INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE AJUSTA NORMAS DEL PERSONAL DE GENDARMERÍA DE CHILE, EN MATERIA DE REQUISITOS DE INGRESO Y DE PROMOCIÓN DE CARGOS EN LAS PLANTAS DE OFICIALES PENITENCIARIOS Y DE SUBOFICIALES Y GENDARMES.

BOLETÍN N° 8563-07 (S)

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia viene en informar, en segundo trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en un mensaje de S.E. el Presidente de la República.

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión contó con la colaboración de doña Patricia Pérez Goldberg, Ministra de Justicia; don José Miguel Poblete East, abogado asesor del Ministerio; don Marcos Fuentes Mercado, Coronel, Director Nacional subrogante de Gendarmería de Chile; don José Maldonado Vera, Teniente Coronel, Presidente de la Asociación Nacional de Oficiales Penitenciarios (ANOP); don Alberto Figueroa Quezada, Mayor, Secretario de la Asociación; don Juan Mella Contreras, Presidente de la Asociación Nacional de Funcionarios Penitenciarios de Gendarmería de Chile (ANFUP); don Oscar Benavides Millapán, Dirigente Nacional de la Asociación; don Juan Rozas Poblete, Presidente de la Asociación Nacional de Directivos, Profesionales y Técnicos de Gendarmería de Chile (ADIPTGEN); don Octavio Sáez Acuña, Director de la Asociación; don Joe González Barraza, Presidente de la Asociación Nacional de Suboficiales de Gendarmería de Chile, (ANSOG) y don Aquiles Valenzuela Araya, Tesorero Provincial de Valparaíso de la Asociación.

Para el despacho de este proyecto, el Jefe del Estado ha hecho presente la urgencia, la que ha calificado de suma para todos sus trámites constitucionales, por lo que esta Corporación cuenta con un plazo de quince días corridos para afinar su tramitación, término que vence el 18 de abril en curso, por haberse dado cuenta de la urgencia en la Sala el 3 del mismo mes.

I.- IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES DEL PROYECTO.

La idea central del proyecto, de acuerdo al texto original ingresado a trámite legislativo, tiene por objeto ajustar las normas sobre modernización de Gendarmería de Chile a la nueva política penitenciaria implementada por el Gobierno. Dentro de este objetivo central, está contenida la idea de facultar al Director Nacional de la Institución, para cursar los ascensos del personal que aún se encuentran pendientes, eximiéndolos del requisito de tiempo mínimo de permanencia en el cargo, objetivo que, luego de las modificaciones introducidas por el Senado, ha terminado por ser la finalidad específica de este texto.

Tal idea, la que el proyecto concreta mediante un artículo único y una disposición transitoria, es propia de ley de la exclusiva iniciativa presidencial al tenor de lo establecido en el artículo 65, inciso cuarto, número 4° de la Constitución Política, en relación con el artículo 63, números 2) y 14) de la misma Carta Fundamental.

II.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

Para los efectos de lo establecido en los números 3°, 4°, 5°, 6° y 7° del artículo 289 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia de lo siguiente:

1.- Que se aprobó la idea de legislar por unanimidad, con los votos de los diputados señora Marisol Turres y señores Jorge Burgos, Marcelo Díaz y Cristián Mönckeberg.

2.- Que el proyecto no contiene normas de rango orgánico constitucional o que deban aprobarse con quórum calificado. Igual afirmación formuló el Senado.

3.- Que la totalidad del proyecto es de la competencia de la Comisión de Hacienda por su incidencia en materia presupuestaria y financiera del Estado.

4.- Que no hubo artículos o indicaciones rechazados.

5..- Que se aprobó el proyecto en los mismos términos propuestos por el Senado.

III.- DIPUTADO INFORMANTE.

Se designó diputado informante al señor Marcelo Díaz Díaz.

IV.- SÍNTESIS DEL TEXTO APROBADO POR EL SENADO.

De conformidad a lo señalado en el N° 2° del artículo 289 del Reglamento de la Corporación, cabe señalar que el texto aprobado por el Senado, expresado en un solo artículo permanente y otro transitorio, faculta al Director Nacional de Gendarmería para que dentro del período comprendido entre la publicación de esta ley y el 30 de noviembre de 2014, y siempre que existan vacantes, pueda ascender a los funcionarios de la institución de las plantas de Oficiales Penitenciarios y de Suboficiales y Gendarmes, que no cumplen con el requisito de tiempo mínimo de permanencia en el grado, pero respetando el orden del escalafón de antigüedad dentro del respetivo grado.

No obstante lo anterior, no podrá ejercerse la facultad señalada respecto de los funcionarios titulares de los cargos de subteniente y teniente segundo, grados 16° y 14°, respectivamente, de la planta de Oficiales Penitenciarios ni de los titulares de los cargos de gendarme y gendarme segundo, grados 26° y 24°, respectivamente, de la planta de Suboficiales y Gendarmes. Respecto de este personal exceptuado, se aplicarán las

disposiciones contenidas en los artículos 34 A y 34 B del Estatuto. (es decir, el cumplimiento del requisito de tiempo mínimo de permanencia en el grado, se considera como tiempo máximo, produciéndose, en lo referente a los oficiales, el ascenso en el primer caso al cargo de teniente segundo, grado 14°, y, en el segundo, al de teniente primero, grado 12, pero debiendo cumplir además con el examen habilitante para ascender a ese grado; en lo que dice relación con los suboficiales, el ascenso en el primer caso al cargo de gendarme segundo grado 24° y en el segundo a gendarme primero, grado 22° .).

Los ascensos producidos como consecuencia del ejercicio de la facultad señalada, regirán desde el momento en que se afine la tramitación de la resolución correspondiente por la Contraloría General de la República, imputándose el mayor gasto que su ejercicio signifique al presupuesto de Gendarmería de Chile.

V.- ANTECEDENTES.

1.- De acuerdo al mensaje con que se acompañó el texto original de este proyecto, se señaló que el Gobierno pretendía impulsar una política penitenciaria destinada a establecer las condiciones y los medios necesarios para reorientar el cumplimiento de las penas hacia la reinserción social de los condenados.

Esta finalidad se enmarcaba en la denominada “Nueva Política Penitenciaria”, la que se expresaba en los nueve ejes fundamentales que mencionaba y entre las que figuraba el mejoramiento de la gestión de personal de Gendarmería de Chile.

Agregaba que al efecto en el año 2010 se había publicado la ley N° 20.426, que “Moderniza Gendarmería de Chile, incrementando su personal y readecuando las normas de su carrera funcionaria”, cuerpo legal en que se habían abordado el aumento señalado, la fijación de nuevas plantas, la regulación del proceso de encasillamiento del personal y el reordenamiento orgánico de la institución, modificaciones todas muy importantes, pero insuficientes para establecer las necesarias condiciones que requiere Gendarmería para enfrentar los desafíos que impone la nueva política penitenciaria.

Añadía que las nuevas mejoras y los ajustes que la implementación de la ley N° 20.426 demostraba como necesarios, llevaban a introducir modificaciones en el Estatuto del Personal en lo que dice relación con las plantas de Oficiales Penitenciarios y de Suboficiales y Gendarmes y en el decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Justicia, de 2011, que fijaba normas para la promoción de cargos en estas plantas.

Entre las modificaciones que proponía al Estatuto del Personal figuraban cambios en los requisitos de ingreso a la institución; la eliminación de la inhabilidad por parentesco para ingresar a las escuelas matrices; el establecimiento de sanciones para el caso de reprobación de cursos de

perfeccionamiento; el establecimiento de una facultad especial para el aumento transitorio de la Planta de Oficiales Penitenciarios; la consideración del lugar de egreso en la respectiva promoción de la escuela matriz, como un factor a tener en cuenta para los efectos del ascenso; la redistribución de los tiempos mínimos en el grado para favorecer la permanencia en los grados superiores y la supresión de disposiciones ya sobrepasadas.

Para obviar el problema generado por las normas sobre reencasillamiento contenidas en la ley N° 20.426, se facultaba al Director Nacional para reducir el requisito de permanencia en el grado a fin de proveer mediante ascensos las vacantes en cargos superiores.

Por último, introducía modificaciones en el decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Justicia, de 2011, para cambiar la ponderación y cálculo del lugar de egreso de los cursos de formación como factor a considerar para el ascenso, y para regular, en forma más estricta, las consecuencias de no aprobar los cursos de perfeccionamiento.

Posteriormente, como consecuencia de una indicación del mismo Ejecutivo para suprimir gran parte del articulado del proyecto ya aprobado en general, dejando solamente dos disposiciones en tramitación, se hizo presente por sus representantes que el propósito de este cambio pretendía, fundamentalmente, entregar al Director Nacional la atribución para cursar rápidamente los ascensos del personal aún pendientes y dejar el sistema de calificación y ascenso para un proyecto distinto que se enviaría con posterioridad. Por tanto, el proyecto quedaría circunscrito al ejercicio de la facultad que se otorgaba al Director Nacional, para eximir del cumplimiento del requisito de permanencia de tiempo mínimo en el grado, para los efectos de cursar los ascensos, lo que permitiría acceder a cargos superiores a alrededor de 2696 funcionarios.

2.- El decreto con fuerza de ley N° 1791, del Ministerio de Justicia, de 1980, Estatuto del Personal de Gendarmería de Chile.

Su artículo 26, ubicado en el Título IV, que se refiere a los ascensos, dispone que el personal de las Plantas de Oficiales Penitenciarios y de Suboficiales y Gendarmes para tener derecho al ascenso deberá cumplir los siguientes requisitos:

1) Que exista vacante en el grado al cual ascenderá;

2) Que esté clasificado en lista N° 1 o N° 2;

3) Haber aprobado los cursos de perfeccionamiento y los exámenes habilitantes a que se refiere el artículo 17 en las condiciones que determine el reglamento, y

4) Cumplir con el requisito del tiempo mínimo en el grado.

Su artículo 33 señala que los requisitos de tiempo mínimo de permanencia en el grado para el ascenso de los Oficiales de la Planta de Oficiales Penitenciarios son los siguientes:

Subteniente	4 años
Teniente Segundo	4 años
Teniente Primero	5 años
Capitán	6 años
Mayor	6 años
Teniente Coronel	5 años
Coronel	*****

Su inciso segundo agrega que con todo, tratándose de los cargos de Subteniente y Teniente Segundo, grados 16° y 14°, respectivamente, el tiempo señalado precedentemente será considerado tiempo máximo.

Su artículo 34 señala que el tiempo mínimo de permanencia en el grado para el ascenso del personal de la Planta de Suboficiales y Gendarmes será el siguiente:

Gendarme	3 años
Gendarme Segundo	3 años
Gendarme Primero	3 años
Cabo	3 años
Cabo Segundo	4 años
Cabo Primero	4 años
Sargento Segundo	4 años
Sargento Primero	3 años
Suboficial	3 años
Suboficial Mayor	*****

Su inciso segundo señala que con todo, tratándose de los cargos de Gendarme y Gendarme Segundo, grados 26° y 24°, respectivamente, el tiempo señalado precedentemente será considerado tiempo máximo.

Su artículo 34 A establece que transcurrido el tiempo máximo de permanencia a que se refiere el inciso final del artículo 33, los funcionarios titulares de los cargos de Subtenientes grado 16° de la Planta

de Oficiales Penitenciarios, ascenderán a Teniente Segundo grado 14°. Tratándose del cargo de Teniente Segundo para ascender a Teniente Primero, además de haber computado el referido tiempo máximo se requerirá haber aprobado el examen habilitante a que se refiere el artículo 17 de este Estatuto.

Su inciso segundo agrega que de no existir vacantes disponibles para materializar los referidos ascensos, los funcionarios recibirán las remuneraciones correspondientes a los grados 14° y 12°, respectivamente. No obstante, respecto de la asignación por antigüedad, se estará a lo dispuesto en el artículo 6° del decreto ley N° 249, de 1974.

Su inciso tercero añade que una vez que se produzcan las vacantes necesarias, los funcionarios obtendrán la calidad de titulares de los grados señalados en el inciso anterior, desde la fecha en que comenzaron a percibir las remuneraciones correspondientes a dichos grados.

Su inciso cuarto previene que en el caso que los funcionarios a que se refiere este artículo, cesen en funciones por cualquier causa, sin haber obtenido la titularidad del cargo correspondiente, se entenderá que la obtuvieron para todos los efectos legales.

Su artículo 34 B dispone que transcurrido el tiempo máximo de permanencia a que se refiere el inciso final del artículo 34, los funcionarios titulares de los cargos de Gendarmes grado 26° y Gendarmes Segundo grado 24°, ambos de la Planta de Suboficiales y Gendarmes, ascenderán a Gendarme Segundo grado 24° y Gendarme Primero grado 22°, respectivamente

Su inciso segundo señala que de no existir vacantes disponibles para materializar los referidos ascensos, los funcionarios recibirán las remuneraciones correspondientes a los grados 24° y 22°, aplicándose respecto de la asignación de antigüedad, lo dispuesto en el artículo 6° del decreto ley N° 249, de 1974.

Su inciso tercero establece que una vez que se produzcan las vacantes necesarias, los funcionarios obtendrán la calidad de titulares de los grados señalados en el inciso anterior, desde la fecha en que comenzaron a percibir las remuneraciones correspondientes a dichos grados.

Su inciso cuarto indica que en el caso que los funcionarios a que se refiere este artículo, cesen en funciones por cualquier causa, sin haber obtenido la titularidad del cargo correspondiente, se entenderá que la obtuvieron para todos los efectos legales.

3.- El decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Justicia, de 2011, que fija normas para la promoción de cargos en las plantas de Oficiales Penitenciarios y de Suboficiales y Gendarmes.

Su artículo único transitorio dispone que los requisitos de tiempo mínimo de permanencia en el grado para el ascenso de los funcionarios que resulten encasillados en la Planta de Oficiales Penitenciarios, contenida en el artículo 1° del decreto con fuerza de ley N° 1-2010, de 2010, del Ministerio de Justicia, conforme a lo establecido en los artículos 5° y primero transitorio, numeral 5) de la ley N° 20.426, serán los siguientes:

Subteniente	4 años
Teniente Segundo	4 años
Teniente Primero	5 años
Capitán	5 años
Mayor	5 años
Teniente Coronel	4 años
Coronel	****

VI.- DISCUSIÓN DEL PROYECTO.

Discusión general y particular.

Durante la discusión acerca de la idea de legislar, la señora Ministra de Justicia hizo presente que la iniciativa original de este proyecto, contemplaba una serie de modificaciones a la ley N° 20.426, pero que al asumir ella el Ministerio decidió dividirlo en dos, con el objeto de tratar más aceleradamente, y en forma separada, la parte que permite destrabar los ascensos al interior del Servicio.

Explicó que el encasillamiento previsto en la ley citada, dio lugar a que muchos cargos declarados vacantes no hayan podido ser provistos por no cumplir los potenciales candidatos con el requisito de tiempo mínimo de permanencia en el grado.

Para enfrentar esta situación, se otorga en el artículo único del proyecto una facultad transitoria al Director Nacional del Servicio para que pueda disponer los correspondientes ascensos, prescindiendo del requisito de tiempo mínimo de permanencia en el grado.

Detalló en seguida las características de esta facultad, señalando que:

1° era temporal porque solamente autorizaba al Director Nacional a ejercitarla entre la fecha de publicación de esta ley y el 30 de noviembre de 2014, fecha en que empezará a regir el sistema de ascensos previsto en la ley N° 20.426;

2° requería para su concesión la existencia de vacantes en el grado superior;

3° no sería aplicable a los dos últimos grados de las plantas de Oficiales Penitenciarios y de Suboficiales y Gendarmes, vale decir, Subteniente y Teniente Segundo, grados 16° y 14°, respectivamente y Gendarme y Gendarme Segundo, grados 26° y 24°, respectivamente, porque, en ambos casos, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 34 A y 34 B del Estatuto del Personal de Gendarmería de Chile, si existen vacantes en el grado superior ascienden automáticamente y, en caso de no haberlas, perciben la remuneración del grado superior.

4° el ascenso se verificaría por estricto orden de antigüedad, no habiendo espacio para la discrecionalidad del Director Nacional.

5° la fecha en que se concretaría el ascenso sería la misma en que la resolución respectiva quede totalmente tramitada por la Contraloría General de la República.

6° el mayor gasto que signifique el ejercicio de esta facultad, se financiaría con cargo al presupuesto de Gendarmería de Chile.

Efectuó, luego, una proyección de los ascensos que podrían materializarse en ejercicio de la facultad que se concede al Director Nacional, señalando que de acuerdo a los antecedentes con que se cuenta, alrededor de 2696 funcionarios podrían ascender a grados superiores.

Agregó que durante el estudio de los antecedentes se había verificado la urgencia de proveer las vacantes a fin de dar lugar a los ascensos necesarios, para lo cual se había separado esta materia de la iniciativa original, optándose por ascender, a falta de funcionarios que llenaran todos los requisitos, a los que no cumplen con el de tiempo de permanencia mínima en el grado, respetando el orden de antigüedad y dejando para otra iniciativa los ajustes que deberán efectuarse a la ley N° 20.426.

Finalmente, ante algunas observaciones formuladas por los representantes de las cuatro Asociaciones de funcionarios de Gendarmería, relacionadas, principalmente, con la necesidad de acelerar la iniciativa sobre calificación y ascenso del personal, explicó que para su envío a tramitación resultaba fundamental conocer las observaciones que tal iniciativa merecía a las distintas asociaciones que lo agrupan, no todas las cuales habían dado a conocer aún sus opiniones.

Cerrado el debate, se aprobó la idea de legislar por unanimidad, con los votos de los diputados señora Turres y señores Burgos, Díaz y Cristián Mönckeberg. Con igual quórum y participación se aprobó en particular la iniciativa.

******

Por las razones señaladas y por las que expondrá el señor diputado informante, esta Comisión recomienda aprobar el proyecto en conformidad al siguiente texto:

“PROYECTO DE LEY:

Artículo único.- El Director Nacional de Gendarmería de Chile podrá, dentro del período comprendido entre la publicación de la presente ley y el 30 de noviembre de 2014, a través de resolución fundada, y existiendo vacantes, ascender a los funcionarios de la institución que no cuenten con el requisito señalado en el número 4) del artículo 26 del decreto con fuerza de ley N° 1.721, del Ministerio de Justicia, de 1980, que fija el Estatuto de Personal perteneciente a las Plantas I y II de Gendarmería de Chile, o en el artículo único transitorio del decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Justicia, de 2011, que fija normas para la promoción de cargos en las plantas de oficiales penitenciarios y de suboficiales y gendarmes, según sea el caso, respetando estrictamente el orden del escalafón de antigüedad dentro del respectivo grado.

La facultad señalada en el inciso precedente no será aplicable a los funcionarios titulares de los cargos de Subteniente y Teniente Segundo, grados 16° y 14°, respectivamente, de la Planta de Oficiales Penitenciarios, ni a los funcionarios titulares de los cargos de Gendarme y Gendarme Segundo, grados 26° y 24°, respectivamente, de la Planta de Suboficiales y Gendarmes. Respecto de estos funcionarios, se aplicará lo dispuesto en los artículos 34 A y 34 B, respectivamente, del decreto con fuerza de ley N° 1.791, del Ministerio de Justicia, de 1980, que fija el Estatuto de Personal perteneciente a las Plantas I y II de Gendarmería de Chile.

Los ascensos del personal de las Plantas I y II de Gendarmería de Chile, efectuados en conformidad a la facultad establecida en este artículo, regirán desde el momento en que la respectiva resolución quede totalmente tramitada por la Contraloría General de la República.

Artículo transitorio.- El mayor gasto que represente la aplicación de la facultad a que se refiere el artículo único se financiará con cargo a los recursos que consulta el presupuesto de Gendarmería de Chile.”

******

Sala de la Comisión, a 17 de abril de 2013.

Acordado en sesión de igual fecha con la asistencia de los diputados señor Cristián Mönckeberg Bruner (Presidente), señora Marisol Turres Figueroa y señores Jorge Burgos Varela, Marcelo Díaz Díaz y Cristián Letelier Aguilar.

En reemplazo del diputado señor Felipe Harboe Bascuñán asistió la diputada señora María Antonieta Saa Díaz.

EUGENIO FOSTER MORENO
Abogado Secretario de la Comisión