BOLETÍN Nº 8.265-07

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL MINISTERIO PÚBLICO.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda informa el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y conforme a lo dispuesto en los artículos 220 y siguientes del Reglamento de la Corporación.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1.- Origen y urgencia

La iniciativa tuvo su origen en la Cámara de Diputados por un mensaje de S.E. el Presidente de la República, calificada de “suma urgencia” para su tramitación legislativa.

2.- Disposiciones o indicaciones rechazadas

Ninguna.

3.- Disposiciones que no fueron aprobadas por unanimidad

Los numerales 2), 3), y 4) del artículo 1° del proyecto.

4.- Indicaciones declaradas inadmisibles

De los Diputados señores Auth, Jaramillo, Monsalve y Ortiz al numeral 2) del artículo 1° del proyecto.

5.- Se designó Diputado Informante al señor JARAMILLO, don ENRIQUE.

* * *

Asistieron a la Comisión durante el estudio del proyecto los señores Juan Ignacio Piña, Ministro (S) de Justicia; Sabas Chahuán, Fiscal Nacional del Ministerio Público; Rossana Costa, Directora de Presupuestos del Ministerio de Hacienda; Pedro Bueno, Director Ejecutivo del Ministerio Público; las señoras Solange Huerta, Fiscal Regional de la Fiscalía Metropolitana Occidente; Alberto Ayala, Fiscal Regional de la Fiscalía Metropolitana Oriente; Raúl Guzmán, Fiscal Regional de la Fiscalía Metropolitana Sur; Andrés Montes, Fiscal Regional de la Fiscalía

Metropolitana Centro Norte; Mauricio Richards, Fiscal Regional de la Región del Maule; Sandra Díaz, Jefa Nacional de Administración y Finanzas del Ministerio Público, y Christian Fuenzalida, Director de la Unidad de Comunicación de la Fiscalía Nacional.

Concurrieron, además, el Presidente (S) de la Asociación Nacional de Fiscales del Ministerio Público, señor Marcelo Leiva; el Presidente (S) de la Federación Nacional de Funcionarios del Ministerio Público (FENAMIP), señor Mario Gutiérrez; el Secretario General, señor Hugo Olea; las Directoras Nacionales, señoras Paulina Ruiz, Pamela Arancibia y Karla Rodríguez; los Directores Nacionales, señores Claudio Carvallo y Cristián Villalobos; el Periodista, señor Maximiliano Sepúlveda, todos de FENAMIP; los representantes de la Asociación Nacional de Funcionarios del Ministerio Público (ANFUMIP), señores Freddy González, José Miguel Cáceres, Fernando Contreras, Rafael Díaz, Francisco Bozo y las señoras Carola Díaz, María Elena Serrano, Gricel Clarella, Luz María Fernández; el Primer Vicepresidente Nacional de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, señor Jorge Consales; la señora Nury Benítez, Vicepresidenta de Negociación de la ANEF, y el encargado de la Secretaría Técnica de la Juventud de la misma entidad, señor Paul Laulié.

El propósito de la iniciativa consiste en fortalecer el Ministerio Público aumentando su dotación para mejorar los resultados de la investigación y persecución penal e incentivar la permanencia y trabajo de los fiscales a través de una carrera funcionaria.

El **informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos**, con fecha 15 de octubre de 2013, sustituye uno de 26 de abril de 2012, estableciendo que producto de la reasignación de cargos contenida en la indicación, los costos del proyecto de ley pasan a ser los siguientes:

Gastos de Operación en Régimen	Miles $ de 2013
Gastos en Personal: 93 fiscales y 280 funcionarios	10.368.797
Gastos en Personal: ascensos	1.260.534
Bienes y Servicios de Consumo	2.521.246
Total Gastos de Operación	**14.150.577**

Además, el proyecto tiene gastos por una vez por M$ 2.640.853 que se generan gradualmente hasta el año 3 de implementación.

La estructura temporal del gasto es la siguiente:

				Miles de $ de 2013
	Año 1	Año 2	Año 3	**Régimen**
Gasto Total	8.408.249	11.000.773	14.858.616	**14.150.577**

En el **debate de la Comisión** el señor Juan Ignacio Piña explicó que el mensaje dice relación con las siguientes materias:

1. Creación de una Fiscalía Especial de Investigaciones de Alta Complejidad (FIAC), que incorporaba 1 fiscal jefe FIAC (asimilado al Fiscal Regional), 24 fiscales adjuntos, 30 profesionales, 23 técnicos, 2 administrativos, y 3 auxiliares.

2. Aumento de personal en el tratamiento de causas de menor y mediana complejidad, de 23 fiscales adjuntos, 23 profesionales, 47 técnicos, y 68 administrativos.

3. Creación de Unidades de Análisis Criminal y Focos Investigativos (UAC-FOCOS), que incorporaba 22 fiscales adjuntos.

4. Fortalecimiento de la atención a víctimas y testigos, que implicaba contratar 104 técnicos.

5. Establecimiento de un régimen general de subrogación del fiscal adjunto.

6. Establecimiento de las bases para una carrera funcionaria. La norma permitía al Fiscal Nacional cubrir cargos de fiscales adjuntos por concursos internos con un tope de 30%.

Puntualizó que durante la tramitación legislativa de la iniciativa en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de esta Corporación, el Ejecutivo presentó indicaciones al proyecto que decían relación con los siguientes aspectos:

- Supresión de la Fiscalía Especial de Investigaciones de Alta Complejidad (FIAC).
- Redistribución de la dotación prevista para la FIAC.
- Clasificación de las Fiscalías Regionales “por tamaño” para definir, cuando corresponda, aquéllas en que se aplicarán los pilotos UAC-FOCOS.
- Aumento del porcentaje de concursabilidad interna para los fiscales.
- Creación de un sistema de ascensos para los fiscales.

Con respecto a la supresión de la FIAC y a la redistribución de su dotación, expresó el señor Piña que una de las críticas que se formularon al proyecto original en la Comisión Técnica fue precisamente que optar por una fiscalía dedicada a la investigación de delitos de alta complejidad, la que tendría competencia supra territorial, habiendo tantas necesidades de fortalecimiento territorial en las fiscalías regionales parecía inadecuado. Se estimó en dicha instancia que la FIAC implicaba destinar demasiados recursos a casos de muy escasa ocurrencia, habida consideración de la enorme cantidad de delitos que debían investigarse en las fiscalías

regionales a lo largo del país. De este modo, se instó a fortalecer las fiscalías regionales, sin perjuicio que para efectos de delitos de alta complejidad se destinará un cierto número de fiscales para investigar preferentemente estas causas, pero no en forma exclusiva.

La indicación presentada, recogiendo el debate surgido en la Comisión Técnica, estableció la incorporación de 48 fiscales adjuntos y 38 profesionales. De estos, 24 fiscales y 24 profesionales se dedicarán prioritariamente a investigaciones de alta complejidad. El resto, añadió, se dedicará exclusivamente a la tramitación de causas de menor y mediana complejidad.

Por tanto, la indicación aumenta en 24 el número de fiscales y en 8 el número de profesionales respecto del proyecto original.

En relación a la clasificación de las Fiscalías Regionales “por tamaño” para definir, cuando corresponda, aquellas en que se aplicarán los pilotos UAC-FOCOS, el Ministro sostuvo que el mensaje presentado por el Gobierno definía expresamente en su artículo 1° transitorio las regiones en que podría aplicarse el piloto de UAC-FOCOS (a tres años, con dotación adicional de 22 fiscales, distribuidos en cuatro fiscalías regionales), pero no contempla como posibles objeto de aplicación del referido piloto a las Regiones I y IV (fiscalías “medianas”), ni a las Regiones V y VIII (fiscalías “grandes”) ya que disponía directamente la aplicación de dos de los pilotos en la Región Metropolitana.

En este tema, la indicación establece como un criterio de asignación de la ejecución del proyecto UAC-FOCOS, la clasificación de las fiscalías regionales en “grandes”, “medianas” y “pequeñas”, según el porcentaje de ingreso de delitos de mayor connotación social que cada una de ellas tenga en relación al total nacional del mismo tipo de delitos, sin excluir “a priori” a ninguna de ellas.

Con esta nueva redacción, cuando deban implementarse los pilotos de UAC-FOCOS se deberá hacer el cálculo para hacer la clasificación de las fiscalías por “tamaño”, tras lo cual se determinarán las dos fiscalías regionales “grandes”, la fiscalía “mediana” y la fiscalía regional “menor” en que se aplicarán los cuatro programas piloto UAC-FOCOS.

En cuanto al aumento porcentual de concursabilidad interna para los fiscales, el proyecto en su versión original establecía que el Fiscal Nacional podía cubrir cargos de fiscales adjuntos por concursos internos con un tope de 30%. La indicación presentada por el Ejecutivo aumentó hasta 50% el porcentaje de cargos vacantes que podrán ser internamente concursados. La actual normativa no permite al Fiscal Nacional concursar internamente cargos de fiscales.

Finalmente, con respecto a la creación de un sistema de ascensos para los fiscales, el señor Piña sostuvo que esta indicación busca evitar la fuga de fiscales, que por falta de proyecciones laborales se retiran de este organismo con la consecuente pérdida de conocimiento y experiencia para el Ministerio Público, por lo que no constituye una carrera funcionaria propiamente tal.

Con esta modificación, los fiscales adjuntos que ocupen los grados IX a VI, inclusive, tendrán un sistema de ascenso, de carácter técnico y reglado, por el cual podrán acceder sucesivamente a grados jerárquicos inmediatamente superiores, a través de procesos de promoción interna que se realizarán cada dos años, mediante un sistema que garantice su publicidad y transparencia.

Obtendrán el respectivo ascenso los fiscales que cumplan los siguientes requisitos:

1. Permanecer en el cargo que detentaren a la fecha de postulación, como mínimo, el número de años que se establece a continuación:

a) 4 años para los que se encuentren en grado 9 (para ascender a grado 8).

b) 5 años para los que se encuentren en grado 8 (para ascender a grado 7).

c) 6 años para los que se encuentren en grado 7 (para ascender a grado 6).

d) 7 años para los que se encuentren en grado 6 (para ascender a grado 5).

2. No haber sido sancionado durante los últimos tres años con alguna medida disciplinaria o administrativa.

3. Haber sido calificado, durante los tres últimos años, con una nota en la evaluación de desempeño individual, igual o superior a 6.7.

4. Haber aprobado, durante su tiempo de permanencia en el respectivo grado, cursos de perfeccionamiento, diplomados o maestrías o bien aprobar un examen de conocimientos, en las condiciones que para ello se determinen por el Fiscal Nacional.

En todo caso, en el respectivo proceso de promoción podrá ascender un número de postulantes que no supere el 15% de la planta de fiscales adjuntos. En caso de excederse esa cifra, se preferirá a quienes hubieren obtenido mejor nota en la evaluación de desempeño individual, durante los últimos tres años. De continuar la igualdad, los fiscales serán priorizados favoreciendo a quienes tengan mayor antigüedad en la institución.

El señor Juan Ignacio Piña, dando respuesta a diversas consultas formuladas por los integrantes de la Comisión explicó que el proyecto estructura un sistema de ascensos sólo para los fiscales porque fue este estamento el que a través de su Asociación manifestó el anhelo y la necesidad de establecer un mecanismo que permitiera paliar la fuga de persecutores del Ministerio Público, por la falta de proyección funcionaria, preocupación que también fue abordada por el Fiscal Nacional en sus cuentas anuales. Al respecto, hizo presente que la Asociación de Fiscales presentó al Ministerio de Justicia una propuesta en este sentido muy distinta a lo que finalmente presentó el Ejecutivo en su indicación, la que fue fruto de meses de diálogo con la Asociación de Fiscales.

Aclaró que en ningún momento la Asociación de Funcionarios del Ministerio Público planteó al Ministerio de Justicia la necesidad de contar con una “carrera funcionaria” para los funcionarios no fiscales, de manera que nunca hubo una solicitud concreta al respecto como tampoco una propuesta de una eventual carrera funcionaria, razón por la cual el proyecto sólo incorporó un sistema de ascensos para los fiscales y no para el conjunto de funcionarios del Ministerio Público. Por tanto, no hay arbitrariedad alguna en esta decisión, afirmó.

Agregó que la Asociación de Funcionarios sólo hizo presente su deseo de contar con una carrera funcionaria cuando el Ejecutivo presentó en la Comisión de Constitución de esta Corporación la indicación que contemplaba un sistema de ascensos para los fiscales, transformándose este tema de carácter técnico en un asunto presupuestario porque ya se habían comprometido los recursos para esta iniciativa.

Ante esta situación y en el contexto de las paralizaciones de actividades de los funcionarios no fiscales del Ministerio Público, el Ministerio de Justicia ofreció constituir una mesa de trabajo con la Asociación de Funcionarios a fin de recibir el diagnóstico de este requerimiento, determinar el costo de esta demanda y poder abordar en forma conjunta los diversos temas planteados por los funcionarios de este organismo, entre los cuales está la regla de subrogación.

Respondiendo al Diputado señor Godoy sobre la distribución de fiscales y funcionarios para la ciudad de Valparaíso, explicó que el proyecto no establece una distribución fija de los nuevos fiscales y funcionarios por región, sino que contempla mecanismos de distribución, en cuya aplicación no tendrá participación alguna el Ministerio de Justicia, dado que el Ministerio Público es un organismo constitucionalmente autónomo.

El señor Sabas Chahuán, complementando la respuesta dado por el señor Ministro, precisó que el artículo 2° dispone que deberán destinarse prioritariamente a la investigación de delitos de alta complejidad 24 fiscales adjuntos y 24 profesionales, sin mencionar a qué región deberán asignarse estos nuevos funcionarios. Por su parte, el inciso segundo del artículo 1° transitorio, que ha generado reparos en los fiscales porque afectaría la autonomía del Ministerio Público, establece que 22 cargos de fiscales adjuntos deberán destinarse al programa piloto UAC-FOCOS por 3 años, distribuidos de la siguiente manera: 16 para dos fiscalías regionales de mayor tamaño, donde no está Valparaíso; 5 para una fiscalía regional de mediano tamaño, donde podría estar Valparaíso, aunque hoy es Concepción, y 1 para una fiscalía regional de menor tamaño. Por tanto, a Valparaíso podría tocarle un fiscal de acuerdo a esta redacción.

En otro orden de ideas, expresó el señor Fiscal Nacional su preocupación por el fortalecimiento real del Ministerio Público, puesto que cuando se ideó la reforma procesal penal se calculó 1,5 fiscales por defensor, en circunstancias que hoy hay más de 700 defensores entre los institucionales, los licitados y los contratados directamente y sólo 647 fiscales.

En este ámbito, la indicación incorpora a la planta de esta institución 93 fiscales y 280 funcionarios.

En cuanto a la indicación que establece un sistema de ascensos para los fiscales, si bien valora la incorporación de este tema en el proyecto, sostuvo que es necesario extender esta norma al resto de los funcionarios del Ministerio Público. En este contexto, se ofició al Ministerio de Justicia a fin de solicitar que sin alterar la actual tramitación legislativa del proyecto, el Ejecutivo presente una indicación que establezca para el resto de los funcionarios un mecanismo de ascenso similar al contemplado en los Compromisos de Gestión Institucional, asegurando el presupuesto para ello, que es del orden de M $ 900.000 anuales.

Agregó que si bien los antecedentes vertidos en esta Comisión por el señor Ministro de Justicia en relación al tema de la “carrera funcionaria” son efectivos, es preciso agregar que los funcionarios de esta institución sí tienen un procedimiento de ascenso derivado de los Compromisos de Gestión Institucional que cada año debe firmar el Ministerio Público con el Ministerio de Hacienda, sistema de ascensos que carece de presupuesto asignado para el año 2014. Ante esta situación, reiteró, que fue enviado al Ministro de Hacienda un oficio mediante el cual se solicitaba a ese Ministerio la reasignación de un saldo de caja por M $ 855.088, con el único fin de financiar ascensos de funcionarios y fiscales en el marco de la carrera funcionaria.

Respondiendo al Diputado señor Auth, señaló que el informe elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo establecía que el Ministerio Público requería de 875 funcionarios, de los cuales 181 eran fiscales, lo que es muy superior a las cifras de esta iniciativa, que incorpora 373 funcionarios: 93 fiscales y 280 funcionarios.

En definitiva, si bien valora el hecho de que el proyecto reconozca por primera vez la necesidad de incrementar la dotación del Ministerio Público, el que no ha tenido prácticamente aumento de personal desde la implementación de la reforma procesal penal, consideró que el incremento propuesto es absolutamente insuficiente. En el tema de la carrera funcionaria de los fiscales, valora la propuesta del Ejecutivo, pero estimó indispensable incorporar en la iniciativa la carrera funcionaria de los funcionarios no fiscales.

El señor Pedro Bueno expresó la preocupación de la fiscalía por establecer un sistema que aborde efectivamente la subrogancia y la suplencia de los fiscales, así como la carrera funcionaria de los fiscales y de los funcionarios al interior del Ministerio Público. Este proceso no ha sido fácil por los vacíos de la Ley Orgánica que regula el Ministerio Público, frente a lo cual se ha tenido que recurrir a la potestad reglamentaria que tiene el Fiscal Nacional dentro del ámbito de sus atribuciones y a los Compromisos de Gestión Institucional que anualmente debe suscribir el Fiscal Nacional con el Ministro de Hacienda. Dentro de las materias que se han abordado a través de estos convenios de desempeño institucional destacó el área de promoción y desarrollo, lo que ha buscado establecer una carrera funcionaria para

fiscales y funcionarios, y subsanar la ausencia de una norma legal en el estatuto del Ministerio Público relativa a la subrogación de los fiscales. Este tema, añadió, fue abordado parcialmente el año 2002, al autorizarse la subrogación en las fiscalías unipersonales, que son 40 de las 134 que existen a lo largo del país, subsistiendo el problema para la gran mayoría de las fiscalías.

Este tema se vio agravado por el incremento exponencial del número de ingresos en los últimos 7 años. Desde el año 2006 al 2013 la Fiscalía aumentó cerca de 46% los ingresos estimados al inicio de la reforma para la misma dotación, que desde su implementación sólo ha aumentado en 2%, lo que obedece, entre otras causas, a la creación de cerca de 30 tipos penales que no existían al inicio de la reforma procesal penal, como la violencia intrafamiliar, la ley de responsabilidad penal adolescente, etcétera.

El Diputado señor Montes consultó, ¿cuáles son las razones que han retardado la tramitación de este proyecto que es tan importante para mejorar el sistema de justicia criminal imperante en el país?

El señor Chahuán explicó que la tardanza en la tramitación de esta iniciativa obedece a que el primer borrador elaborado por la Fiscalía se sometió a la consideración de una comisión técnica del Ministerio de Justicia, la que validó las cifras contendidas en ese informe con 920 funcionarios. Posteriormente, durante la actual administración el Ministerio de Justicia firmó un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo para llevar a cabo una nueva evaluación de los requerimientos de personal del Ministerio Público, el que rebajó a 875 los funcionarios. Una vez emitido este informe en octubre del 2010, el Ministerio de Justicia procedió a la elaboración del proyecto propiamente tal, con la participación de los equipos técnicos de la Dirección de Presupuestos, del Ministerio del Interior y de la Fiscalía Nacional, el que disminuyó a su vez las cifras propuestas por el Banco interamericano de Desarrollo. Esta iniciativa finalmente ingresó a tramitación en mayo de 2012.

El Diputado señor Auth expresó su respaldo a la propuesta planteada por el Fiscal Nacional de incorporar en esta iniciativa vía indicación del Ejecutivo una norma que reconozca la carrera funcionaria de los funcionarios no fiscales, cuyo costo sería de aproximadamente M $ 900.000 al año.

El Diputado señor Ortiz planteó que los M $ 855.000 que hay como saldo de caja en el presupuesto del Ministerio Público permitirán dar un primer paso en el cumplimiento de las demandas de las dos asociaciones de funcionarios, puesto que podrá financiar para el próximo año los compromisos de gestión institucional celebrados con el Ministerio de Hacienda, que dicen precisamente relación con la carrera funcionaria de los funcionarios no fiscales. Para ello se requiere que el Ejecutivo patrocine la indicación propuesta por el Fiscal Nacional.

De aprobarse esta indicación, el resto de los temas planteados por las asociaciones se podrían abordar en la mesa de trabajo que se va a

conformar con el Ministerio de Justicia, las diversas asociaciones de funcionarios del Ministerio Público y el Fiscal Nacional.

El señor Chahuán hizo presente que la Asociación de Funcionarios ha manifestado que mientras no se incorpore en este proyecto la indicación relativa a la carrera funcionaria no participarán en la mesa de negociación propuesta por el Ministerio de Justicia.

El señor Piña explicó que los M $ 855.000 a los que se ha hecho referencia constituirían un saldo de caja del presupuesto del Ministerio Público que sólo podría financiar eventuales ascensos de los funcionarios por el año 2014. De manera que una eventual carrera de los funcionarios no fiscales requeriría un financiamiento de carácter permanente, ya que se trata de un gasto permanente, que no podría financiarse con eventuales saldos de caja.

Planteó que la intención del Ejecutivo no es avanzar hacia una carrera funcionaria similar a la de los fiscales, para el resto de los funcionarios del Ministerio Público. Estos funcionarios deben tener una carrera funcionaria acorde a sus necesidades y características propias, lo que requiere un diagnóstico que hoy no existe, razón por la cual el Gobierno consideró de la mayor importancia constituir una mesa de trabajo con las asociaciones de funcionarios del Ministerio Público y el Fiscal Nacional que aborde íntegramente las demandas de estos funcionarios.

Finalmente, el señor Chahuán expresó que efectivamente los M $ 855.000 permitirían financiar los ascensos sólo para el año 2014, razón por la cual es necesario incorporar en esta iniciativa el procedimiento de ascenso contenido en la indicación propuesta por este Fiscal, que es plenamente conocido por el Ministerio de Hacienda, porque cada año el Ministerio Público firma con esa Cartera de Estado un convenio denominado “Compromiso de Gestión Institucional” por el cual cada año asciende el 20% de los funcionarios.

La señora Rossana Costa señaló que para el Ejecutivo reviste mucha importancia tramitar rápidamente el proyecto en comento, pues lleva mucho tiempo en el Congreso Nacional. Recordó que, al asumir su cargo, estaba en carpeta un estudio del BID que había demorado bastante, en el cual se describían las brechas existentes al interior del Ministerio Público (MP). Terminado ese estudio, que fue complementado con un trabajo de Paz Ciudadana, se instaló una mesa de trabajo con las autoridades del órgano persecutor. Como resultado de ello, se constata la necesidad de incrementar la dotación de fiscales y profesionales de la institución, haciéndose cargo de dos recomendaciones del BID, como eran la creación de una Fiscalía de Alta Complejidad y la realización de un estudio de foco, que hasta entonces sólo existía en Brasil y Estados Unidos, con la finalidad de recopilar causas que muchas veces se disgregan, pero que debieran analizarse en conjunto, a objeto de atacar ciertos delitos de mejor manera.

Con todos esos elementos, se presentó el proyecto de ley que ahora se discute, pero durante su paso por la Cámara de Diputados se establece que es mejor sustituir la creación de la FIAC por una redistribución de los

nuevos fiscales y sus equipos de apoyo en las distintas regiones, lo cual fue materializado a través de una indicación del Ejecutivo aprobada por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia. Insistió por ello en la urgencia de avanzar en la tramitación de la iniciativa.

Paralelamente, acotó, el proyecto aborda la creación de un mecanismo de suplencia que permita proveer de mejor manera las vacancias que se presentan en las distintas regiones con los fiscales adjuntos.

Por otra parte, durante el trámite de la Ley de Presupuestos 2014 surgió una demanda de carrera funcionaria planteada por los funcionarios, que amerita una mirada más pausada, ya que el Fiscal Nacional tiene en materia de gestión de recursos humanos atribuciones discrecionales que no existen en ninguna otra repartición pública. En virtud de ellas, el Fiscal puede, dentro de ciertos límites, encasillar y promover a los fiscales, profesionales y técnicos, sistema que con este proyecto se estaría interviniendo para fijar, sólo en el caso de los primeros, un mecanismo de promoción semiautomático. La mesa de trabajo que se forme para estudiar la situación de los segundos debiera analizar la conveniencia de preservar esa flexibilidad otorgada al Fiscal Nacional para la gestión de recursos humanos, en contraste con la mayor seguridad que demandan los funcionarios en cuanto a su situación laboral.

En lo que respecta a los recursos que pudieran asignarse al MP en el presupuesto del próximo año para proceder a alguna mejora para los profesionales y técnicos, que el Fiscal Nacional solicitó al Ministerio de Justicia y que está en conocimiento del de Hacienda, sostuvo que dicha petición se encuentra en estudio, pues es necesario determinar cómo se financiaría tal asignación. El Fiscal ha propuesto al efecto transformar los excedentes del presupuesto del MP 2013 en saldo inicial de caja para el año 2014. Sin embargo, esto no es posible, primero, porque el monto del excedente no se podrá conocer hasta después del cierre del ejercicio, probablemente en la primera quincena del próximo mes de enero y, segundo, porque dicho excedente no es un espacio de gasto que esté dentro del marco presupuestario. Es decir, no son recursos que vayan a quedar disponibles, porque provienen de la sub-ejecución del presupuesto vigente, que tendrían que ejecutarse el año siguiente.

No obstante, existe disposición del Ejecutivo a tratar ambas materias en la mesa de trabajo que se forme con el MP, para ver qué espacio hay en el presupuesto 2014 ya aprobado con miras a poner en marcha un mecanismo que se haga cargo de las demandas de los funcionarios, en un sistema que pasaría a ser mixto, pero que todavía no ha podido ser evaluado. Pidió tiempo para efectuar ese análisis y poder abordar adecuadamente el asunto.

El Ministro (S) de Justicia destacó que la disposición al diálogo que ha mostrado el Ejecutivo se funda justamente en que no existe ningún afán discriminatorio hacia los funcionarios del MP. Advirtió, además, que la diferencia que plantea el proyecto entre los fiscales y aquéllos se explica por el trabajo de diagnóstico que se hizo con los primeros y que no se ha hecho

con los segundos. O sea, el germen de carrera funcionaria contemplado para los fiscales es fruto de una mesa de trabajo que ya tuvo lugar, pero que no ha existido en el caso de los funcionarios, y por eso la disposición del Ejecutivo a realizar esa labor.

El Diputado señor Auth observó, sin embargo, que el hecho de introducir un sistema de carrera funcionaria para una sola parte de sus colaboradores genera una dinámica negativa al interior del MP. Entendiendo que no ha habido ánimo de discriminar y que se requiere de un diagnóstico para dar soluciones adecuadas a los funcionarios, planteó la necesidad de dar a éstos la tranquilidad de que habrá recursos disponibles para ello y de comprometer la instalación de la mesa de trabajo que se ha sugerido.

La Directora de Presupuestos se mostró llana a comprometer la instalación de la mesa de trabajo, pero no más. Explicó que los grados existentes en el MP son equivalentes a los del Poder Judicial en todos sus estamentos, pero tienen dinámicas de funcionamiento diferentes, pues en éste hay una carrera diseñada con requisitos de pasantías por regiones y otros, y con una tradición y operatividad conocida. En cambio, en el MP, que se diseñó con la misma cantidad de grados, pero con una flexibilidad completa en cuanto a su distribución, esto es, con una carrera inexistente y el otorgamiento de amplias atribuciones al Fiscal Nacional, se estaría interviniendo a ciegas un sistema de gestión de personal sin saber qué efectos podría tener. Por ello, dice no estar en condiciones de asegurar si con cierta cantidad de recursos se podrían cerrar brechas o aumentarlas, porque podrían surgir otros problemas de disparidad dentro y fuera del MP. Sí estaría en condiciones de afirmar que los temas a abordar en una mesa de trabajo incluirían una opción de carrera funcionaria acorde a las demandas de los funcionarios.

En respuesta a una pregunta que se le formuló, señaló que en virtud de la flexibilidad de que goza el Fiscal Nacional en materia de gestión de recursos humanos, hace unos años se estableció un sistema de pago por resultados al que se ha ido incorporando poco a poco el MP. Para ello se ha tenido que construir un sistema de evaluación (de dicha gestión), en cuyo contexto se pidió al MP definir un mecanismo para la promoción de sus funcionarios. Ese trabajo fue elaborado por ellos, pero no está conversado, institucionalizado ni revisado en términos de implementarlo y de cómo se empalmaría con el resto de la institucionalidad. La generación de ese instrumento es lo que se evalúa en el PMG, de la misma manera que hace años se pidió a los distintos servicios públicos que establecieran un sistema de perfiles de cargos para mejorar la gestión interna.

Otra cosa distinta es el compromiso que pueda haber adquirido el Fiscal con sus funcionarios, el cual, en la medida que tenga recursos disponibles en su presupuesto puede ubicarlos en el grado que estime conveniente. El problema es que para el año 2014 no tiene presupuesto disponible porque, aunque tuviera excedentes, no los puede destinar sino a aquello para lo cual le fueron asignados. Y es aquí donde el Ejecutivo ha expresado su disposición a analizar el asunto para definir cómo podría instaurarse un sistema de promoción sin generar diferencias con otros estamentos y con otras instituciones asimilables al MP.

El Ministro (S) de Justicia, consultado sobre el particular, informó que el viernes próximo, 13 de diciembre, se iniciaría el trabajo de la mesa que el Ejecutivo conformaría con el MP.

El señor Marcelo Leiva afirmó que el Ministerio Público se encuentra en una situación bastante compleja, con diversos problemas, entre los cuales destacan la falta de fiscales, la ausencia de un sistema de subrogación y suplencia, y la renuncia masiva de fiscales de la institución.

Con respecto al primer punto, sostuvo que hoy se requiere incrementar la dotación de fiscales, porque se ha sobrepasado con creces el número de causas que se estimó debía conocer un fiscal cuando se implementó la reforma procesal penal, que era, en promedio, de 1.000 causas al año. Hoy conocen 2.045 causas por fiscal en promedio, con regiones colapsadas como Arica, Iquique, Santiago Centro Norte, con más de 2.300 causas por fiscal.

Al respecto, recordó que diversas reformas legales han ido aumentando las materias de competencia de la fiscalía sin que tuvieran aparejado un incremento de la dotación, como sucedió con la Ley de Violencia Intrafamiliar, las modificaciones a la justicia militar, la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, entre otras. En la discusión de esta última ley se debatió en torno a la dotación del Ministerio Público, concluyéndose por parte de las autoridades de la época que los fiscales estaban en condiciones de asumir 1.250 causas al año.

La propuesta del proyecto en este sentido de aumentar la dotación en 93 fiscales y 280 funcionarios si bien es insuficiente, constituye un gran avance, considerando que desde que se implementó la reforma sólo se ha incrementado el número de fiscales en 22, a propósito de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente.

De aprobarse esta iniciativa, recalcó, el número de causas promedio por fiscal bajaría de 2.045 a aproximadamente 1.700 al año por fiscal.

En relación a la ausencia de un sistema de suplencia y subrogancia, estimó de la mayor importancia establecer un mecanismo que permita reemplazar en forma expedita a un fiscal en caso de licencia médica, uso de feriado legal o licencia maternal, y de suplirlo en caso de renuncia.

La indicación presentada por el Ejecutivo en esta materia es altamente valorada por la institución, pues permite dar solución a un problema que afecta el normal desempeño del trabajo al interior del Ministerio Público.

En cuanto a la renuncia masiva de fiscales, sostuvo que debe crearse una carrera funcionaria que incentive a los mejores fiscales a permanecer en la institución, frenando, de esta manera, la fuga de persecutores.

Hasta la fecha han renunciado 190 fiscales, con las implicancias que ello acarrea a la investigación de las causas que están a su cargo.

En este aspecto si bien la Asociación considera que la propuesta del Gobierno no es el ideal e incluso muchos fiscales están en desacuerdo con el sistema de ascensos propuesto, valoran que por primera vez se establezcan las bases de una carrera funcionaria que incentive a los fiscales que tengan más vocación de servicio público a permanecer en sus cargos.

Con respecto a la demanda de los funcionarios de contar con una carrera funcionaria, fue enfático en señalar que esta legítima aspiración no debe entorpecer la tramitación de la iniciativa por la que se ha trabajado durante tantos años.

Concordó, asimismo, con la norma que permite al Fiscal Nacional cubrir cargos de fiscales adjuntos por concursos internos, pues en la actualidad cuando se produce la vacancia de este cargo necesariamente debe llamarse a concurso público.

En resumen, solicitó a los diputados miembros de la Comisión el pronto despacho de esta iniciativa, pues beneficiará al conjunto del país.

El señor Hugo Olea manifestó la intención de la Federación Nacional de Funcionarios del Ministerio Público de enriquecer el debate en torno al fortalecimiento de esta institución, a través de un trato igualitario y no discriminatorio. En este sentido, la inversión que haga el Estado debe ser una solución real, integral y de largo plazo, lo que no acontece con la iniciativa que sólo considera una carrera funcionaria para los fiscales, excluyendo al resto de los funcionarios del Ministerio Público, que constituyen el 82% de su dotación.

Frente a esta realidad, su Federación planteó al Gobierno que los beneficios que se otorgan a los fiscales sean inclusivos para todos, pues el trabajo que se desarrolla en la Fiscalía no lo realiza los fiscales solos, sino que en forma mancomunada con un gran número de funcionarios como abogados asistentes, sicólogos, técnicos, administrativos y auxiliares que desarrollan un sinnúmero de funciones bajo la supervigilancia de los persecutores.

Finalizó su exposición expresando que en pos de la igualdad de trato y de derechos de todos los funcionarios del Ministerio Público es necesario establecer una carrera funcionaria para los funcionarios no fiscales, incrementar la capacitación de estos funcionarios, pago de asignación profesional a todos los funcionarios no fiscales que están en posesión de un título profesional, como acontece en el resto de la Administración Pública, y establecer también para estos funcionarios un sistema de subrogación y suplencia, pues se deberá reemplazar al ayudante de fiscal cuando éste reemplace al fiscal adjunto o en caso de renuncia.

El señor Claudio Carvallo aclaró que los funcionarios no están en contra de la carrera funcionaria de los fiscales, sino que aspiran a una

carrera de la misma naturaleza a la propuesta para ellos, lo que es un tema netamente financiero que requiere un financiamiento permanente.

Estos recursos adicionales también se necesitan para solventar el pago de las asignaciones profesionales para el estamento administrativo y de auxiliares y para financiar las capacitaciones de los funcionarios no fiscales, que es una demanda permanente de estos funcionarios.

La señora Paulina Ruiz expresó su preocupación de que el proyecto profundice las brechas salariales en el Ministerio Público al privar de carrera funcionaria y de un sistema de ascensos precisamente a los estamentos que perciben una remuneración menor, esto es, a los que están entre el grado 10 y 26.

En relación al número de causas por equipo de trabajo, afirmó que la cifra actual de 2.304 representa una sobrecarga de trabajo del 45,7%, tomando como óptimo las cifras estimadas al implementarse la reforma procesal penal, que era de 1.250 causas por equipo de trabajo.

Esta recarga de trabajo se ve acrecentada por la falta de dotación en el Ministerio Público. De acuerdo a la propuesta del Banco Interamericano de Desarrollo, este organismo necesitaba 196 fiscales adicionales, 298 profesionales, desglosado en 154 abogados asistentes y 144 profesionales no abogado, 259 técnicos, 157 administrativos y 9 auxiliares para hacer frente a la actual carga de trabajo. Lamentablemente, la dotación propuesta por el proyecto dista mucho de esas cifras.

El señor Freddy González informó que ANFUMIP es la principal entidad gremial del Ministerio Público, con presencia en todo el país. Representa a 1.600 funcionarios, que constituyen el 50% de la dotación de personal de la institución.

Destacó que los profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares componen el 82% del total de colaboradores del MP, que suman 3.200 funcionarios adheridos a la FENAMIP.

Añadió que quienes trabajan día a día en la persecución penal -y especialmente en la protección de víctimas y testigos- están sometidas a mucho estrés al tener que recibir a estas personas y darles acogida y apoyo para que obtengan la justicia que merecen. Con todo, han sido evaluados positivamente por el 80% de los usuarios, lo cual demuestra que se trata de funcionarios públicos altamente capacitados, especializados, eficientes y comprometidos con la institución.

Por lo expuesto, llamó a los diputados presentes a tener en consideración que dejar fuera (del sistema de carrera funcionaria) a los trabajadores que representa constituye una discriminación (arbitraria), que probablemente el Ministro (S) de Justicia ha reconocido como un hecho no intencional, pero el gremio siente que una carrera en la que solo los directivos tienen la posibilidad de ascender no es justa. Recordó que en todas las comisiones en que han participado, tanto la Federación como la Asociación Nacional de Funcionarios han abogado siempre por establecerla.

Recordó, asimismo, que el ex Ministro Hinzpeter prometió el año 2010 fortalecer el MP. Lo mismo hicieron los ex Ministros Bulnes y Ribera en 2011 y 2012, respectivamente, e incluso el Presidente de la República, pero estando a dos meses del término de su mandato ello no ha ocurrido y se asigna suma urgencia a este proyecto que "no da el ancho" para solucionar el problema que aqueja al MP, cual es la falta de personal. Si bien el gremio se siente discriminado por no contemplarse en esta iniciativa una carrera funcionaria para sus asociados, el mayor problema lo constituye el aumento de la dotación de fiscales, sin correlato en los demás estamentos.

Finalmente, pidió a los miembros de la Comisión votar en conciencia, ya que con este proyecto no van a contar con suficientes fiscales o funcionarios en sus regiones para tener un sistema de persecución penal como el que exige la ciudadanía. Solicitó no aprobar la iniciativa y volver al inicio de este proceso legislativo para determinar cuántos trabajadores requiere realmente el MP.

La señora Carola Díaz planteó que a los funcionarios les produce bastante inquietud la iniciativa en debate, mal llamada de fortalecimiento del MP, puesto que no resuelve el problema que realmente importa a la gente, que es combatir la delincuencia y tener una adecuada protección para las víctimas y testigos.

Postuló que el MP son sus fiscales y funcionarios, por lo que fortalecer la institución pasa por mejorar la situación de quienes se desempeñan en ella para que puedan desarrollar sus tareas de la mejor forma posible. Sin embargo, los funcionarios han quedado excluidos de esta posibilidad porque no se ha considerado cuánto pueden dar y qué se necesita.

Hizo notar que, al crearse el MP, se proyectó un ingreso anual de 800 mil causas, que serían atendidas por 647 fiscales a razón de 1.236 por año. No obstante, en la práctica, se estima que este año ingresarán un total de 1,4 millones de causas, lo cual llevaría a un promedio de 2.050 causas por fiscal, sin aumento de dotación, y de 1.891 causas de aprobarse el incremento de 93 fiscales contemplado en el proyecto, lo que implica una reducción de la carga de trabajo individual de 7,7%, que impacta también en la de los funcionarios que componen sus equipos de apoyo. Esta inquietud fue planteada al propio Presidente de la República, porque la ANFUMIP no desea que esta iniciativa aparezca como una solución a los problemas del MP, en circunstancias que tiende más bien a destruir a la institución, ya que además de la insuficiencia del aumento de dotación genera dos clases de trabajadores: aquéllos que tienen derecho de ascenso y aquéllos que no.

Destacó, además, que mientras otros organismos públicos (PDI, Contraloría General de la República, Ministerio de Justicia, Poder Judicial, Ministerio del Interior) han tenido aumentos de dotación que fluctúan entre 11,4% y 27,2% entre 2008 y 2012, según estadísticas del área de finanzas públicas de la Dipres, el MP no ha experimentado incrementos de su personal de planta, salvo la contratación a honorarios de funcionarios que representan un 1,9% adicional. El llamado proyecto de fortalecimiento contempla ahora un crecimiento del 9,9% de la dotación.

A juicio de la expositora, lo que va a ocurrir si el proyecto es aprobado es que se agudizará el colapso de la Fiscalía de Chile por insuficiente dotación; continuará la fuga de funcionarios altamente especializados que han renunciado a la institución, sumando un total de 926 desde el año 2000 a la fecha; habrá una división inevitable entre quienes tienen derecho a promoción y quienes no, y se mantendrá la imposibilidad de mejorar el acceso a una justicia de calidad para la ciudadanía y el combate a la delincuencia.

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia dispuso en su informe que esta Comisión tomara conocimiento del artículo 1° números 2 y 7 y de los artículos 1° y 2° transitorios del proyecto aprobado por ella. Por su parte, la Comisión de Hacienda agregó a su conocimiento los números 3 y 4 del artículo 1° conforme al artículo 220 del Reglamento de la Corporación.

En relación con la discusión particular del articulado, cabe señalar lo siguiente:

Los Diputados señores Auth, Jaramillo, Monsalve y Ortiz formularon una indicación para suprimir, en el inciso segundo del numeral 2 del artículo 1°, la frase "si al subrogación tiene una duración superior a treinta días", con el objeto de que quien subrogue a un fiscal adjunto acceda a las remuneraciones de este cargo desde el primer día.

La indicación precedente fue declarada **inadmisible** por incidir en una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, según lo dispuesto en el artículo 65, inciso cuarto, ordinal 4º, de la Constitución Política.

Puesto en votación el numeral 2 del artículo 1º del proyecto fue aprobado por 7 votos a favor y 3 votos en contra. Votaron por la afirmativa los Diputados señores Auth, don Pepe; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Recondo, don Carlos; Santana, don Alejandro; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón. Votaron por la negativa los Diputados señores Jaramillo, don Enrique; Monsalve, don Manuel, y Ortiz, don José Miguel.

Sometidos a votación los numerales 3 y 4 del artículo 1º, fueron aprobados por 6 votos a favor y 4 votos en contra. Votaron por la afirmativa los Diputados señores Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Recondo, don Carlos; Santana, don Alejandro; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón. Votaron por la negativa los Diputados señores Auth, don Pepe; Jaramillo, don Enrique; Monsalve, don Manuel, y Ortiz, don José Miguel.

Puestos en votación -separadamente- el numeral 7 del artículo 1º permanente, y los artículos 1º y 2º transitorios, fueron aprobados por unanimidad de los Diputados señores Auth, don Pepe; Jaramillo, don Enrique; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Monsalve, don Manuel; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Santana, don Alejandro; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón.

Tratado y acordado en sesiones de fechas 10 y 11 de diciembre de 2013, con la asistencia de los Diputados señores Marinovic, don Miodrag (Presidente); Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Macaya, don Javier; Montes, don Carlos (Monsalve, don Manuel); Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Santana, don Alejandro; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón, según consta en las actas respectivas.

SALA DE LA COMISIÓN, a 16 de diciembre de 2013.

JAVIER ROSSELOT JARAMILLO
Abogado Secretario de la Comisión