrativas se detecten con ocasión de denuncias o actuaciones de fiscalización efectuadas 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, contados desde el incumplimiento de las obligaciones tributarias.

También se tuvo a la vista que el inciso segundo del artículo 152 del Estatuto Administrativo 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 permitiría 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.

Destaca que 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 regulado en cuatro años. Los parlamentarios de la época juzgaron que el período de 5 años inicialmente propuesto en la indicación podría ser excesivo, teniendo en cuenta que corresponde al término de prescripción de los simples delitos, conforme al artículo 94 del Código Penal.

Así, se amplió de dos a cuatro años el plazo de prescripción de la acción disciplinaria de la Administración contra el funcionario, contados siempre desde el día en que se cometió la infracción. Con ello 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, según el artículo 2332 del Código Civil.

Añade que, a pesar de lo anterior y la buena intención del legislador, por una omisión de la época no se incorporó una enmienda similar para los funcionarios de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile.

En efecto, acerca de los primeros funcionarios, el artículo 1º, 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.”.

A su turno, el artículo 156 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, en su inciso primero, señala 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.”. El inciso segundo dispone que “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.”. Luego, el inciso tercero establece que “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 hubieren hechos constitutivos de delito, la acción disciplinaria prescribirá conjuntamente con la acción penal.”. Por último, el inciso cuarto prescribe que “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 Carabineros, la ley N° 18.961, orgánica constitucional de Carabineros de Chile expresa en el inciso primero de su artículo 36 que “La potestad disciplinaria será ejercida por las autoridades institucionales competentes a través de un racional y justo procedimiento administrativo.”. El inciso segundo dispone que “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.”.

Adicionalmente, el Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile, N° 11, actualizado el 23 de Septiembre de 2000, establece en lo que interesa en su 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 solo 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.”.

Afirma que, conforme a lo señalado, existe una manifiesta desigualdad entre la totalidad de los funcionarios públicos y aquellos que sirven en las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, puesto que mientras la responsabilidad administrativa de los primeros se extingue conforme a ley a los cuatro años, la de los funcionarios de las Fuerzas Armadas prescribe a los dos años y la de Carabineros a los seis meses, con las consecuencias que dicha diferencia genera a la hora de perseguir sus respectivas responsabilidades.

Finalmente, explica que, a lo anterior, se añade la prohibición de la existencia de diferencias arbitrarias en la Carta Fundamental (artículo 19 número 2º) y, por lo tanto, no existe justificación alguna que permita mantener la distinción antes mencionada, razón por la cual parece razonable igualar al personal de las Fuerzas Armadas y de Carabineros con el resto de los funcionarios públicos.

- - -

## DISCUSIÓN EN GENERAL

**El señor Ministro del Interior y Seguridad Pública (S), Mahmud Aleuy**, manifestó su conformidad con el espíritu de la iniciativa. Sin embargo, respecto de Carabineros de Chile, sugirió aumentar el plazo de prescripción extintiva de la acción disciplinaria a cinco años. Comentó que esta propuesta forma parte de las 27 medidas legislativas y administrativas que integran el plan de reestructuración de dicha institución, elaborado como respuesta al millonario fraude que la afectó y que aún está siendo investigado. Estimó que la función policial debe estar sujeta a exigencias más elevadas en comparación con la desarrollada por otras entidades públicas.

Luego, **la Subsecretaria para las Fuerzas Armadas, señora Paulina Vodanovic**, expresó que el Ministerio de Defensa Nacional apoya la equiparación del término de extinción para todos los funcionarios públicos, incluidos militares y policías.

Añadió que durante la tramitación de la ley N° 19.653, sobre probidad administrativa aplicable de los órganos de la Administración del Estado, se discutió la posibilidad de elevar de dos a cinco años el plazo de prescripción para hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos. En esa oportunidad se consideró que dicho lapso resultaba excesivo, toda vez que se igualaba al de la acción

penal referida a los simples delitos. Debido a lo anterior, se fijó unos períodos de cuatro años.

Destacó que actualmente la responsabilidad administrativa de los integrantes de las Fuerzas Armadas se extingue al cabo de dos años, tiempo que juzgó insuficiente a la luz de los casos de corrupción descubiertos recientemente. Estimó que incrementar el término a cuatro años resulta adecuado y concordante con las medidas de fiscalización que resguardan el respeto por los principios de probidad y de transparencia - que se han implementado por la Cartera que representa-, según las directrices de la Presidenta de la República.

**El Honorable Senador señor Bianchi** compartió lo señalado por los invitados y se mostró proclive a recoger la propuesta en orden a aumentar el plazo a cinco años.

A continuación, **el Honorable Senador señor Prokurica** recordó a los demás miembros de la Comisión que la diferencia de los términos de prescripción establecidos para las Fuerzas Armadas y para Carabineros de Chile, por un lado, y los demás funcionarios públicos, por otro, fue consecuencia de un simple olvido del legislador de la época en que se tramitó la ley N° 19.653. Insistió en que no existen motivos de fondo que justifiquen mantener esta desigualdad.

**El Honorable Senador señor Pérez Varela** indicó que la modificación planteada por la iniciativa en estudio es necesaria, en atención a los acotados tiempos considerados en la normativa vigente.

Preguntó a los invitados si los actuales plazos de prescripción han constituido algún tipo de obstáculo a la hora de investigar y sancionar a los responsables de las recientes situaciones de fraude al interior del Ejército y de Carabineros de Chile.

Al respecto, **el Ministro del Interior y Seguridad Pública (S), señor Mahmud Aleuy**, respondió afirmativamente y resaltó que la dificultad aumenta cuando los involucrados cesan en funciones por renuncia al cargo.

**El Honorable Senador señor Araya** dijo no tener objeciones para elevar el término a cinco años, argumentando que los períodos de prescripción que fija el legislador son siempre arbitrarios.

Reflexionó acerca de la relación existente entre la extinción de la responsabilidad administrativa y la penal, en el marco de la regulación aplicable a las Fuerzas Armadas. El inciso tercero del artículo 156 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas dispone, en lo pertinente, que “si hubieren hechos constitutivos de delito, la acción disciplinaria prescribirá conjuntamente con la acción penal.”. La moción en debate pretende reproducir la redacción de la norma citada en la ley N° 18.961, orgánica constitucional de Carabineros de Chile.

Dio cuenta de su desacuerdo con la dependencia de la prescripción de la acción disciplinaria de aquella correspondiente a la acción penal. Subrayó que los ámbitos de la responsabilidad administrativa y de la penal son disímiles y, por lo tanto, sus plazos de extinción no deberían estar ligados, sino que tendrían que correr por cuerdas separadas.

En el mismo sentido opinó **el Honorable Senador señor Prokurica**.

Posteriormente, **el asesor jurídico del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, señor Alejandro Álvarez**, explicó que la normativa general aplicable a los funcionarios públicos permite detener el procedimiento disciplinario, mientras se lleva a cabo una investigación penal simultánea. Apuntó que es natural recurrir a este mecanismo, ya que las herramientas con que cuenta el órgano de persecución penal son más efectivas, y los resultados obtenidos durante su indagación son utilizados luego por el investigador o el fiscal a nivel administrativo.

Sostuvo que lo anterior se relaciona con la suspensión del plazo de prescripción extintiva, y recalcó que el proyecto no precisa el momento en que el mencionado término se detiene y cuándo vuelve a correr. Esto podría derivar en interpretaciones extremadamente diversas, especialmente cuando se esté desarrollando una investigación penal de manera paralela. La ley N° 18.834, que aprueba el Estatuto Administrativo, ya resuelve esta materia a nivel general, pero la iniciativa en debate no la contempla, ni realiza un reenvío a dicho cuerpo normativo. Recomendó, entonces, profundizar en este punto.

A su turno, **el Honorable Diputado señor Pilowsky** -uno de los autores de la moción- destacó la relevancia de su contenido, a propósito de los casos de fraude descubiertos en las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile durante los últimos años.

Informó que el proyecto recoge una de las medidas sugeridas por el Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez, durante las sesiones de la “Comisión Especial Investigadora de las responsabilidades administrativas que permitieron el fraude fiscal ocurrido en el Ejército a través de la apropiación indebida de fondos derivados de la Ley Reservada del Cobre entre los años 2011 y el presente.”.

Hizo hincapié en que la diferencia de los plazos de extinción de las instituciones aludidas y el resto de la Administración Pública solo es consecuencia de una omisión involuntaria del legislador que aprobó la referida ley N° 19.653.

Manifestó que la iniciativa únicamente introduce modificaciones a la extensión de los lapsos de prescripción, sin alterar otros aspectos de la responsabilidad administrativa. No obstante, afirmó estar de acuerdo con eventuales cambios que permitan perfeccionar el proyecto.

En cuanto a las observaciones sobre la vinculación entre la responsabilidad administrativa y la penal, apoyó la idea de efectuar una distinción clara entre ambos campos. Enfatizó que la moción no innova en esta materia, pero consideró que sería conveniente realizar enmiendas que sigan la línea postulada por los Honorables Senadores señores Araya y Prokurica.

También estimó importante ahondar en las hipótesis de detención del cómputo del término de extinción. Planteó que el Estatuto Administrativo dispone que la prescripción se suspende desde que se formulan cargos en la investigación sumaria o el sumario administrativo. En el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, en cambio, se establece que dicha suspensión opera desde la fecha de la resolución que ordena la instrucción de la investigación sumaria administrativa correspondiente. La moción en análisis sugiere conservar la redacción de este último cuerpo normativo en relación con la regulación aplicable a Carabineros. Entonces, pese a igualar los períodos de prescripción para todos los funcionarios públicos, se mantendrían distintos estatutos respecto de la suspensión. Opinó que esta situación sería inadecuada y propuso uniformar el régimen en ese sentido.

Expresó que fijar un término de cinco años para la extinción de la responsabilidad funcionaria de Carabineros de Chile significaría un cambio demasiado abrupto, que no sería prudente. Si, no obstante lo anterior, se optara por dicho lapso, la misma decisión debería adoptarse para el resto de los funcionarios, ya que todos los integrantes de la Administración del Estado deben estar sometidos al mismo nivel de exigencia.

Respecto a este último punto, **el señor Ministro del Interior y Seguridad Pública (S)** aclaró que los cinco años fueron recomendados en atención al rol que cumplen los miembros de la fuerza pública. Pese a ello, calificó como razonable la homogeneización de la normativa sobre la prescripción y, en consecuencia, el plazo de cuatro años no tendría oposición en el Ejecutivo. Agregó que la Cartera que representa no dilatará la tramitación de la iniciativa por este motivo.

A continuación, **la Comisión** advirtió que la terminología utilizada para el inciso final del artículo 36 de la ley N° 18.961, que se propone agregar a la ley orgánica constitucional de Carabineros de Chile, sería técnicamente incorrecta. El inciso reproduce el texto vigente del inciso final del artículo 156 del Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, cuyo tenor es el siguiente: “La prescripción de la acción disciplinaria se suspende desde la fecha de la resolución que ordene la instrucción de la investigación sumaria administrativa correspondiente.”.

Lo anterior, porque uno de los procedimientos establecidos en relación a las Fuerzas Armadas para hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria de sus integrantes es, precisamente, la investigación sumaria administrativa. En cambio, la normativa de Carabineros contempla diversos actos y procedimientos que tienen ese

mismo objetivo, tales como primeras diligencias, investigación administrativa y sumario, entre otros. Por ello, la expresión “investigación sumaria administrativa” no guarda la debida coherencia con la restante reglamentación de esta institución.

Entonces, es menester -para salvar el problema descrito-, recurrir a un vocabulario más genérico, que abarque todas las posibles actuaciones de persecución de responsabilidad funcionaria empleadas en Carabineros.

Consultado al respecto, **el asesor jurídico del Ministerio del Interior y Seguridad Pública** concordó con las observaciones mencionadas por los Honorables señores Senadores de la Comisión.

Añadió que hablar de “la resolución que ordene la instrucción” también implica dificultades. Lo usual en los procedimientos indagatorios de responsabilidad administrativa es que la primera resolución se formule en abstracto, sin hacer alusión a los eventuales involucrados, por lo que debe aclararse en el proyecto respecto de quién se entenderá suspendida la prescripción. Además, hay que precisar los momentos en que se detiene y luego vuelve a correr el término, como ya previno.

Reiteró lo que sucede, en general, en sede administrativa cuando se efectúa una investigación penal paralela, y destacó que esa situación lleva a que, en la práctica, los plazos tienden a coincidir. Solicitó considerar la suspensión del procedimiento disciplinario en esas hipótesis, con el objetivo de posibilitar recurrir a los resultados de la indagatoria penal en forma posterior.

**El Honorable Senador señor Araya** señaló que sería preferible efectuar las correcciones necesarias en los cuerpos normativos de cada institución. Así se evita hacer remisiones al Estatuto Administrativo, cuya terminología podría no ser armónica con la regulación específica vigente.

En la sesión posterior, **el Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez**, expuso ante la Comisión su opinión sobre el proyecto, apoyándose en una presentación en formato *power point*, que se adjunta a este informe.

Comenzó recordando algunos antecedentes que dan cuenta de las observaciones que ha efectuado la institución a su cargo en distintas instancias, a saber:

- En la cuenta pública del año 2013, la Contraloría General de la República (CGR) sugirió realizar una modificación legal para la aplicación de forma supletoria del artículo 158 de la ley N° 18.834, en materia de prescripción de responsabilidad disciplinaria de los funcionarios de Carabineros de Chile.

- El 14 de marzo de 2016, en la Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados que tuvo por objeto indagar las responsabilidades administrativas involucradas en el fraude fiscal ocurrido en el Ejército, a través de la apropiación indebida de fondos derivados de la Ley Reservada del Cobre, desde el año 2011 a la fecha, la CGR afirmó que una de las deficiencias que facilita la corrupción es el breve plazo de prescripción de la responsabilidad disciplinaria de las Fuerzas Armadas en comparación con el sector público.

- El 15 de mayo del año 2017, en la Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados de las irregularidades en la gestión y administración financiera en Carabineros de Chile y en relación a las actuaciones de los distintos organismos públicos en la materia, se indicó que una de las falencias de la institucionalidad -que favorece la perpetración de ilícitos-, es el acotado plazo de prescripción de la responsabilidad disciplinaria de Carabineros, que redundaría en la ineficacia de los sumarios.

En síntesis, aseguró que el ente fiscalizador, en diferentes oportunidades, ha instado por la introducción de modificaciones legales en la línea planteada por la iniciativa.

**El señor Contralor** argumentó que este tipo de medidas contribuyen a fortalecer el sistema de integridad -que resguarda el principio de probidad-, previniendo situaciones de corrupción como las investigadas durante el último tiempo.

Destacó que, respecto de Carabineros, el proyecto constituye un avance, por cuanto permitirá contemplar en la ley una materia que hasta ahora está considerada en una norma de carácter reglamentario. El plazo de prescripción importa la extinción de derechos, de manera que su regulación compete al legislador, según lo preceptuado en el artículo 63 de la Carta Fundamental.

Luego, reflexionó acerca de la actual redacción del artículo 20 del decreto supremo N° 900, de 1967, del ex Ministerio del Interior, que aprueba el Reglamento de Disciplina N° 11 de Carabineros de Chile. Su inciso primero establece 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 aún después de este término.”. Comentó que, a partir de la expresión “facultad de castigar”, se puede interpretar que no solo debe iniciarse el procedimiento sancionatorio dentro del plazo de seis meses, sino que la sanción debe concretarse dentro del mismo lapso. Ello acota aún más la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria. El único caso en que ese período podría extenderse sería aquel en que exista otro tipo de procedimiento en curso, de acuerdo al contenido de la misma norma.

Con posterioridad, **el señor Contralor** se refirió al inciso segundo del artículo señalado, cuyo tenor es el siguiente: “Cuando se trate de hechos conexos o relacionados entre sí, la prescripción solo empezará a correr desde la fecha en que se cometió la última falta.”. Esto implica que, para postergar el inicio del cómputo del plazo de extinción, las distintas infracciones cometidas por un carabinero deben estar vinculadas. Explicó que, en cambio, en el ámbito administrativo general, basta con que un funcionario haya incurrido en nuevas infracciones disciplinarias para que opere la interrupción de la prescripción respecto de las anteriores conductas, sin importar que ellas sean absolutamente independientes y diferentes. El Estatuto Administrativo, entonces, es más exigente que el Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile, al imponer mayores dificultades para la extinción de la responsabilidad funcionaria.

Agregó que el artículo 20 del Reglamento de Disciplina de Carabineros tiene una redacción prácticamente idéntica al artículo 19 del decreto supremo N° 40, de 1981, del Ministerio de Defensa Nacional, que aprueba el Reglamento de Disciplina del Personal de Investigaciones de Chile. Todas las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, en consecuencia, están sometidas al mismo régimen de prescripción, según sus cuerpos normativos específicos. Propuso modificar el decreto con fuerza de ley N° 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece el Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile, con la finalidad de fortalecer la probidad en esta institución.

Hizo notar que en diversos dictámenes la CGR ha interpretado que se aplican supletoriamente las reglas de prescripción del Estatuto Administrativo -en virtud de una remisión normativa contemplada por el Estatuto del Personal de Investigaciones de Chile-, a funcionarios de este organismo. Subrayó la importancia de consagrar a nivel legal ese criterio de interpretación.

Añadió que si bien las disposiciones de rango reglamentario pertinentes quedarían tácitamente derogadas con la aprobación de esta iniciativa, sería adecuado agregar un artículo final que las deje sin efecto de forma expresa, con el objetivo de alcanzar mayor certeza jurídica.

A continuación, revisó el contenido de la moción en debate.

Respecto al artículo 1°, dijo no tener observaciones y manifestó su conformidad con el aumento de tiempo planteado.

Al examinar el artículo 2°, reparó en la terminología propuesta para el cuarto inciso del artículo 36 de la ley orgánica constitucional de Carabineros de Chile. Sostuvo que la expresión “investigación sumaria administrativa” solo es coherente con la regulación de

las Fuerzas Armadas, pues así se denomina uno de los procedimientos utilizados por ellas para hacer efectiva la responsabilidad funcionaria. Sin embargo, no es aplicable a Carabineros, ya que los mecanismos empleados por esta institución son diversos. Debido a lo anterior, recomendó reemplazar la mencionada frase por otra más amplia, como por ejemplo, “procedimientos administrativos”.

También analizó distintos elementos relacionados con la prescripción de la responsabilidad disciplinaria, e hizo una comparación de la normativa que existirá -de aprobarse el proyecto-, para los funcionarios públicos y municipales; el personal de las Fuerzas Armadas, y el de Carabineros de Chile:

1. Plazo de prescripción: para todos será de cuatro años, contados desde que se incurra en la acción u omisión que da origen a la responsabilidad.

2. Hipótesis de falta administrativa que constituye delito: la acción disciplinaria prescribirá conjuntamente con la acción penal en todas las organizaciones.

3. Suspensión del término de prescripción: para los funcionarios públicos y municipales se producirá desde la formulación de cargos en el procedimiento que corresponda, y para los integrantes de las Fuerzas Armadas y de Carabineros desde la fecha de la resolución que ordene la instrucción del procedimiento aplicable. Si bien se trata de momentos diferentes, en todos los casos existe un hito que marca el inicio de la suspensión, de manera que no ocasiona problemas.

4. Interrupción del plazo de prescripción: reiteró que esta figura opera respecto de los funcionarios públicos civiles cuando incurrir en una siguiente infracción administrativa, mientras que en el caso de Carabineros ello ocurre cuando la contravención nueva está conectada con la anterior, de acuerdo a su Reglamento de Disciplina. Ello facilita que el tiempo de extinción de las primeras conductas se cumpla, impidiendo hacer efectiva la responsabilidad.

5. Efectos de la paralización del procedimiento disciplinario: tratándose de funcionarios públicos y municipales, si dicho procedimiento se detiene por más de dos años sin aplicarse sanciones, el término continúa corriendo.

Razonó que dos años es un período muy breve y que puede constituir un incentivo para dejar “abandonado” el sumario o la investigación sumaria, a fin de hacer efectiva la extinción de la responsabilidad disciplinaria por prescripción. Pese a ello, reconoció que una regla de esas características contribuye a generar certeza para los integrantes de la Administración Pública, impidiendo que un procedimiento esté abierto sin límites temporales. Se trata, en consecuencia, de “un arma de doble filo”.

Apuntó que actualmente no existe una regulación similar a propósito de los funcionarios militares y policiales. Advirtió que si se decidiera legislar sobre la materia, es preciso ponderar los aspectos positivos y negativos antes mencionados. No obstante, opinó que en atención al incremento del lapso extintivo contenido en la iniciativa, una medida de este tipo resultaría razonable.

Por último, **el señor Contralor General** planteó las siguientes consideraciones:

1. El proyecto constituye un avance en el resguardo del principio probidad, subsanando una debilidad institucional que favorecía la ocurrencia de actos de corrupción.

2. Se homologa y uniforma el régimen de responsabilidad disciplinaria de los funcionarios de la Administración del Estado, con excepción de Policía de Investigaciones.

3. La moción no contempla una regla de interrupción del plazo de prescripción de la acción disciplinaria, ni de término de la suspensión.

4. A futuro, es necesario avanzar en la solución otras debilidades institucionales, como la rendición de gastos reservados y los mecanismos de protección del denunciante o *whistleblowing*.

Al término de la presentación, **el Honorable Senador señor Prokurica** preguntó al señor Contralor General de la República si existe algún motivo que explique las diferencias regulatorias de las ramas armadas y los órganos policiales, en comparación con el resto de la Administración de Estado.

En respuesta, **el señor Contralor** declaró no tener antecedentes sobre los motivos que llevaron a una normativa distinta.

Relacionado con lo anterior, **el Honorable Senador señor Araya** comentó que, tal vez, los seis meses del Reglamento de Disciplina de Carabineros fueron pensados únicamente para infracciones de la preceptiva interna, como ausentarse de un turno policial. Siguiendo esta línea de reflexión, podría concluirse que las normas reglamentarias son aplicables para las faltas cotidianas y propias de Carabineros -que no se producen en el resto de la Administración Pública-, y que las disposiciones generales del Estatuto Administrativo rigen supletoriamente en los demás casos. Consultó si una interpretación de este tipo es posible.

Argumentó que no todas las inobservancias merecen el mismo período de prescripción, por lo que debería existir una graduación dependiendo de la gravedad de los hechos. Solicitó al Contralor que expresara su parecer sobre la posibilidad de establecer distintas extensiones del término, según el criterio referido.

**La máxima autoridad de Contraloría** aclaró que el Estatuto Administrativo rige supletoriamente para los funcionarios municipales, pero no para los miembros de las Fuerzas Armadas ni de Carabineros, que están excluidos expresamente de su alcance. A la Policía de Investigaciones también se aplica de esa manera gracias a un reenvío que efectúa su Estatuto de Personal. Por lo tanto, no es factible hacer una interpretación como la formulada.

Prosiguió su intervención recalcando la gran cantidad de reglamentación interna que poseen las ramas armadas y policiales, dentro de la cual probablemente haya contravenciones a la disciplina exigida en el quehacer cotidiano de esas organizaciones, y que tienen características distintas de las contempladas en el Estatuto Administrativo. Para ese primer grupo el plazo de seis meses otorga certeza a los funcionarios porque no pueden ser castigados en cualquier momento, por ejemplo, por no haber asistido a un turno o incumplir una orden. Es decir, para las faltas propiamente de disciplina interna, seguramente debería existir un término diferenciado. Sin embargo, en la práctica, al no haber una graduación de plazos a nivel normativo, los seis meses rigen a propósito de todo tipo de transgresiones.

Enfatizó que la CGR se encarga de perseguir irregularidades graves, que atentan contra el principio de probidad. Para estas hipótesis el lapso de seis meses es demasiado acotado y dificulta que la responsabilidad administrativa se haga efectiva.

Por último, recordó que las inobservancias a la disciplina militar o policial son sancionadas muchas veces de plano, en un procedimiento muy breve, debido a la sujeción de los funcionarios a sus estatutos específicos. Aseveró que no configuran casos conflictivos para Contraloría, ya que rara vez le toca pronunciarse al respecto. Dicho de otro modo, un término breve de prescripción, aplicable solamente a este tipo de infracciones, no generaría problemas.

**El Honorable Senador señor Prokurica** pidió explicaciones acerca del rol que podría jugar la figura del silencio administrativo en esta materia.

**El señor Contralor** informó que las normas estatutarias son autosuficientes: no tienen vacíos que permitan aplicar las normas generales, que son las que rigen el silencio administrativo. En consecuencia, no debería emplearse esta figura, sino los preceptos relativos a la interrupción y a la suspensión, anteriormente referidos.

Luego, **el Honorable Senador señor Araya** advirtió que algunos órganos públicos, como las municipalidades, se ven sobrepasados por la enorme cantidad de procedimientos disciplinarios que deben tramitar. Postuló la necesidad de diseñar modificaciones a los tiempos de duración y de paralización máxima de los mencionados procedimientos,

para evitar que la responsabilidad funcionaria se extinga por prescripción. Dijo tener claro que se trata de un tema que va más allá del proyecto en estudio, toda vez que importa reformas estructurales que deben efectuarse al Estatuto Administrativo y que afectarían el ejercicio de la potestad disciplinaria en general. No obstante, requirió la opinión del Contralor General de la República sobre los cambios que están pendientes para mejorar los mecanismos de protección de la probidad.

**La autoridad contralora** compartió el juicio en cuanto a que las modificaciones de carácter sustantivo, que permitirían perfeccionar el sistema de persecución de la responsabilidad administrativa, exceden el objetivo de esta iniciativa.

Sin embargo, quiso destacar dos formas en que la CGR interviene en esta materia. Una de ellas implica ordenar a los servicios públicos que inicien los procedimientos correspondientes, los que en un 90% de los casos terminan sin sanción, por diferentes motivos, como la extinción de la responsabilidad por prescripción y la absolución, por mencionar algunos. La otra consiste en que el ente fiscalizador lleve adelante por sí mismo los procedimientos, los que en un treinta por ciento llegan a término, proponiendo un castigo a la jefatura pertinente, quien toma la decisión final al respecto. Reconoció que la CGR -salvo en los casos de mal uso de vehículos fiscales-, carece de facultades para sancionar directamente y solo puede sugerir, aspecto que requiere mayor discusión a futuro.

Seguidamente, se dirigió a la Comisión el **profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, señor Patricio Latorre**, quien elaboró un informe sobre la materia en análisis.

Inició su exposición haciendo una breve reseña histórica de la normativa referida a la responsabilidad administrativa.

Apuntó que antes de 1989 dicha regulación era bastante *sui generis*: no existía un plazo de prescripción extintiva en este campo, por lo que la acción disciplinaria podía intentarse en cualquier momento, con independencia del tiempo transcurrido desde la comisión de la falta.

Relató que la situación descrita no resulta del todo extraña, ya que la reglamentación chilena se basa sobre el Derecho comparado, especialmente el Derecho español, que daba un trato claramente diferenciado al ámbito doméstico de la Administración Pública -incluida la responsabilidad administrativa-, por un lado, y a la potestad sancionatoria que los órganos del Estado tienen sobre los particulares, por otro.

Para este último caso se creó una normativa robusta -que contemplaba cada detalle del ejercicio de esa facultad sancionatoria-, para evitar vulneraciones de garantías constitucionales de los privados. En cambio, la regulación de la potestad disciplinaria interna o doméstica era desordenada y precaria, problema que se ha ido corrigiendo

durante los 10 o 15 años anteriores, gracias a la adopción de los principios del derecho punitivo en este campo.

Mencionó que en 1989 entraron en vigencia el Estatuto Administrativo y el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, que introdujeron un término de prescripción de la responsabilidad disciplinaria de dos años. El término fue elevado a cuatro años en 1999. En ambas oportunidades se pensó únicamente en los funcionarios públicos civiles y no en la Administración militar ni policial, que estaba sujeta a estatutos propios con disposiciones especialísimas. En otras palabras, al producirse las grandes reformas sobre el tema, se tomó en cuenta solo a la gran masa funcionarial, olvidándose el legislador de la época de las Fuerzas Armadas, y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Ahondó en los seis meses que aún están determinados en normas reglamentarias de las instituciones castrenses y policiales, sosteniendo que al establecer ese lapso se replicó el fijado por la ley para la extinción de la responsabilidad por comisión de faltas penales.

Asimismo, señaló que, a nivel doctrinario, se recurre a la Teoría de las Relaciones de Supremacía o Sujeción para explicar los distintos regímenes a que están sujetos los administrados y los funcionarios públicos: la Administración del Estado está en una posición de supremacía general respecto de los primeros -quienes, por su parte, están en una posición de sujeción-, y en una de supremacía especial respecto de los segundos. Estos, en razón del interés general que deben satisfacer a través del cumplimiento de sus funciones, están expuestos a mayores limitaciones o restricciones de sus derechos y garantías que los particulares.

Enfatizó que la gran relevancia de la jerarquía y de la disciplina en las labores castrense y policial demanda que quienes las desarrollan reciban un trato aún más riguroso, lo que se expresa, por ejemplo, en la posibilidad de ser sancionados con privación de libertad o ser castigados de plano.

Acerca del objetivo del proyecto, celebró que se ponga fin a una normativa diferenciada, carente de fundamento y que contraviene el principio de igualdad ante la ley consagrado en el número 2° del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Valoró además la uniformidad que se alcanzará en el régimen administrativo, al menos en materia de plazo de extinción de la acción disciplinaria.

Resaltó, además, la importancia de corregir la inobservancia al principio de reserva legal que se comete al fijar, en un cuerpo de rango reglamentario, el término de prescripción para Carabineros. Observó que, de acuerdo al artículo 63 números 18) y 20) de la Carta Política, la extinción de la responsabilidad funcionaria es materia propia de la ley.

Posteriormente, hizo alusión a algunos elementos que pueden ser enmendados en este proyecto, y a otros que probablemente requerirán de un debate más profundo y que escapan del propósito de la iniciativa.

En primer lugar, concordó con la idea expresada por el Contralor General de la República acerca de la conveniencia de extender el período de prescripción a cuatro años para los integrantes de la Policía de Investigaciones.

Después, reparó que no existe regulación específica que se encargue del personal de la Administración sujeto al Código del Trabajo, ya que este no contiene reglas sobre la extinción de la responsabilidad laboral. Ante esta situación, la CGR ha interpretado que deben aplicarse las disposiciones generales en materia de prescripción extintiva, recurriendo al plazo de cinco años contemplado en el artículo 2515 del Código Civil. Postuló la necesidad de homogeneizar las normas respecto de estos trabajadores que cumplen funciones públicas -cuya representatividad ha ido en aumento- toda vez que quedan en una posición desmejorada en comparación con los funcionarios propiamente tales.

Finalmente, hizo presente que en el ordenamiento chileno solo está prevista la extinción de la responsabilidad administrativa por la prescripción de la acción, pero no por la prescripción de la sanción. A pesar de la ausencia de regulación, la jurisprudencia ha reconocido esta figura. Juzgó adecuado estudiar la posibilidad de incorporar a la normativa la extinción del castigo, que en cuanto a los plazos puede o no ser idéntica a la que opera respecto de la acción disciplinaria.

A modo ejemplar, informó que la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre de 2014, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas de España, fija períodos de dos meses, y de dos y tres años para la prescripción de la falta según si esta es leve, grave o muy grave, respectivamente; y lapsos de tres meses, y de dos y tres años para la prescripción de las sanciones, de acuerdo a si ellas fueron impuestas por falta leve, grave o muy grave. En este último caso, el término comienza a correr desde el día siguiente a aquel en que adquiriera firmeza en vía administrativa la resolución sancionadora, o desde el día en que debiera haber comenzado el cumplimiento del castigo.

A continuación, **el Honorable Senador señor Araya** reiteró su inquietud sobre la necesidad de establecer una graduación de plazos, según si la infracción atenta únicamente contra la disciplina militar o policial, o contra el principio de probidad. Insistió en que, para la primera hipótesis, el tiempo debería ser menor.

Al respecto, **el profesor Latorre** sostuvo que la regulación vigente, con independencia de su rango normativo, establece términos únicos, que no distinguen según el tipo o la gravedad de la falta.

**El Honorable Senador señor Araya** alertó sobre los posibles efectos colaterales que el proyecto podría generar. Manifestó su preocupación por el criterio que ha adoptado últimamente la Sala Laboral de la Corte Suprema al conocer causas de tutela laboral. Conforme a él, el régimen de trabajo de los funcionarios públicos podría verse afectado.

Profundizando en el punto, afirmó que se ha reconocido a los tribunales laborales plena competencia para resolver, por ejemplo, en materia de contratos de prestación de servicios a honorarios, sobre las condiciones del contrato y causales de despido, entre otros elementos. Incluso se ha estimado por la Corte Suprema que aquellas personas que trabajan a honorarios más de un año, pasan a tener contrato indefinido.

Calificó como un hecho complejo el cuestionamiento de algunos fallos de la Sala Laboral a las facultades disciplinarias de las autoridades castrenses. En relación con las decisiones tomadas dentro de las Fuerzas Armadas, antes se entendía que, en primer lugar, había que acudir a la CGR y luego a los tribunales civiles. Actualmente se están impugnando directamente ante los juzgados laborales, que resuelven con criterios muy diferentes el cumplimiento de las normas del estatuto castrense.

Opinó que resulta extremadamente delicado que a través de tribunales se pueda llegar a alterar la línea de mando y la estructura jerárquica de las ramas armadas. Se podría incluso poner en duda, por ejemplo, la destinación de sus integrantes y, en general, qué deben y no deben hacer los funcionarios militares.

Advirtió que esta iniciativa, junto a las nuevas tendencias judiciales, podría generar la judicialización de situaciones de responsabilidad administrativa.

Instó por la creación de una mesa de trabajo en que participen los asesores parlamentarios, representantes de la Contraloría y de los Ministerios correspondientes, con el objetivo de perfeccionar el proyecto y evitar eventuales consecuencias adversas.

En relación con lo anterior, **el profesor Latorre** explicó que la judicialización ahora es siempre plausible, con independencia de la aprobación de las modificaciones en estudio. Desde 2013 la Sala Laboral de la Corte Suprema ha adoptado el criterio de aplicar la tutela laboral al ámbito de la Administración civil del Estado. Entonces, todos los funcionarios públicos, invocando la afectación de alguna de las garantías constitucionales protegidas por aquel procedimiento, pueden acudir a los tribunales laborales.

En una sesión posterior, la Comisión recibió a representantes de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile.

**Los Honorables Senadores señores Araya, Bianchi y Pérez Varela** plantearon a los invitados el debate desarrollado en

torno a la conveniencia de establecer o no una distinción de términos de prescripción -según la envergadura de la contravención cometida-, solicitando sus impresiones y recomendaciones al respecto.

**El Auditor General del Ejército de Chile, General de Brigada, señor Felipe Cunich**, señaló que los últimos casos de corrupción descubiertos al interior de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile, expusieron a la luz pública la desigualdad de plazos de prescripción de la acción disciplinaria de los integrantes de estas entidades y de los demás funcionarios públicos.

Añadió que la moción contribuirá a evitar nuevas situaciones irregulares, especialmente vinculadas a importantes vulneraciones al principio de probidad. Sin embargo, dijo, se debe considerar que el ejercicio de la potestad sancionatoria en las ramas castrenses se relaciona principalmente con infracciones a la disciplina interna, que son de mayor ocurrencia que las faltas al mencionado principio.

Enfatizó que existen grandes diferencias entre la Administración Civil del Estado y las instituciones castrenses, que trascienden las características de su funcionamiento diario y que se reflejan en la regulación. A nivel constitucional se define a las Fuerzas Armadas como cuerpos esencialmente obedientes y no deliberantes, profesionales, jerarquizados y disciplinados, y ello se manifiesta y especifica en toda su normativa estatutaria.

Puso de relieve que la jerarquía, y especialmente la disciplina, son elementos fundamentales en las organizaciones de la defensa. Se trata de la internalización de una serie de valores y principios - que los militares hacen suyos- comportándose de acuerdo a ellos y aceptando la restricción de alguna de sus garantías constitucionales.

Agregó que en la etapa de instrucción, cuando se están creando unidades para la guerra, conceptos como el espíritu de cuerpo, el compañerismo y el deber de seguir a los superiores son básicos. Ante el incumplimiento de una obligación disciplinaria cotidiana se aplica una sanción al involucrado, quien asume su castigo, modificando su conducta para enmendar su imagen frente al superior y demostrar que es un buen militar. La regulación estatutaria tiende a que, una vez conocida una falta, la facultad sancionatoria se ejerza prontamente, incentivando un cierre rápido de conflictos de esta naturaleza.

Detalló que el artículo 7° del Reglamento de Disciplina para las Fuerzas Armadas prescribe que “El más grave cargo que se puede hacer a un militar, y muy particularmente a los Oficiales, es el demostrar falta de carácter, capacidad y conocimiento, y no cumplir con las leyes, reglamentos y órdenes superiores; la más exacta y puntual observancia de sus prescripciones y mandatos, son la base fundamental del rodaje militar y del servicio.”. Aseveró que a partir de esta norma se puede inferir el deber de ejercicio presto de la potestad disciplinaria. No obstante, reconoció que siendo una disposición de rango reglamentario, si una

autoridad no impone una medida sancionatoria oportunamente, podría argumentar que la ley fija un rango de tiempo superior.

En atención a lo anterior, previno que un término de cuatro años resulta excesivo para perseguir la responsabilidad por vulneraciones a la disciplina diaria. Subrayó que, en el contexto de una ciudadanía cada vez más empoderada y de criterios jurisprudenciales que permiten recurrir siempre al procedimiento de tutela laboral, la disciplina es un factor que actualmente cuesta resguardar. Considerando que se trata de un elemento fundamental para las instituciones armadas, siempre es preferible una solución pronta para los conflictos surgidos a raíz de una trasgresión.

Admitió que, en el marco del régimen de calificación anual, podría ocurrir que las Juntas de Selección no tomen conocimiento inmediato de alguna contravención, pero aseguró que la recepción tardía de información es poco frecuente.

Precisó que la institución de la que forma parte está de acuerdo con el aumento del plazo contenido en el proyecto para hipótesis de incumplimiento de mayor magnitud del principio de probidad, que ocasionen un perjuicio al patrimonio fiscal.

En este contexto, sugirió la siguiente modificación al inciso tercero del artículo 156 del Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas: agregar, a continuación de la expresión “No obstante,”, la frase “en el caso de infracciones graves al principio de probidad administrativa que generen perjuicio fiscal, la acción disciplinaria prescribirá en cuatro años y”.

A continuación, **el Auditor General de la Armada de Chile, Contraalmirante (JT), señor Cristián Araya**, expresó su apoyo a la iniciativa, e indicó que no existen fundamentos para mantener una diferenciación entre la normativa aplicable a los funcionarios militares y policiales y a los demás miembros de la Administración Pública, ya que la uniformidad de los tiempos de prescripción se ajusta al principio de igualdad ante la ley.

Destacó que las situaciones más relevantes de vulneración del principio de probidad que, por ejemplo, causen perjuicio fiscal, ya están cubiertas por la legislación. Tanto las reglas generales de la Administración del Estado como las específicas de las Fuerzas Armadas y Carabineros contemplan la dependencia del término de la acción disciplinaria de aquel establecido para la extinción de la acción penal. Es decir, cuando se incurre en faltas de gran entidad, que importan la comisión de delitos, las disposiciones actuales ya contienen una suerte de extensión del plazo en el ámbito administrativo.

Luego, aludió a las transgresiones a la disciplina cotidiana y puntualizó que, de acuerdo a la normativa interna, a la doctrina y a la costumbre de la institución, son sancionadas dentro de un período máximo de seis meses. Incluso se castigan inmediatamente, cuando la infracción es menor y se refiere a las labores habituales de los militares.

Comentó que podría discutirse que, para estos casos, cuatro años sean adecuados, especialmente tomando en cuenta que el sistema ya opera con rapidez.

Reiteró que es positiva la homogeneización de los términos de extinción de la responsabilidad administrativa, toda vez que no existe justificación para conservar la distinción. Hizo hincapié en que, más allá del plazo legal, la Armada continuará con el sistema actual, que tiende a la aplicación de castigos con gran anterioridad a su vencimiento.

Por su parte, **el Auditor General de la Fuerza Aérea de Chile, General de Brigada Aérea (J), señor Juan Pablo Hargous**, evaluó positivamente la propuesta del proyecto de igualar los períodos de prescripción.

Respecto al debate sobre una eventual graduación de lapsos de extinción -asociada a un catálogo de infracciones-, estimó que la idea resulta en extremo compleja y peligrosa. Sostuvo que desde el año 2011 la Contraloría General de la República ha precisado en sus dictámenes que no existe el principio de tipicidad de las faltas administrativas.

Planteó que tanto el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas como los respectivos Reglamentos de Disciplina establecen una serie de principios y deberes cuyo quebrantamiento acarrea responsabilidad disciplinaria, al igual que en el ámbito de los funcionarios civiles. Recordó que más de alguna vez se ha intentado impugnar ante la Contraloría la aplicación de sanciones -argumentando que el castigo se impuso por la vulneración de normas genéricas que no describen conductas en particular-, y la entidad fiscalizadora ha defendido la tesis de la no tipicidad en este campo.

Opinó, entonces, que no es posible fijar distintos tramos de tiempo, toda vez que no hay un catálogo de faltas al que la graduación sea aplicable.

Continuó su intervención haciendo referencia a la nomenclatura empleada por las disposiciones en estudio. El artículo 156 del Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, al regular la suspensión del plazo, dispone que esta comienza con la resolución que ordena la instrucción de la investigación sumaria administrativa (ISA) correspondiente. Recalcó que en la FACH, junto a la ISA, operan otros procedimientos, como las diligencias preliminares o las investigaciones sumarísimas, que no conllevan dicha suspensión. Agregó que lo mismo sucede en las otras ramas castrenses.

En consecuencia, recomendó utilizar una terminología más amplia, que permita detener el cómputo del término, cuando se recurra a esos mecanismos diferentes a la ISA. Así se evitará que el plazo venza antes de hacer efectiva la responsabilidad, como ocurre hoy.

**El Director de Justicia de Carabineros de Chile, General (J), señor Juan Carlos Gutiérrez,** manifestó que la institución atraviesa por un complejo escenario luego del fraude que está siendo investigado y que es de público conocimiento. Explicó que para enfrentarlo se elaboró -en conjunto con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública-, un paquete de 27 medidas, dentro de las cuales está el aumento del plazo de prescripción de la acción disciplinaria a cinco años. Si bien el lapso sugerido en la moción es ligeramente inferior, lo calificó como apropiado y un gran avance, en comparación al exiguo período de seis meses vigente.

Añadió que otro elemento positivo del proyecto es elevar a rango legal la normativa referida a la prescripción de la responsabilidad administrativa, materia que escapa a la competencia reglamentaria.

Resaltó que, a diferencia de la regulación de las Fuerzas Armadas, su Reglamento de Disciplina sí contempla la figura de la interrupción, además de la suspensión.

Posteriormente, reflexionó acerca de la posibilidad de elaborar términos escalonados de prescripción, advirtiendo que sería difícil hacerlo de manera eficiente, debido a la gran cantidad de funcionarios que integran la organización y la consiguiente cuantía de transgresiones cotidianas. Al igual que en las ramas castrenses, las faltas disciplinarias diarias se sancionan inmediatamente, mientras que solo las inobservancias de mayor envergadura dan paso a procedimientos más prolongados.

**El Honorable Senador señor Araya** repitió la preocupación expuesta en una sesión anterior, en cuanto a la judicialización de los conflictos dentro de las entidades militares y policiales. Apuntó que sus integrantes están cuestionando -a través del procedimiento de tutela laboral-las decisiones que toman sus superiores. Se trata de un fenómeno reciente, que constituye un peligro para el principio de jerarquía, esencial en dichas instituciones. Postuló que no establecer tramos de plazos de prescripción empeorará el problema, ya que si se permite imponer castigos por contravenciones disciplinarias mínimas varios años después del momento en que tuvieron lugar, se incentivará a los funcionarios a acudir a los tribunales.

Declaró que hace falta un pronunciamiento del Ejecutivo para conocer su postura en relación con el rol de la judicatura laboral en el ámbito de las Fuerzas Armadas, y de Orden y Seguridad Pública.

Por su parte, **el Honorable Diputado señor Pilowsky** hizo presente a los miembros de la Comisión su plena disposición para que se introduzcan cambios que permitan mejorar la iniciativa.

Quiso profundizar, particularmente, en dos puntos. En primer lugar, advirtió la ausencia de graduación de términos de

prescripción -según la entidad de la infracción-, en el campo de la Administración Civil. Aseveró que la diferenciación de plazos podría hacer más compleja la imposición de sanciones, puesto que deberá discutirse qué lapso específico debe aplicarse en cada caso.

Ante quebrantamientos menores, dijo, no se puede aceptar que el superior jerárquico demore todo el tiempo permitido por la regulación para ejercer la facultad disciplinaria. Analizó la situación hipotética de una autoridad que no castiga a un subalterno inmediatamente después de tomar conocimiento de una transgresión, con la finalidad de postergar esa posibilidad a modo de amenaza. En tal caso, estará incurriendo en responsabilidad administrativa por no ejercicio oportuno de su potestad y por anteponer su interés particular sobre el general, debiendo iniciarse en su contra el procedimiento respectivo. Es decir, más allá del lapso que fija la ley para hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria, existe el deber de los funcionarios de actuar prontamente, en cumplimiento de los principios que los rigen.

En segundo lugar, expresó su acuerdo con la recomendación del Contralor General de la República en orden a reemplazar la expresión “investigación sumaria administrativa” por “procedimiento administrativo correspondiente”, ya que facilitará superar el problema de terminología planteado previamente.

A su turno, **el Auditor General del Ejército** insistió en que permitir la persecución de la responsabilidad derivada de faltas disciplinarias leves hasta cuatro años después, puede generar riesgos para la certeza de las relaciones de mando. Dejando fuera situaciones como la mencionada por el Honorable Diputado señor Pilowsky, en que hay una mala intención de parte del superior, también puede ocurrir que una contravención llegue tardíamente a conocimiento de la autoridad. Aseveró que en esta coyuntura la imposición de un castigo sería un despropósito.

En la misma línea que el Auditor General de la Armada, mencionó que en el Ejército también rigen disposiciones y circulares que instan a la corrección y sanción inmediatas de las infracciones disciplinarias que suceden en el rodaje militar cotidiano. Remarcó que la instrucción de una ISA está reservada únicamente para las inobservancias de mayor entidad, criterio que ha sido avalado por la Corte Suprema. La idea es resolver prestamente el conflicto, ya que un castigo tardío aumenta el riesgo de nuevas conductas irregulares.

Con posterioridad, **el Auditor General de la Fuerza Aérea** reiteró que no existen tipos en materia de responsabilidad funcionaria en el ámbito civil, ni en el militar. Sin embargo, podría arribarse a una solución ecléctica para el problema en discusión, que se traduce en el establecimiento de una graduación de plazos, sin crear un catálogo de faltas al que esté asociada. Así se evita la vulneración del principio de no tipicidad.

En tal contexto, el término de cuatro años se aplicaría exclusivamente a las contravenciones graves a la probidad administrativa. La ventaja sería que este principio está suficientemente

detallado y desarrollado por la doctrina, la jurisprudencia y la ley orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado la que, además, enumera sus principales infracciones.

Consultado al respecto, **el ex Jefe de Asesores Jurídicos del Ministerio de Defensa Nacional, señor Sebastián Salazar**, destacó la necesidad de resguardar el principio de no tipicidad.

Señaló que hay dos valores en juego: la probidad administrativa y la eficacia del ejercicio de la potestad disciplinaria. Repitió que esta materia está siendo estudiada por el Ministerio para hacer las sugerencias pertinentes.

**El Honorable Diputado señor Pilowsky** razonó que la eficacia de la facultad sancionatoria depende de la oportunidad en que se ejerza, puesto que si no se persigue prontamente la responsabilidad de un subalterno, el superior jerárquico debe ser castigado.

Replicando lo anterior, **el Honorable Senador señor Rossi** se refirió a eventuales casos en que la autoridad se entera de manera tardía de una falta, no existiendo intención de su parte en retrasar el ejercicio de la facultad. En esta hipótesis no se puede sancionar al superior, pero la medida disciplinaria igualmente se podrá imponer al funcionario subordinado.

En respuesta, **el Honorable Diputado señor Pilowsky** afirmó que ese problema también se presentaría con la regulación vigente, que contempla un período de dos años, sin hacer distinciones según la importancia de la contravención. Entonces, la modificación legal en estudio no introduce novedades a este respecto.

Una escala de plazos podría generar más confusión que soluciones, por lo que manifestó su preferencia por el criterio de la iniciativa despachada en primer trámite constitucional.

**El Honorable Senador señor Araya** aclaró que si bien la potestad disciplinaria debe ser ejercida eficazmente por el superior jerárquico, este podría defenderse argumentando que no existe en la ley una obligación de actuar inmediatamente, sino que la oportunidad está definida por el lapso de prescripción. Connotó que hay que diferenciar la eficacia de la oportunidad, que son conceptos distintos.

En una sesión posterior, **el abogado de la Jefatura Jurídica de Policía de Investigaciones de Chile, Subprefecto (J), señor Jorge Román**, dio comienzo su intervención haciendo una reseña sobre la situación de la institución en materia de responsabilidad administrativa.

Comentó que el decreto con fuerza de ley N° 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece el Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile, no contiene regulación relativa a las causales de extinción de dicha responsabilidad y tampoco a la prescripción -que es una de ellas-, sino que solo se refiere a las sanciones y, someramente, a la forma en que estas deben aplicarse.

Añadió que el artículo 140 del Estatuto del Personal, en cuanto a la imposición de medidas disciplinarias y al desarrollo de las investigaciones y sumarios administrativos, hace un reenvío a los reglamentos dictados al efecto. Asimismo, el decreto supremo N° 1, de 1982, del Ministerio de Defensa Nacional, que aprueba el Reglamento de Sumarios Administrativos e Investigaciones Sumarias de la Policía de Investigaciones de Chile, no contempla normas sobre la extinción de la responsabilidad funcionaria. Por su parte, el Reglamento de Disciplina del Personal de Investigaciones de Chile, aprobado por decreto supremo N° 40, de 1981, del Ministerio de Defensa Nacional, dispone un plazo de prescripción de seis meses, cuya aplicación se circunscribe a las faltas que describe su artículo 6°.

Hizo presente que durante muchos años la Contraloría General de la República, a través de sus dictámenes, estimó que la acción disciplinaria en contra de los integrantes de Policía de Investigaciones (PDI) era imprescriptible. Por un lado, el ente fiscalizador sostuvo que no podía recurrirse al Estatuto Administrativo, toda vez que esta posibilidad estaba limitada a las materias no reguladas por el Estatuto del Personal. Como este cuerpo normativo y el Reglamento de Sumarios Administrativos e Investigaciones Sumarias sí abarcan la responsabilidad funcionaria, pero no establecen un período de prescripción, se entendió que no era aplicable. Por otro lado, el órgano contralor aseveró que el término de seis meses fijado por el Reglamento de Disciplina tampoco operaba, puesto que la extinción de la acción es un tema que escapa de la competencia reglamentaria.

Puso de relieve que el año 2009 la Contraloría reconsideró el criterio antes señalado, luego de que el Director General de la PDI le solicitara pronunciarse acerca de la normativa que rige la extinción de la responsabilidad disciplinaria de sus miembros. En el dictamen N° 23.711-2009, postuló que la remisión efectuada por el Estatuto del Personal a los reglamentos correspondientes solo puede ser adjetiva, esto es, relativa al ámbito procedimental, excluyéndose temas sustantivos, como la extinción de la responsabilidad administrativa. Adicionalmente, argumentó que esta materia se enmarca dentro de la reserva legal, de manera que no puede quedar encomendada a la potestad reglamentaria. Debido a lo anterior, la entidad fiscalizadora concluyó que en el Estatuto del Personal existe un vacío en materia de extinción de responsabilidad administrativa, por lo que corresponde hacer efectivo el reenvío contenido en su artículo 153: los integrantes de la PDI están sujetos al Título VII del Estatuto Administrativo y, por lo tanto, el plazo de prescripción de la acción disciplinaria es de cuatro años.

En cuanto a la iniciativa en estudio, declaró que la PDI comparte su fundamento, es decir, la intención de uniformar la regulación de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile con la del resto de la Administración Pública, como una manera de resguardar el principio de igualdad ante la ley. Sin embargo, advirtió que hay una serie de lagunas que atentan contra ese objetivo.

Respecto de las ramas castrenses, explicó que si bien se aumenta de dos a cuatro años el lapso de prescripción, no se incorporan otros elementos contemplados por el ordenamiento general de la Administración Pública. En primer lugar, se mantiene la diferencia relativa al momento en que se suspende el cómputo del término: para los funcionarios civiles ello ocurre con la formulación de cargos, mientras que para los militares se produce con la instrucción de la ISA.

En segundo lugar, no se introduce la figura de la interrupción del plazo para el caso en que un integrante de las entidades castrenses incurra en una nueva infracción.

En tercer lugar, subrayó que la moción no abarca los efectos de la paralización del procedimiento por un determinado tiempo o del transcurso de cierto número de calificaciones funcionarias.

Resaltó que, en cambio, ambas hipótesis están contenidas en el Estatuto Administrativo.

En relación con Carabineros de Chile, indicó que se pueden observar las mismas falencias, ya que la redacción propuesta para modificar su ley orgánica constitucional es idéntica a la existente para los organismos militares.

Agregó que la normativa de la policía uniformada tampoco prevé otros mecanismos de extinción de la responsabilidad administrativa, como la muerte, el cese de funciones y el cumplimiento de la sanción. Las referidas causales sí operan respecto de los demás funcionarios.

En síntesis, y pese al avance que importa el incremento del lapso de prescripción para las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, planteó la necesidad de realizar enmiendas en el sentido descrito. Así habrá una efectiva equiparación de las condiciones de todos los que componen la Administración del Estado, en la materia en estudio.

A continuación, **el Honorable Senador señor Pérez Varela** solicitó al invitado esclarecer si la PDI estima conveniente ser incorporada a la iniciativa o conservar su situación actual.

**El Subprefecto (J), señor Jorge Román,** respondió que, en cuanto a la extinción de la responsabilidad disciplinaria, en general, y a la prescripción extintiva, en particular, a la PDI se aplica actualmente el Estatuto Administrativo, recibiendo sus miembros el mismo trato que el resto de los funcionarios públicos.

En este sentido, dijo, acogerse al proyecto de ley sería un retroceso, puesto que omite pronunciarse sobre las figuras a las que hizo alusión.

Opinó que lo ideal sería que la moción se ajustara a los estándares de la legislación general aplicable a los organismos civiles, homogeneizando el régimen de extinción de la responsabilidad administrativa.

Precisó que sí deben conservarse algunas diferencias entre el ámbito militar y el policial, por un lado, y el civil por el otro, en cuanto a determinadas faltas, atendiendo a las labores que les son propias. Pero en relación con los mecanismos de extinción no se justifican las distinciones, especialmente en materia de prescripción, entendiéndose que se trata de una institución jurídica que sanciona a un Estado negligente, por no desarrollar procedimientos e imponer sanciones oportunamente.

**El Honorable Senador señor Prokurica** disintió, en parte, de lo expresado por el representante de la PDI. Afirmó que si bien hasta ahora se ha aplicado el Estatuto Administrativo a la institución, esa decisión es fruto del criterio actual de la Contraloría General de la República. El problema es que las interpretaciones son frágiles y pueden modificarse según quién sea la autoridad de turno. Consagrar la uniformidad a nivel legal es una vía que brinda mayor estabilidad y seguridad. No obstante, **Su Señoría** estuvo de acuerdo en la conveniencia de introducir enmiendas para perfeccionar la iniciativa.

**El Subprefecto (J)** aclaró que no está en contra de plasmar en la ley las materias debatidas, pero que es partidario de adoptar una normativa completa. Actualmente a la PDI se aplican todas las causales de extinción de responsabilidad y las figuras accesorias a la prescripción, como la suspensión, la interrupción y los efectos de la paralización del procedimiento disciplinario. Si se incorpora a la institución policial a la moción con el texto propuesto, se generarán vacíos.

A mayor abundamiento, juzgó difícil que a futuro se produzca un cambio interpretativo, ya que el artículo 153 del Estatuto del Personal, en lo no previsto por él, efectúa una remisión expresa a las normas de la Administración Civil del Estado. Sin embargo, reconoció que, aunque poco probable, una apreciación distinta también es posible. Debido a lo anterior, reiteró que lo recomendable sería lograr la homogeneidad a nivel legal, subsanando los defectos ya referidos.

- - -

**En vista de los antecedentes expuestos y las observaciones formuladas, la Comisión acordó solicitar a la Sala autorización para discutir el proyecto en general y en particular, en el primer informe.**

- - -

En otra sesión, **el ex Jefe de Asesores Jurídicos del Ministerio de Defensa Nacional, señor Sebastián Salazar**, informó del trabajo desarrollado, en conjunto con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, sobre una propuesta de redacción del articulado que recoja los planteamientos de los integrantes de la Comisión y de los invitados que han intervenido durante el debate.

Señaló que, respecto de las Fuerzas Armadas, se mantiene el aumento del plazo de prescripción de dos a cuatro años, que constituye la idea matriz del proyecto.

Explicó que se acogen las recomendaciones del Contralor General de la República y el Auditor General de la FACH, respecto al momento en que se detiene el cómputo del término, reemplazando la referencia a la ISA por otra al procedimiento administrativo correspondiente. Añadió que, con esta terminología más genérica, se ampliarán las hipótesis en que operará la figura de la suspensión, dificultando que la responsabilidad disciplinaria se extinga por el paso del tiempo.

Acerca de la distinción entre faltas administrativas que vulneran el principio de probidad y faltas disciplinarias internas, declaró que se está estudiando la fórmula que permita alcanzar una correcta técnica legislativa y que además genere consenso al interior de las instituciones involucradas.

En cuanto a Carabineros de Chile, comunicó que existe acuerdo para establecer en su ley orgánica constitucional una disposición similar al artículo 156 del Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, con las modificaciones que ya anunciadas.

**El Honorable Senador señor Prokurica** enfatizó la relevancia de incorporar a la PDI en la iniciativa -que actualmente no tiene una regulación legal específica-, ya que sus integrantes están sujetos al Estatuto Administrativo solo en virtud del criterio que la CGR ha desarrollado en sus dictámenes.

Al respecto, **el ex Jefe de Asesores Jurídicos** comentó que este es el único punto pendiente con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Anunció que dicha Cartera ya está en conocimiento de las inquietudes de la Comisión sobre la necesidad de uniformar la normativa

de la prescripción extintiva para todos los funcionarios públicos -sean civiles, militares o policiales-, pero aún no hay una respuesta de su parte.

**El Honorable Senador señor Prokurica** puso de relieve que la mayoría de los miembros de la Comisión comparte la sugerencia efectuada por el Honorable Senador señor Araya, en el sentido de diversificar las transgresiones administrativas de las contravenciones menores que se cometen cotidianamente al interior de las instituciones.

Por su parte, **el Honorable Senador señor Pérez Varela** recordó que no todos los invitados estuvieron de acuerdo en incorporar tal separación. Dentro de los Auditores Generales de las Fuerzas Armadas, únicamente el del Ejército defendió una postura favorable a esa alternativa. Aseveró que se trata de una materia extremadamente compleja. Manifestó no adherir a la idea de introducir la mentada diferencia.

**El ex Jefe de Asesores Jurídicos** concordó con la dificultad que representa este tema. Sostuvo que dentro del Reglamento de Disciplina de las Fuerzas Armadas -que rige al Ejército y a la FACH-, y del Reglamento de Disciplina de la Armada, ya hay algunas clasificaciones de las faltas funcionarias según su entidad. Adelantó que se está analizando la posibilidad de hacer un reenvío a dichos cuerpos regulatorios, o de efectuar la debida habilitación legal para que se concrete a ese nivel normativo la distinción planteada.

**El Honorable Senador señor Prokurica** opinó que la clasificación debe quedar consagrada en la ley, para que sea aplicable a todos los organismos, que luego deberán adecuar las normas reglamentarias pertinentes. Repitió su parecer sobre el riesgo de abuso por parte de los superiores jerárquicos, que podría derivar del establecimiento de plazos excesivos para vulneraciones menores a la disciplina.

En el mismo sentido, **el Honorable Senador señor Araya** insistió en su posición de fijar en la ley la diferenciación debatida. Argumentó que la abundante normativa interna que rige esta materia representa una dificultad adicional.

**El Honorable Senador señor Prokurica** recalcó que es imprescindible considerar las especiales características del rol que cumple cada una de las entidades. Algunas tienen un trato más directo con la ciudadanía, como Carabineros o la DIRECTEMAR; en tanto que otras no experimentan un contacto habitual con el público.

**El Honorable Senador señor Pérez Varela** sentenció que en el ámbito de la disciplina militar hay que tener presente a dos actores: el que infringe la disciplina y el superior que tiene el deber de sancionar. Si se comete una inobservancia, por ejemplo, respecto del uso del uniforme o del horario de ingreso a un turno, es evidente que no se esperarían cuatro años para imponer un castigo. Aseguró que con la corrección tardía de ese tipo de conductas, la disciplina se resquebraja y surge la responsabilidad del mando. Así se supera el peligro de eventuales abusos de las autoridades.

Agregó que los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública son calificados anualmente. Al momento en que son evaluados por las Juntas de Selección, las contravenciones registradas se reflejan en las notas. Entonces, no va a ocurrir que transcurran cuatro años sin que la infracción tenga consecuencias.

**El Honorable Senador señor Prokurica** estimó que no debe crearse un catálogo de faltas en la ley, puesto que el listado sería interminable y constituiría una tarea sumamente complicada. Los esfuerzos deben dirigirse a establecer un claro criterio a nivel legal, que permita identificar diversos rangos de gravedad, encomendando a los reglamentos la descripción concreta de las transgresiones. A su juicio, las conductas infraccionales deben sistematizarse de acuerdo a la realidad de cada una de las instituciones, y ellas resolverán adecuadamente esta materia en su ordenamiento interno.

**El representante del Ministerio de Defensa Nacional** esclareció que está descartado introducir un catálogo de faltas en la ley, y destacó nuevamente que se está estudiando la posibilidad de hacer una remisión a las clasificaciones contenidas en los reglamentos, o bien establecer una habilitación legal. Acentuó la importancia de llegar a un acuerdo sobre este punto con las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública.

- - -

**Cabe hacer presente que el Ministerio de Defensa Nacional elaboró un documento con propuestas de modificaciones al proyecto. A fin de examinar su contenido, fueron invitados representantes de la referida Secretaría de Estado, y del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.**

- - -

En este contexto, **el Subsecretario de Defensa, señor Marcos Robledo**, expresó su respaldo a la moción en estudio, y la calificó como un aporte al fortalecimiento de las medidas de control en materia de probidad administrativa. Consideró que la iniciativa envía oportunamente una señal apropiada, tomando en cuenta las situaciones de corrupción detectadas al interior de algunas ramas de las Fuerzas Armadas en el último tiempo.

Afirmó que su Cartera está plenamente disponible para colaborar con el perfeccionamiento del proyecto, mediante la formulación de sugerencias o a través de la presentación de indicaciones, en caso que sea necesario.

**El señor Eduardo Chia, asesor jurídico de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas**, indicó que el objetivo general de la propuesta fue homologar la regulación establecida para las ramas castrenses con aquella contenida en el Estatuto Administrativo.

Luego, se refirió en detalle al texto.

En primer lugar, apuntó que se aconseja reemplazar el inciso segundo del artículo 156 del Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas por el siguiente:

“En el caso del personal que a la fecha de su retiro se encuentre sometido a un procedimiento disciplinario este deberá continuarse hasta su normal término, anotándose en su hoja de vida la sanción que el resultado del sumario determine.”.

Señaló que, eliminando la alusión a la investigación sumaria administrativa y recurriendo, en cambio, a la expresión “procedimiento disciplinario”, se ampliaría la aplicación de la norma a hipótesis no contempladas actualmente.

En segundo lugar, mencionó que se recomienda incorporar, después del punto final del inciso tercero del mismo artículo, que pasa a ser seguido, la frase: “En relación a las faltas del personal que sean estrictamente disciplinarias, estas se encontrarán sometidas a lo que indiquen los reglamentos disciplinarios respectivos.”.

Resaltó que de esta manera se buscó enfrentar las inquietudes expuestas por algunos Honorables señores Senadores, en torno a la necesidad de establecer una diferenciación de plazos, según la gravedad del quebrantamiento cometido.

En tercer lugar, informó que se plantea sustituir el actual inciso cuarto de la norma, por el que se indica a continuación:

“La prescripción de la acción disciplinaria se interrumpe, perdiéndose el tiempo transcurrido, si el personal incurriere nuevamente en falta administrativa, y se suspende desde la fecha de la resolución que ordene la instrucción del procedimiento disciplinario correspondiente.”.

Finalmente, comentó que se propone agregar el siguiente inciso final al artículo 156 del Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas:

“Si el proceso administrativo se paraliza por más de dos años, o transcurren dos calificaciones funcionarias sin que haya sido sancionado, continuará corriendo el plazo de la prescripción como si no se hubiese suspendido.”.

Aclaró que, con estos dos últimos incisos, se complementan las figuras de interrupción y de suspensión de la prescripción de la acción disciplinaria en las instituciones militares, empleándose los mismos criterios del Estatuto Administrativo.

Por su parte, **el señor Rodrigo Valencia, Jefe de la División de Carabineros del Ministerio del Interior y Seguridad Pública**, subrayó la relevancia que tiene el proyecto para la Cartera que representa, puesto que contribuye al buen funcionamiento de las policías, protegiendo el principio de probidad.

Profundizó en los efectos que la modificación legal en análisis significará para Carabineros de Chile. Postuló que el aumento del plazo de prescripción de seis meses a cuatro años resulta apropiado, ya que la brevedad del término vigente muchas veces ha impedido sancionar las transgresiones detectadas. Caracterizó también como algo positivo elevar la regulación a rango legal.

Recordó que, a raíz del fraude cometido al interior de la institución, el Ejecutivo elaboró un paquete de 27 medidas para mejorar los sistemas de control, dentro de las cuales está el aumento del período de extinción a cinco años. No obstante la diferencia de tiempos considerados, cuatro años sería un lapso prudente.

Instó a extender a las policías las modificaciones sugeridas por los representantes del Ministerio de Defensa Nacional en casos de interrupción y de suspensión del plazo, y las consecuencias de la paralización del procedimiento o el transcurso de dos calificaciones funcionarias sin aplicación de una sanción. Respecto de este último elemento, aseveró que fomentaría un desarrollo más dinámico de los procesos de control.

Finalmente, alabó la uniformidad que existiría con el resto de la Administración Pública, toda vez que la normativa actual importa desigualdades que carecen de justificación.

**El Jefe de Jurídica de Policía de Investigaciones (S), señor Rodrigo Balart**, adhirió a las reflexiones anteriores e hizo hincapié en la trascendencia de la iniciativa desde la perspectiva del principio de igualdad ante la ley.

Relató a la Comisión que, en cuanto a la extinción de la responsabilidad funcionaria, a la institución se aplica actualmente el Estatuto Administrativo, en virtud del criterio jurisprudencial que ha sostenido la CGR desde el año 2009. En atención a lo anterior, la consagración de normas especiales de rango legal representa un avance importante.

**El Honorable Senador señor Pérez Varela** abordó el debate desarrollado en sesiones anteriores, acerca de la posibilidad de formular una división entre las faltas que afectan la probidad y

aquellas que pueden calificarse como meramente disciplinarias, y establecer plazos diferenciados para cada hipótesis. Mantuvo su posición contraria a dicha distinción, debido a la ausencia de tipicidad de las infracciones administrativas, y la consiguiente dificultad para identificar una u otra categoría. Hizo presente que la misma línea siguieron los Auditores Generales de la Armada y de la FACH, y el Director de Justicia de Carabineros de Chile.

Razonó que si a una transgresión se le atribuye la calidad de “estrictamente disciplinaria”, se dejarían de aplicar todas las modificaciones en discusión, es decir, el lapso de prescripción de cuatro años, la interrupción del término, los efectos de la paralización del procedimiento, etc.

Estimó que la graduación de faltas y períodos de extinción generará más confusión que soluciones a los problemas que se intenta resolver.

Al respecto, **el asesor jurídico de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas** manifestó que la redacción sugerida pretende evitar que se aplique el plazo de cuatro años a aquellas conductas descritas por los reglamentos de cada institución y que puedan calificarse como infracciones estrictamente disciplinarias, tales como llegar atrasado a un turno o no respetar las normas sobre el uniforme. Destacó que estas actuaciones son sancionadas inmediatamente por los superiores jerárquicos.

**El Honorable Senador señor Prokurica** consultó por los preceptos que regirían esas contravenciones menores en materia de término de prescripción, en caso que se apruebe el texto propuesto.

En respuesta, **el asesor jurídico de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas** mencionó que el artículo 154 del Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas prescribe que “las medidas disciplinarias aplicables al personal son las que determinen el Código de Justicia Militar, el Reglamento de Disciplina para las Fuerzas Armadas y el Reglamento de Disciplina de la Armada”. Por lo tanto, resultaría aplicable el período de seis meses contemplado en los referidos cuerpos reglamentarios, en sus artículos 43 y 410, respectivamente.

**El Honorable Senador señor Prokurica** abogó por hacer una remisión a los reglamentos -en el sentido recomendado por el documento que elaboró el Ministerio de Defensa Nacional-, y establecer un plazo común para las infracciones a la disciplina interna. Se mostró contrario a permitir que funcionarios calificados anualmente puedan verse expuestos a una sanción con excesiva tardanza a la comisión de una falta menor.

**El Jefe de Jurídica de Policía de Investigaciones (S)** expresó que en su institución no se efectúa una distinción entre vulneraciones a la probidad y estrictamente disciplinarias. Todo incumplimiento de los deberes funcionarios determinados por las leyes, los reglamentos o las órdenes de los superiores jerárquicos conlleva

responsabilidad administrativa y, en consecuencia, queda sujeto al tiempo de prescripción de cuatro años que contempla el Estatuto Administrativo.

Añadió que los demás integrantes de la Administración del Estado tampoco tienen asignados lapsos diferenciados de prescripción, según la gravedad de la falta en que incurrían.

Consideró que la clasificación produciría múltiples problemas. Adicionalmente, se afectaría el principio de igualdad ante la ley.

En relación con los procesos calificadorios, aclaró que en ellos se puede tomar en cuenta el hecho constitutivo de la transgresión o la sanción afinada, pero nunca ambos aspectos.

**El Honorable Senador señor Araya** apoyó el tenor de la propuesta elaborada del Ejecutivo, y defendió la idea del escalonamiento de términos según la entidad de la infracción, ya que el período de cuatro años es excesivo para inobservancias menores. Advirtió que incluso podría ocurrir que un superior jerárquico mantenga amenazado a un subordinado durante todo ese tiempo con la posibilidad de aplicar un castigo.

Agregó que para la calificación anual de un funcionario se toma en cuenta el número de sanciones administrativas que lo haya afectado durante el período evaluado. Como se consideran una vez que el procedimiento disciplinario está afinado -y no cuando ocurrieron los hechos-, no es irrelevante el momento en que se aplica una medida, ya que de la nota asignada depende la permanencia en el servicio.

Recomendó la incorporación del plazo de seis meses a ley, con el fin de evitar confusiones derivadas de la diversidad de normativa estatutaria a que están sujetos los organismos castrenses y policiales.

Concordaron con la opinión de **Su Señoría, los Honorables Senadores señores Bianchi y Rossi**.

En sentido opuesto, **el Honorable Senador señor Pérez Varela** insistió en el carácter negativo que tendría introducir la diferenciación descrita. Sostuvo que, además de la ausencia de un listado taxativo de infracciones y de la complejidad de esbozar los límites de distintas categorías de transgresiones, se debe considerar otro factor: junto con la comisión de una falta disciplinaria nace el deber de la autoridad de perseguir la responsabilidad administrativa y sancionarla. Si esa obligación no se cumple, el superior también incurre en una contravención.

No compartió la preocupación por eventuales castigos tardíos, ya que el imperativo que pesa sobre las autoridades militares y policiales de conservar la disciplina de sus subalternos constituye un incentivo para corregir inmediatamente ese tipo de situaciones.

El comportamiento funcionario está periódicamente sujeto a revisión por medio de las calificaciones anuales, de manera que en ellas se pueden detectar las conductas irregulares.

Resaltó que existe un constante recambio en el mando, que dificultará que un integrante de estas instituciones se mantenga prolongadamente bajo el mismo superior directo.

Por último, concluyó que estos argumentos permiten disipar el temor de un mal empleo del plazo de prescripción por parte de la autoridad, en contra de los funcionarios de rango inferior.

- - -

La Comisión acordó encomendar a la Biblioteca del Congreso Nacional la elaboración de un compendio de infracciones disciplinarias contempladas en la regulación estatutaria de las entidades militares y policiales, que se incorpora al anexo de este informe.

- - -

**El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Rossi, sugirió votar en general el proyecto de ley, habida consideración del consenso de sus miembros sobre la idea matriz de la iniciativa y de las enmiendas que se le introducirían una vez que el Ejecutivo acompañe una propuesta en tal sentido.**

- - -

**- Puesto en votación el proyecto de ley, fue aprobado, en general, por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Araya, Bianchi, Pérez Varela, Prokurica y Rossi.**

- - -

#### **DISCUSIÓN EN PARTICULAR**

En una sesión posterior, **la Subsecretaria para las Fuerzas Armadas, señora Paulina Vodanovic**, presentó una propuesta final de texto, que introdujo algunas modificaciones a la redacción sugerida inicialmente por el Ministerio de Defensa Nacional.

Acerca del artículo 156 del Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, manifestó que, además del aumento del plazo de extinción a cuatro años, se mantuvieron las normas relativas a la suspensión e interrupción de la prescripción, y aquellas sobre los efectos de la paralización del proceso administrativo o el transcurso de dos calificaciones funcionarias sin imposición de sanción. La intención fue homogeneizar la regulación de las Fuerzas Armadas a la aplicable al resto de la Administración Pública.

En cuanto a los cambios efectuados, indicó que se eliminó la frase del inciso tercero que hacía referencia a las faltas estrictamente disciplinarias, y que en los incisos segundo y cuarto se sustituyó la expresión "procedimiento disciplinario" por "investigación sumaria administrativa".

Sobre el particular, aseveró que aludir a transgresiones de carácter meramente disciplinario no es la manera adecuada de abordar el interés de algunos miembros de la Comisión por establecer una diferenciación según la gravedad de la contravención. Hizo hincapié en que no existe en la legislación una definición de faltas estrictamente disciplinarias, ni un catálogo que prescriba taxativamente cuáles son.

Instó a tener en cuenta que la investigación sumaria administrativa es un mecanismo reservado para hipótesis de infracciones de cierta entidad. Los quebrantamientos menores generalmente son sancionados inmediatamente a través de otros procedimientos regulados en los reglamentos institucionales. Por lo tanto, si la aplicación de los incisos segundo y cuarto del artículo 156 se limita a los casos en que opera una investigación sumaria administrativa, se evita una persecución de responsabilidad excesivamente amplia ante la comisión de vulneraciones leves a la disciplina.

Afirmó que de esta forma se recogen las preocupaciones planteadas en sesiones anteriores y se resguarda el principio de probidad administrativa -de acuerdo a los fundamentos invocados en la moción-, al mismo tiempo que se evitan las complejidades derivadas de plasmar distintas categorías de faltas con sus respectivos plazos de prescripción.

Luego, **el Honorable Senador señor Araya** reflexionó sobre los efectos del inciso final del mencionado artículo 156, para el caso de paralización del proceso administrativo durante dos años o el transcurso de dos calificaciones funcionarias sin aplicación de un castigo. Estimó conveniente eliminar la segunda situación como factor que reactiva el cómputo del término de prescripción.

Arguyó que la inactividad en el procedimiento por dos años constituye un elemento objetivo. En cambio, la alternativa del transcurso de dos calificaciones sin la imposición de una sanción puede operar de diferentes maneras, según el momento en que se quebranta la disciplina: será más conveniente incurrir en una infracción en una época

cercana a un período de calificación, ya que probablemente la falta no será considerada en este, y luego solo habrá que esperar un año para reiniciar el cálculo del tiempo de extinción.

Planteó que esta regla no entrega certeza suficiente acerca del cómputo del término.

En cambio, **el Honorable Senador señor Pérez Varela**, declaró estar de acuerdo con la norma sugerida. Destacó que cada calificación refleja un año completo de comportamiento, por lo que resulta irrelevante el instante preciso -dentro de ese lapso anual- en que se cometió una inobservancia. Si transcurren dos calificaciones sin sanción, el funcionario quedará protegido ante el retardo de la actuación de su superior, que tiene el deber de custodiar la disciplina dentro de la institución.

Llamó a considerar que el inciso analizado afecta solamente la suspensión del plazo y no su inicio. El objetivo es resguardar los derechos de los funcionarios, evitando que el término se mantenga detenido indefinidamente.

**La señora Subsecretaria** aclaró que se trata de una norma que actualmente se aplica a los funcionarios públicos civiles, puesto que tiene idéntica redacción en el Estatuto Administrativo. Agregó que los Auditores Generales de las ramas castrenses juzgaron que su contenido representa una garantía adecuada para sus integrantes.

Seguidamente, **el Honorable Senador señor Rossi** consultó la postura del Ejecutivo sobre la situación de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones de Chile.

**La señora Subsecretaria para las Fuerzas Armadas** comentó que, a propósito de las organizaciones policiales, se sugiere replicar la regulación ya examinada. Recalcó que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública apoyó esta posición.

**El Honorable Senador señor Prokurica** valoró la idea de consagrar expresamente el criterio sostenido por la Contraloría General de la República en sus dictámenes, desde el año 2009, respecto de Policía de Investigaciones.

- - -

**En atención al debate desarrollado y a fin de abarcar las propuestas formuladas durante la discusión, los miembros presentes de la Comisión decidieron suscribir las siguientes indicaciones, sobre la base de las propuestas del Ejecutivo:**

### Indicación N° 1

La indicación N° 1, de los Honorables Senadores señores Araya, Pérez Varela, Prokurica y Rossi, es para reemplazar el artículo 1° por el siguiente:

“Artículo 1.- Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 156 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas:

1) Sustitúyese en el inciso segundo la expresión “el procedimiento” por el vocablo “esta”, y “del sumario” por “de ella”.

2) Reemplázase en el inciso tercero el vocablo “dos” por “cuatro”.

3) Agrégase en el inciso cuarto, a continuación de la expresión “acción disciplinaria” la oración “se interrumpe, perdiéndose el tiempo transcurrido, si el personal incurre nuevamente en falta administrativa, y”.

4) Incorpórase el siguiente inciso final, nuevo:

“Si el proceso administrativo se paraliza por más de dos años, o transcurren dos calificaciones funcionarias sin que haya sido sancionado, continuará corriendo el plazo de prescripción como si no se hubiese suspendido.”.

**- Puesta en votación la indicación, fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Araya, Pérez Varela, Prokurica y Rossi.**

### Indicación N° 2

La indicación N° 2, de los Honorables Senadores señores Araya, Pérez Varela, Prokurica y Rossi, propone sustituir el artículo 2°, por el que se indica a continuación:

“Artículo 2.- Incorpórase el siguiente artículo 36 bis, nuevo, a la ley N° 18.961, orgánica constitucional de Carabineros de Chile:

“Artículo 36 bis.- 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.

Si se encontrare en tramitación un procedimiento disciplinario en el que estuviere involucrado el personal y este cesare en sus funciones, el procedimiento deberá continuarse hasta su normal término, anotándose en su hoja de vida la sanción que el mérito del procedimiento disciplinario determine.

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 hubieren hechos constitutivos de delito, la acción disciplinaria prescribirá conjuntamente con la acción penal.

La prescripción de la acción disciplinaria se interrumpe, perdiéndose el tiempo transcurrido, si el personal incurriere nuevamente en falta administrativa, y se suspende desde la fecha de la resolución que ordene la instrucción del procedimiento disciplinario correspondiente.

Si el proceso administrativo se paraliza por más de dos años, o transcurren dos calificaciones funcionarias sin que haya sido sancionado, continuará corriendo el plazo de prescripción como si no se hubiese suspendido.”.”.

**- Puesta en votación la indicación, fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Araya, Pérez Varela, Prokurica y Rossi.**

### **Indicación N° 3**

La indicación N° 3, de los Honorables Senadores señores Araya, Pérez Varela, Prokurica y Rossi, es para agregar un artículo 3°, nuevo, de siguiente tenor:

“Artículo 3.- Introdúcese el siguiente artículo 138 bis, nuevo, al decreto con fuerza de ley N° 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile:

“Artículo 138 bis.- 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.

Si a la fecha de retiro del personal, se encuentra en tramitación un procedimiento disciplinario, este deberá continuarse hasta su normal término, anotándose en su hoja de vida la sanción que el mérito del procedimiento disciplinario determine.

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 hubieren

hechos constitutivos de delito, la acción disciplinaria prescribirá conjuntamente con la acción penal.

La prescripción de la acción disciplinaria se interrumpe, perdiéndose el tiempo transcurrido, si el personal incurriere nuevamente en falta administrativa, y se suspende desde la fecha de la resolución que ordene la instrucción del procedimiento disciplinario correspondiente.

Si el proceso administrativo se paraliza por más de dos años, o transcurren dos calificaciones funcionarias sin que haya sido sancionado, continuará corriendo el plazo de prescripción como si no se hubiese suspendido.”.”.

**- Puesta en votación la indicación, fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Araya, Pérez Varela, Prokurica y Rossi.**

- - -

## MODIFICACIONES

En conformidad con los acuerdos adoptados, vuestra Comisión de Defensa Nacional tiene a honra proponeros las siguientes modificaciones al proyecto de ley aprobado por la Honorable Cámara de Diputados:

### Artículo 1°

Reemplazarlo por el que se indica a continuación:

“Artículo 1.- Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 156 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas:

1) Sustitúyese en el inciso segundo la expresión “el procedimiento” por el vocablo “esta”, y “del sumario” por “de ella”.

2) Reemplázase en el inciso tercero el vocablo “dos” por “cuatro”.

3) Agrégase en el inciso cuarto, a continuación de la expresión “acción disciplinaria” la oración “se interrumpe, perdiéndose el tiempo transcurrido, si el personal incurre nuevamente en falta administrativa, y”.

4) Incorpórase el siguiente inciso final, nuevo:

“Si el proceso administrativo se paraliza por más de dos años, o transcurren dos calificaciones funcionarias sin que haya sido sancionado, continuará corriendo el plazo de prescripción como si no se hubiese suspendido.”.

#### Artículo 2°

Sustituirlo por el siguiente:

“Artículo 2.- Incorpórase el siguiente artículo 36 bis, nuevo, a la ley N° 18.961, orgánica constitucional de Carabineros de Chile:

“Artículo 36 bis.- 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.

Si se encontrare en tramitación un procedimiento disciplinario en el que estuviere involucrado el personal y este cesare en sus funciones, el procedimiento deberá continuarse hasta su normal término, anotándose en su hoja de vida la sanción que el mérito del procedimiento disciplinario determine.

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 interrumpe, perdiéndose el tiempo transcurrido, si el personal incurriere nuevamente en falta administrativa, y se suspende desde la fecha de la resolución que ordene la instrucción del procedimiento disciplinario correspondiente.

Si el proceso administrativo se paraliza por más de dos años, o transcurren dos calificaciones funcionarias sin que haya sido sancionado, continuará corriendo el plazo de prescripción como si no se hubiese suspendido.”.

o o o

Luego, incorporar el siguiente artículo 3°, nuevo:

“Artículo 3.- Introdúcese el siguiente artículo 138 bis, nuevo, al decreto con fuerza de ley N° 1, de 1980, del Ministerio de

Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile:

“Artículo 138 bis.- 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.

Si a la fecha de retiro del personal, se encuentra en tramitación un procedimiento disciplinario, este deberá continuarse hasta su normal término, anotándose en su hoja de vida la sanción que el mérito del procedimiento disciplinario determine.

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 interrumpe, perdiéndose el tiempo transcurrido, si el personal incurriere nuevamente en falta administrativa, y se suspende desde la fecha de la resolución que ordene la instrucción del procedimiento disciplinario correspondiente.

Si el proceso administrativo se paraliza por más de dos años, o transcurren dos calificaciones funcionarias sin que haya sido sancionado, continuará corriendo el plazo de prescripción como si no se hubiese suspendido.”.”.

o o o

#### **TEXTO DEL PROYECTO**

En virtud de las modificaciones anteriores, el proyecto de ley queda como sigue:

#### **PROYECTO DE LEY:**

**“Artículo 1.- Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 156 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas:**

**1) Sustitúyese en el inciso segundo la expresión “el procedimiento” por el vocablo “esta”, y “del sumario” por “de ella”.**

2) Reemplázase en el inciso tercero el vocablo “dos” por “cuatro”.

3) Agrégase en el inciso cuarto, a continuación de la expresión “acción disciplinaria” la oración “se interrumpe, perdiéndose el tiempo transcurrido, si el personal incurre nuevamente en falta administrativa, y”.

4) Incorpórase el siguiente inciso final, nuevo:

“Si el proceso administrativo se paraliza por más de dos años, o transcurren dos calificaciones funcionarias sin que haya sido sancionado, continuará corriendo el plazo de prescripción como si no se hubiese suspendido.”.

**Artículo 2.-** Incorpórase el siguiente artículo 36 bis, nuevo, a la ley N° 18.961, orgánica constitucional de Carabineros de Chile:

“Artículo 36 bis.- 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.

Si se encontrare en tramitación un procedimiento disciplinario en el que estuviere involucrado el personal y este cesare en sus funciones, el procedimiento deberá continuarse hasta su normal término, anotándose en su hoja de vida la sanción que el mérito del procedimiento disciplinario determine.

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 interrumpe, perdiéndose el tiempo transcurrido, si el personal incurriere nuevamente en falta administrativa, y se suspende desde la fecha de la resolución que ordene la instrucción del procedimiento disciplinario correspondiente.

Si el proceso administrativo se paraliza por más de dos años, o transcurren dos calificaciones funcionarias sin que haya sido sancionado, continuará corriendo el plazo de prescripción como si no se hubiese suspendido.”.

**Artículo 3.-** Introdúcese el siguiente artículo 138 bis, nuevo, al decreto con fuerza de ley N° 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile:

“Artículo 138 bis.- 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.

Si a la fecha de retiro del personal, se encuentra en tramitación un procedimiento disciplinario, este deberá continuarse hasta su normal término, anotándose en su hoja de vida la sanción que el mérito del procedimiento disciplinario determine.

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 interrumpe, perdiéndose el tiempo transcurrido, si el personal incurriere nuevamente en falta administrativa, y se suspende desde la fecha de la resolución que ordene la instrucción del procedimiento disciplinario correspondiente.

Si el proceso administrativo se paraliza por más de dos años, o transcurren dos calificaciones funcionarias sin que haya sido sancionado, continuará corriendo el plazo de prescripción como si no se hubiese suspendido.”.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 6, 13 y 20 de junio; 4 y 11 de julio; 1, 8 y 22 de agosto, y 5 de septiembre, todas de 2017, con la asistencia de los Honorables Senadores señores Fulvio Rossi Ciocca (Presidente), Baldo Prokurica Prokurica (Presidente accidental), Pedro Araya Guerrero, Carlos Bianchi Chelech y Víctor Pérez Varela.

Sala de la Comisión, a 11 de septiembre de 2017.

Milena Karelovic Ríos  
Abogada Secretaria de la Comisión

## **RESUMEN EJECUTIVO**

**INFORME DE LA COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL**, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, 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**).

---

**I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** igualar el plazo de prescripción de la acción disciplinaria fijado para los integrantes de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, con el término establecido para los demás funcionarios públicos, que corresponde a cuatro años. Asimismo, uniformar las normas sobre suspensión e interrupción de la prescripción, de manera que todos los funcionarios públicos -civiles, militares y de las policías- se rijan por disposiciones similares, resguardando con ello la garantía constitucional de igualdad ante la ley.

**II. ACUERDOS:** aprobado por unanimidad en general (5x0), y en particular (4X0), con enmiendas.

**III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** el proyecto consta de tres artículos permanentes.

**IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** no hay.

**V. URGENCIA:** suma.

**VI. ORIGEN INICIATIVA:** moción de los Honorables Diputados señores Pilowsky, Browne, Ceroni, Chahin, Monckeberg (don Nicolás), Pérez (don José), Schilling, Tarud, Ulloa y Urrutia (don Osvaldo).

**VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo.

**VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** aprobado en general y particular por unanimidad (104 votos a favor).

**IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 17 de agosto de 2016.

**X. TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, en general y en particular.

**XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**

1. Ley N° 18.948, orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas.
2. Decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas.
3. Decreto supremo N° 1445, de 1951, del Ministerio de Defensa Nacional, Reglamento de Disciplina para las Fuerzas Armadas.

4. Decreto supremo 1.232, de 1986, del Ministerio de Defensa Nacional, que aprueba Reglamento de Disciplina de la Armada.
5. Decreto supremo N° 277, de 1974, del Ministerio de Defensa Nacional, que aprueba el DN L – 910, Reglamento de Investigaciones Sumarias Administrativas de las Fuerzas Armadas.
6. Ley N° 18.961, orgánica constitucional de Carabineros de Chile.
7. Decreto supremo N° 900, de 1967, del ex Ministerio del Interior, que aprueba Reglamento de Disciplina N° 11 de Carabineros de Chile.
8. Decreto supremo N° 118, de 1982, del Ministerio de Defensa Nacional, que aprueba texto del Reglamento de Sumarios Administrativos N° 15 de Carabineros de Chile.
9. Decreto ley N° 2.460, de 1979, del Ministerio de Defensa Nacional, que dicta ley orgánica de Policía de Investigaciones de Chile.
10. Decreto con fuerza de ley N° 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile.
11. Decreto supremo N° 40, de 1981, del Ministerio de Defensa Nacional, que aprueba Reglamento de Disciplina del Personal de Investigaciones de Chile.
12. Decreto supremo N° 1, de 1982, del Ministerio de Defensa Nacional, que aprueba Reglamento de Sumarios Administrativos e Investigaciones Sumarias de la Policía de Investigaciones de Chile.
13. Ley 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
14. Ley N° 18.834, que aprueba Estatuto Administrativo.
15. Ley N° 18.883, que aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.
16. Artículo 2332 del Código Civil.

Valparaíso, a 11 de septiembre de 2017.

Milena Karelovic Ríos  
Abogada Secretaria de la Comisión