INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica el Estatuto del Personal perteneciente a las Plantas I y II de Gendarmería de Chile en materia de ascensos.

BOLETÍN Nº 10.075-05

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de informaros acerca del proyecto de ley de la referencia, iniciado en Mensaje de Su Excelencia la señora Presidenta de la República, con urgencia calificada de “suma”.

A la sesión en que la Comisión se ocupó de este asunto asistieron, además de sus miembros, del Ministerio de Justicia, la Ministra, señora Javiera Blanco; el Jefe de la División Jurídica, señor Roberto Godoy; la Jefa del Departamento de Asesorías y Estudios, señora María Ester Torres, y la asesora legislativa, señorita Alejandra Seguel.

Del Ministerio de Hacienda, la Coordinadora Legislativa, señorita Macarena Lobos.

Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el asesor, señor Giovanni Semería.

Del Comité Partido por la Democracia, el asesor, señor Reinaldo Monardes.

El asesor del Honorable Senador Montes, señor Gabriel Galaz.

El asesor del Honorable Senador Coloma, señor Álvaro Pillado.

De la Asociación Nacional de Suboficiales y Gendarmes, ANSOG, el Presidente Nacional, señor Joe González; el Secretario Nacional, señor Carlos Fernández, y los dirigentes regionales de Valparaíso, señores Cristian Cortés y David Acuña.

De la Asociación Nacional de Funcionarios Penitenciarios, ANFUP, los dirigentes regionales de Valparaíso, señores Luis Vásquez y Mario Brito.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Establecer un mecanismo de ascenso que permita su aplicación práctica y supere las dificultades de aquel contemplado en la ley N° 20.426 (relativas a la falta total o parcial de información acerca del promedio de notas obtenidas en los cursos de formación) considerando nuevos factores para ello, cuyas ponderaciones serán materias de un decreto con fuerza de ley.

- - -

ANTECEDENTES

Para una adecuada comprensión de la iniciativa en informe deben tenerse presente los siguientes antecedentes:

A.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

- La ley N° 20.426, que moderniza Gendarmería de Chile incrementando su personal y readecuando las normas de su carrera funcionaria.

- El decreto con fuerza de ley Nº 1.791, del Ministerio de Justicia, de 1979, que fija el Estatuto de Personal perteneciente a las Plantas I y II de Gendarmería de Chile.

- 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.

B.- ANTECEDENTES DE HECHO

El Mensaje expone que se aprobó en el año 2010, la ley Nº 20.426, que moderniza Gendarmería de Chile incrementando su personal y readecuando las normas de su carrera funcionaria.

Agrega que dicha normativa refleja la preocupación por resguardar la carrera funcionaria en una institución fundada en principios jerárquicos, profesionales y técnicos, todo lo cual garantiza la dignidad de la función pública, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo, y la objetividad en las calificaciones, en función del mérito y de la antigüedad.

La precitada ley, junto con efectuar diversas modificaciones al estatuto de personal de la institución, dio inicio a un proceso de encasillamiento del mismo en las nuevas plantas que se fijarían. Adicionalmente, prescribió que mediante decreto con fuerza de ley se establecería la ponderación de los factores que ella misma fijó como indispensables para determinar el orden en que ascenderían los

funcionarios: el promedio de notas de los cursos de formación de la Escuela de Gendarmería, la clasificación en lista 1 ó 2, el tiempo que se había permanecido en el grado y -para los subescalafones en que se exigió- los resultados de los cursos de perfeccionamiento o exámenes habilitantes.

Indica que mediante el decreto con fuerza de ley Nº 2, del Ministerio de Justicia, de 2011, se fijaron los respectivos valores de los factores y se asignaron sus ponderaciones. Asimismo, a inicios del año 2011 se terminó el proceso de encasillamiento del personal que se desencadenara con la ley Nº 20.426. Añade que el año 2013, antes de producirse los primeros ascensos mediante las reglas de promoción fijadas en la referida ley, se promulgó la ley N° 20.674, que otorgó temporalmente al Director Nacional de Gendarmería la facultad para ascender a los funcionarios de la institución que no contaran con el requisito de tiempo mínimo de permanencia en el grado, debiendo, sin embargo, respetar estrictamente el orden del escalafón de antigüedad dentro del respectivo grado. Esta potestad del Director significó, en los hechos, la postergación, hasta finales del año 2014, de la entrada en régimen del sistema de promoción diseñado en la ley Nº 20.426.

Sin perjuicio de lo anterior, durante el año 2014, al momento de planificar los primeros ascensos que se llevarían a cabo mediante la ponderación de factores que exige la ley Nº 20.426, se pudo constatar la imposibilidad de considerar uno de dichos factores, a saber, el promedio de notas obtenidas en los cursos de formación, por cuanto la institución carecía de los registros correspondientes a dichas notas o, en algunas generaciones, se encontraba incompleto. A consecuencia de esta situación, Gendarmería de Chile efectuó una consulta a la Contraloría General de la República respecto a la procedencia de prescindir de las notas de egreso de la Escuela como factor a ponderar para los ascensos de los funcionarios de las plantas I y II. Mediante Dictamen Nº 73.890, de 2014, la Contraloría estimó que los motivos aducidos por Gendarmería de Chile constituían fuerza mayor y, por ende, correspondía que se abstuviera, según corresponda, de ponderar el mencionado factor y, además, ordenó recurrir a los criterios establecidos en el aludido decreto con fuerza de ley Nº 2, de 2011, añade el Mensaje.

Explica que la omisión de la ponderación correspondiente a los cursos de formación entre los otros factores que determinan el orden de los ascensos implica, en la práctica, una sobrevaloración de los otros factores que altera profundamente el diseño institucional fijado por la ley Nº 20.426 y las definiciones plasmadas en el decreto con fuerza de ley Nº 2, de 2011. Por ejemplo, el puntaje de calificación del funcionario en el último período ejecutoriado pasa de considerarse en un 60% para efectos del ascenso, a un 75%, en relación con el tiempo de permanencia en el grado.

De igual manera, la consideración que se hizo de las calificaciones y del tiempo de permanencia en el grado en el decreto con fuerza de ley Nº 2, de 2011, conlleva que, con la aplicación de los valores y ponderaciones fijadas, se produzca una dispersión de resultados en que pequeñas diferencias de puntajes producen graves perjuicios en las carreras

de funcionarios de manera permanente. Sin duda, señala, ello no se condice con la voluntad del Gobierno en orden a que Gendarmería de Chile cuente con una carrera funcionaria moderna, digna, justa y adecuada a sus importantes funciones.

Por todo lo anterior, manifiesta que el objetivo del proyecto de ley es establecer un mecanismo de ascenso que permita su aplicación práctica considerando nuevos factores para ello, cuyas ponderaciones serán materias de un decreto con fuerza de ley. Considerando lo anterior, esta iniciativa contempla una etapa de transición en la consecución del objetivo planteado, permitiendo que durante ese período haya normas especiales para el ascenso.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al comenzar la discusión, la **Ministra de Justicia, señora Javiera Blanco**, explicó que el origen de la iniciativa legal se encuentra en dos cuerpos normativos de los años 2010-2011. Uno de ellos, indicó, es la ley N° 20.426, que estableció un sistema de ascensos que consideraba las notas obtenidas en los cursos de formación de los gendarmes, entre otros requisitos, pero ocurrió que generaciones de egresos, como aquellas de los años 1981 y 1982, no cuentan con notas de egreso por no haberse encontrado los registros pertinentes.

Agregó que la Contraloría General de la República dictaminó que al no poder considerarse el factor nota de egreso debían sobreponderarse los otros factores considerados, lo que produjo una distorsión muy grande en los escalafones respecto de una institución jerarquizada como Gendarmería de Chile. Adicionalmente, junto a otros factores que generaron problemas, la situación expuesta ha provocado que se encuentren detenidos más de 1.500 ascensos.

Señaló que, al igual que en el Gobierno anterior, se propone omitir la exigencia de ciertos requisitos para que puedan producirse ascensos sin necesidad de cumplirlos. Además de la referida solución transitoria, se propone una solución definitiva con una evaluación que, junto a datos objetivos como la antigüedad, considere el mérito al encontrarse calificado en lista 1 ó 2 y cursos de perfeccionamiento o aprobación de exámenes habilitantes.

El **Presidente Nacional de la Asociación Nacional de Suboficiales y Gendarmes, ANSOG, señor Joe González**, expresó que el proyecto de ley es de justicia al solucionar un problema que tiene sin llenar vacantes que vienen desde el año 2014 y perjudica a más de 1.500 funcionarios, al aplicar parámetros que se establecieron sin escuchar a los funcionarios cuando se elaboró el decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Justicia, de 2011. Sostuvo que se ha desfavorecido a funcionarios en las resoluciones de las promociones de los años 2009, 2010 y 2011, en que existen casos de gendarmes que han perdido más de 1.000

lugares, dado que no se ha considerado debidamente estar ubicado en lista 1, de excelencia, para efectos de conformar el escalafón de mérito.

El **Honorable Senador señor Coloma** manifestó que el proyecto de ley propone una fórmula razonable de agilizar un proceso de ascensos que se encuentra detenido. Agregó que se contempla un sistema bastante adecuado para generar los ascensos, dado que no basta la antigüedad para subir de grado.

Sometido a votación en general el proyecto de ley, fue aprobado por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Coloma, García, Lagos, Montes y Zaldívar.

- - -

FINANCIAMIENTO

El informe financiero N° 70, elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, de 1 de junio de 2015, señala, de manera textual, lo siguiente:

“I. Objetivos del Proyecto de Ley

a. Establecer un mecanismo de ascenso que permita su aplicación práctica, considerando nuevos factores para ello, cuyas ponderaciones serán materia de un decreto con fuerza de ley.

b. Conforme a lo anterior, el proyecto considera una etapa de transición para su aplicación, permitiendo que durante ese periodo haya normas especiales de ascenso.

II. Efecto de la indicación sobre el Presupuesto Fiscal

El proyecto de ley irroga gastos por los siguientes conceptos:

Miles $

Concepto de gasto	Año 2015	Año 2016	En Régimen
Ascensos en la Planta de Oficiales	85.127	85.127	85.127
Ascensos en la Planta de Suboficiales	858.434	1.082.195	1.082.195
Total	**943.561**	**1.167.322**	**1.167.322**

Conforme a lo señalado, la presente indicación irroga **un mayor gasto fiscal en régimen de $ 1.167.322 miles.**

El mayor gasto fiscal que irrogue la aplicación de este proyecto de ley durante el año de entrada en vigencia del mismo, se financiará con cargo a la Partidas 10 Ministerio de Justicia, y en lo que

faltare, con recursos provenientes de la Partida Tesoro Público. Para los años siguientes, los recursos se proveerán en las respectivas leyes de presupuestos.”.

Con la misma data, se presentó **un informe financiero sustitutivo N° 72**, elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que señala, de manera textual, lo siguiente:

“I. Objetivos del Proyecto de Ley

a. Establecer un mecanismo de ascenso que permita su aplicación práctica considerando nuevos factores para ello, cuyas ponderaciones serán materia de un decreto con fuerza de ley.

b. Conforme a lo anterior, el proyecto considera una etapa de transición para su aplicación, permitiendo que durante ese periodo haya normas especiales de ascenso.

II. Efecto de la indicación sobre el Presupuesto Fiscal

El proyecto de ley irroga gastos por los siguientes conceptos:

Miles $

Concepto de gasto	Año 2015	Año 2016	En Régimen
Ascensos en la Planta de Oficiales	85.127	172.487	172.487
Ascensos en la Planta de Suboficiales	858.434	1.293.642	1.293.642
Total	**943.561**	**1.466.129**	**1.466.129**

Conforme a lo señalado, la presente indicación **irroga un mayor gasto fiscal en régimen de $ 1.466.129 miles.**

El mayor gasto fiscal que irrogue la aplicación de este proyecto de ley durante el año de entrada en vigencia del mismo, se financiará con cargo a la Partidas 10 Ministerio de Justicia, y en lo que faltare, con recursos provenientes de la Partida Tesoro Público. Para los años siguientes, los recursos se proveerán en las respectivas leyes de presupuestos.”.

Se deja constancia de los precedentes informes financieros en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 17 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito del acuerdo precedentemente expuesto, vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de proponeros la aprobación en general de la iniciativa legal en trámite, en los mismos términos en que fue despachado por la Honorable Cámara de Diputados, cuyo texto es del siguiente tenor:

PROYECTO DE LEY

"Artículo 1°.- Reemplázase el inciso primero del artículo 24 del decreto con fuerza de ley Nº1.791, de 1979, del Ministerio de Justicia, que fija el Estatuto de Personal perteneciente a las Plantas I y II de Gendarmería de Chile, por el siguiente:

"Los ascensos se concederán en las plantas de Oficiales Penitenciarios y de Suboficiales y Gendarmes, considerando la antigüedad en la institución, el orden de egreso de la Escuela de Gendarmería y el cumplimiento de los requisitos establecidos en los numerales 2), 3) y 4) del artículo 26 de este Estatuto y lo dispuesto en el reglamento correspondiente.".

Artículo 2°.- El requisito de exámenes habilitantes establecido en el artículo 26, número 3, del decreto con fuerza de ley Nº1.791, de 1979, del Ministerio de Justicia, será exigible a contar del 1 de enero de 2017.

Artículo 3°.- Derógase el artículo octavo transitorio de la ley N°20.426.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo primero.- El reglamento a que se refiere el artículo 18 del decreto con fuerza de ley Nº1.791, de 1979, del Ministerio de Justicia, deberá dictarse dentro del plazo de seis meses contado desde la fecha de publicación de esta ley.

Artículo segundo.- Facúltase al Presidente de la República para que, dentro del plazo de un año de publicada la presente ley, establezca, mediante uno o más decretos con fuerza de ley, expedidos por intermedio del Ministerio de Justicia, los que también deberán ser suscritos por el Ministro de Hacienda, las normas que regulen los factores establecidos en el artículo 24 del decreto con fuerza de ley N°1.791, de 1979, del Ministerio de Justicia, modificados por el artículo 1° de la presente ley, para lo cual podrá especialmente establecer las variables y sus correspondientes ponderaciones, las cuales podrán ser distintas según escalafón y subescalafón.

Artículo tercero.- El Director Nacional de Gendarmería de Chile podrá, dentro del período comprendido entre la publicación de la presente ley y el 31 de diciembre de 2016, a través de resolución fundada, y existiendo vacantes, ascender a los funcionarios de las

Plantas I y II de Gendarmería de Chile, disminuyendo en un año los tiempos mínimos de permanencia en el grado exigidos por los artículos 33 y 34 del decreto con fuerza de ley Nº1.791, de 1979, del Ministerio de Justicia, y por el artículo único transitorio del decreto con fuerza de ley N°2, de 2010, de dicho Ministerio, respetando estrictamente el orden del escalafón de antigüedad dentro del respectivo grado.

La fecha de los ascensos del personal de las Plantas I y II de Gendarmería de Chile será la misma de la respectiva vacante, siempre que se cumplan todos los requisitos para ascender, incluido el tiempo mínimo en el grado, exigidos por los artículos 33 y 34 del decreto con fuerza de ley Nº1.791, de 1979, del Ministerio de Justicia, y por el artículo único transitorio del decreto con fuerza de ley N°2, de 2010, de dicho Ministerio. Sin embargo, los ascensos del personal a quienes se les aplique la disminución establecida en el inciso anterior regirán desde la fecha de la respectiva resolución.

Artículo cuarto.- El mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley en su primer año presupuestario de vigencia, se financiará con los recursos contemplados en el presupuesto vigente de Gendarmería de Chile. No obstante lo anterior, el Ministerio de Hacienda, con cargo a la partida presupuestaria del Tesoro Público, podrá suplementar dicho presupuesto en la parte del gasto que no se pudiere financiar con dichos recursos.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 9 de junio de 2015, con asistencia de los Honorables Senadores señores Andrés Zaldívar Larraín (Presidente), Juan Antonio Coloma Correa, José García Ruminot, Ricardo Lagos Weber y Carlos Montes Cisternas.

Sala de la Comisión, a 10 de junio de 2015.

ROBERTO BUSTOS LATORRE
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA EL ESTATUTO DEL PERSONAL PERTENECIENTE A LAS PLANTAS I Y II DE GENDARMERÍA DE CHILE EN MATERIA DE ASCENSOS
(Boletín Nº 10.075-05)

I. OBJETIVO(S) DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: establecer un mecanismo de ascenso que permita su aplicación práctica y supere las dificultades de aquel contemplado en la ley N° 20.426 (relativas a la falta total o parcial de información acerca del promedio de notas obtenidas en los cursos de formación) considerando nuevos factores para ello, cuyas ponderaciones serán materias de un decreto con fuerza de ley.

II. ACUERDOS: aprobado en general por unanimidad (5x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de tres artículos permanentes y cuatro artículos transitorios.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no hay.

V. URGENCIA: suma.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de Su Excelencia la Presidenta de la República.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: en sesión de 4 de junio de 2015, fue aprobado en general con la unanimidad de 87 votos.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 9 de junio de 2015.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: informe de la Comisión de Hacienda.

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

- La ley N° 20.426, que moderniza Gendarmería de Chile incrementando su personal y readecuando las normas de su carrera funcionaria.

- El decreto con fuerza de ley Nº 1.791, del Ministerio de Justicia, de 1979, que fija el Estatuto de Personal perteneciente a las Plantas I y II de Gendarmería de Chile.

- 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.

Valparaíso, a 10 de junio de 2015.

ROBERTO BUSTOS LATORRE
Secretario de la Comisión