

Informe de Impacto Regulatorio



Tipo de Normativa: Proyecto de ley

Materia: Proyecto de ley que moderniza el Consejo de Defensa del Estado

Ministerio que lidera: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Ministerios que firman: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Evaluación Preliminar

I. Propuesta

Descripción

El proyecto establece una serie de transformaciones para la modernización del CDE. Se amplían sus funciones, se flexibiliza el mecanismo de toma de decisiones y se establecen nuevas normas para los Abogados Procuradores Fiscales. Se establece un nuevo estatuto para los abogados consejeros: con nombramiento por concurso público, similar al de altos directivos; se estipulan requisitos para acceder al cargo; se restringe la duración a 10 años, además del límite de 75 años para su ejercicio; se establece una norma que establece dedicación prioritaria en el ejercicio, con prohibiciones; se fija un catálogo de inhabilidades, y se contempla un procedimiento de remoción con causales específicas. Se adecúa la orgánica del CDE, derogándose las normas del Dpto de Defensa de la Ley de Alcoholes; se incorpora un decimotercer consejero; se crea una Dirección Ejecutiva; y se consagra un Comité de Ética. Se delega a un DFL la adecuación de la planta directiva y del personal del Dpto que se deroga.

Principales Hitos

La ley aprobada entrará en vigencia un año después de publicada en el Diario Oficial.

Antes de la entrada en vigencia, se podrá iniciar el proceso de nombramiento del decimotercer consejero.

En un año desde la publicación de la ley en el Diario Oficial, se deberán dictar los decretos con fuerza de Ley que son necesarios (Decreto N° 1 del Ministerio de Hacienda), y los que incluyan las modificaciones a realizar al personal de planta y los ingresos y promociones de los mismos.

Cambios normativos

Crea nueva normativa:	no
Modifica normativa existente:	si, el DFL N° 1, de 1993, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado.
Deroga totalmente normativa:	no
Deroga parcialmente normativa:	no
Decreto que reglamenta ley que indica:	no
Otros decretos:	no

Comentarios adicionales

Los decretos que el proyecto de ley exige que se dicten no reglamentarán la ley orgánica del CDE, sino que la refundirán y sistematizarán, además de adecuar parte de la planta y los requisitos para acceder a ella.

II. Descripción General

Problema identificado

Se evidencian cambios en la complejidad de la defensa de los intereses del Estado, lo que se manifiesta en las características de este tipo de litigios donde, se han incrementado los recursos y las acciones contra funcionarios públicos, así como también la necesidad de defensa internacional del Estado. Además, se ha cuestionado el sistema de nombramiento, los requisitos existentes y la inexistencia de remoción, tornan necesario reformar la estructura funcional y orgánica del Consejo.

Objetivos esperados

Modernizar el Consejo de Defensa del Estado, adecuando su ley orgánica: se busca incrementar las funciones del Consejo; flexibilizar el sistema de toma de decisiones; perfeccionar el estatuto aplicable a los abogados consejeros, a los abogados procuradores fiscales y a los actuales y ex funcionarios públicos; y adecuar una orgánica que no se adapta a la realidad actual del Consejo.

Alternativas consideradas

1. En el estudio y preparación del proyecto de ley se consideraron los cinco proyectos ingresados como moción parlamentaria para la reforma del Consejo de Defensa del Estado.
2. Asimismo, en el diseño del proyecto de ley se consideró la opinión del propio Consejo de Defensa del Estado para la determinación de las necesidades de reforma en razón del diagnóstico del funcionamiento de la institución por ellos entregado.

Justificación de la propuesta

Considerando el diagnóstico, se torna necesario modernizar funcional y orgánicamente al Consejo de Defensa del Estado, para fomentar los estándares de probidad y transparencia en nuestras instituciones públicas, siendo necesario ampliar sus funciones para aumentar la eficiencia y eficacia de su ejercicio.

Proyecto de ley que moderniza el Consejo de Defensa del Estado

III. Afectados

Afectados	Costos	Beneficios
Personas naturales	Sí	Sí
Consumidores	No	No
Trabajadores	Sí	Sí
Empresas	No	No
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	No
Sector público	Sí	Sí

Detalle afectados

La reforma tiene un impacto en las siguientes personas naturales:

1. Funcionarios públicos que ejercen sus funciones en el Consejo o en otra institución del Estado;
2. Abogados que dejaron de ejercer sus funciones en la institución a la que pertenecían;
3. Presidente del Colegio de Abogados, en cuanto tendrá participación en el Comité de Ética;
4. Futuro Director Ejecutivo.

Aplicación diferenciada a Mipymes

No aplica

IV. Costos Esperados

Tipos de Costos	
Costos financieros directos	No
Costos de cumplimiento	No
Costos indirectos	No

V. Impacto Neto

Magnitud y ámbito del impacto esperado

Se espera que la propuesta tenga un bajo impacto en: Se espera que la propuesta tenga un bajo impacto en: Estándares y acuerdos internacionales; Acceso a la justicia; Paz social; Estándares y acuerdos internacionales; Acceso a la justicia; Paz social;

Comentarios adicionales

Sin comentarios adicionales.

Informe Impacto Regulatorio Estándar

I. Problema Identificado

Causas y consecuencias

Se identificaron los siguientes problemas: cambio en los desafíos de la defensa de los intereses del Estado; sistema de nombramiento de los consejeros sin un procedimiento transparente y público; excesiva duración en el cargo de los consejeros e imposibilidad de remoción por incumplimiento de sus deberes; conflictos de interés en el ejercicio del cargo; orgánica desactualizada e inflexible. Las causas de dichos problemas radican en que la Ley Orgánica que rige en la actualidad data de 1993, sin modificaciones sustantivas que hayan adaptado este organismo a los estándares de las últimas regulaciones. Como consecuencia de los problemas presentados, la opinión pública ha cuestionado algunos nombramientos por estimar que no han tenido en consideración el mérito del candidato o las necesidades del Servicio; y se ha identificado que el Consejo ha carecido de facultades para asumir en ciertos casos la defensa del Estado, con la consecuente indefensión que eso provoca; entre otros.

Iniciativas anteriores

Existen al menos cinco mociones parlamentarias que han propuesto una reforma al Consejo de Defensa del Estado: Boletín N° 4.757-07 del año 2006, N° 10.160-07 del año 2015, N° 11.127-07 del año 2017, N°11.302-07 del año 2017 y N° 11.129-07 del año 2017. Los contenidos de estos proyectos de ley evidencian la voluntad política del Parlamento por una reforma sustantiva a la Institución. Entre sus contenidos, las reformas han planteado restricciones al ejercicio de la función pública de los consejeros, priorizándola por sobre el ejercicio privado; que la duración en el cargo se restrinja y que se altere la regla de la inamovilidad; que el mecanismo de nombramiento cuente con la participación de otros órganos del Estado; y que el Consejo colabore en la defensa de los intereses internacionales del país.

Justificación de la intervención

La modificación de la Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado constituye una necesidad imperiosa tanto por la importancia que dicho organismo tiene en el ejercicio de la defensa de los intereses del Estado, como por la coherencia transversal que debe existir en las regulaciones que rigen a los distintos organismos públicos. La propuesta busca adaptar las funciones del organismo a las necesidades que se han presentado según las características del litigio actual, lo que beneficia directamente la defensa del patrimonio estatal. En ese mismo sentido, la corrección de la orgánica interna y la flexibilización en la toma de decisiones del Consejo perfecciona el funcionamiento de la institución. A su vez, se justifica la intervención en el sistema de nombramiento, en las prohibiciones en el ejercicio del cargo y en el mecanismo de remoción de los consejeros en razón de la necesidad de transparencia y probidad en el ejercicio de la función pública.

II. Objetivos esperados

Elección de objetivos

Ante el diagnóstico elaborado, los objetivos que se buscan con una reforma legal al Consejo de Defensa del Estado se justifican en el marco de la agenda modernizadora del Estado que ha comprometido el gobierno en su programa. Se espera que el nombramiento de las altas autoridades se realice mediante un sistema transparente, público y basado en el mérito,

con participación de distintos organismos públicos; que los consejeros y otros funcionarios del Consejo se adapten a las nuevas regulaciones que buscan evitar conflictos de interés durante el ejercicio del cargo y con posterioridad a éste; y que las funciones del Consejo y su orgánica y operativa interna se condigan con las necesidades actuales del litigio nacional e internacional.

Priorización

Los objetivos, en orden de prioridad, son: (1) Nombramiento de consejeros transparente, público y basado en el mérito; (2) Perfeccionamiento de las normas que evitan conflictos de interés en el ejercicio del cargo de los consejeros y otros funcionarios; (3) Mecanismos de supervisión de la probidad de los consejeros y los funcionarios del Consejo durante el ejercicio del cargo y con posterioridad a éste; (4) Incremento de las funciones del Consejo de Defensa del Estado; (5) Flexibilización del mecanismo de toma de decisiones al interior del Consejo; (6) Adecuación orgánica del Consejo.

III. Participación

Consulta actores interesados

Para el diseño del proyecto de ley se realizaron consultas a los consejeros del Consejo de Defensa del Estado mediante correos electrónicos, reuniones y oficios, a fin de conocer las necesidades del Consejo y sus propuestas para una reforma modernizadora de la institución. Asimismo, se recibió, a través de la Dirección de Presupuestos, la opinión del Servicio Civil sobre el sistema de nombramiento de los futuros consejeros. Se espera que durante la tramitación legislativa exista un pronunciamiento sobre el proyecto de ley por parte de la Corte Suprema, en relación con su participación en el sistema de remoción; y por el Colegio de Abogados con mayor número de afiliados, por la participación de su Presidente en el Comité de Ética que se crea.

Coordinación intragubernamental e internacional

En la elaboración del proyecto de ley, hubo coordinación entre este Ministerio y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

IV. Alternativas consideradas

Mejores prácticas internacionales

Las reformas planteadas en el proyecto de ley buscan modernizar y adaptar el Consejo de Defensa del Estado a los últimos estándares nacionales en materia de nombramientos y remoción de autoridades, y de probidad en la función pública y supervisión de la misma. En este sentido, se ha seguido la experiencia funcional y normativa de las instituciones chilenas en la determinación de un diseño óptimo para la institución. Junto a lo anterior, las necesidades que el propio Consejo identificó en cuanto a la flexibilización de la toma de decisiones y la orgánica necesaria para su funcionamiento; fueron suficientes para estructurar un nuevo modelo. De esta manera, por la naturaleza de la institución y de las reformas planteadas, no se estimó necesario considerar experiencias comparadas.

Alternativa escogida

La alternativa de regulación se basó principalmente en las necesidades manifestadas por el Consejo de Defensa del Estado y en las características de la regulación actual de los organismos públicos. El sistema de nombramiento se inspiró en lo establecido para el Fiscal Nacional Económico, el Director del Servicio de Impuestos Internos y los ministros del Tribunal Ambiental. El sistema de remoción se inspiró en el mecanismo que opera para el Fiscal Nacional, los consejeros del Consejo para la Transparencia y el Defensor de los derechos de la Niñez. El sistema de prohibiciones se inspiró en lo establecido para los miembros del Tribunal de la Libre Competencia, el Fiscal Nacional, los jueces, y los alcaldes y concejales.

V. Implementación y evaluación

Plan de acción

En el proyecto de ley se observan dos momentos distintos para la implementación de las reformas: antes y después de la entrada en vigencia de la ley. Antes de la entrada en vigencia y desde la publicación, se espera que se nombren a los cuatro cargos que el proyecto crea: Director Ejecutivo, dos Abogados Procuradores Fiscales más para Santiago, y un decimotercer consejero. Lo anterior, en cuanto se estima esencial que comiencen sus funciones inmediatamente para generar un pronto impacto en el perfeccionamiento de la forma de operar del Consejo de Defensa del Estado. Una vez que la ley entre en vigencia (un año desde la publicación), comenzarán a regir las otras reformas. Lo anterior, en cuanto se requiere adaptar la institución a las nuevas funciones y preparar a los consejeros para que renuncien al ejercicio privado en aquellas materias que el proyecto hace incompatible con su función pública.

Riesgos previstos

Las prohibiciones que regirán podrían reducir los estímulos de los actuales consejeros para permanecer en el Servicio, lo que podría generar dos problemas si se llegase a producir la renuncia de varios de ellos: la renovación fraccionada y progresiva del Consejo se vería interrumpida por una que permitiría que un mismo gobierno nombre a varios de ellos, lo que podría atentar contra la independencia de la institución; y se perdería el beneficio que genera la experiencia de los consejeros actuales. El desafío será lograr una renovación eficiente que vele por un Consejo integrado de manera equilibrada por consejeros con dominio en las distintas materias de especialidad. Por otro lado, se ha afirmado que candidatos con alta experiencia profesional podrían no estar interesados en ser consejeros por cuanto la duración en el cargo es de diez años y existen muchas prohibiciones para el ejercicio privado de la profesión, lo que los dejaría fuera del mercado al concluir el plazo.

Evaluación de desempeño

El proyecto de ley propone reformas que abordan las problemáticas de la operatoria interna del Consejo de Defensa del Estado, las que fueron identificadas en conjunto con ellos; por lo que no se observa que pueda existir un desempeño negativo de las reformas propuestas. Sin perjuicio de lo anterior, se debe prestar especial atención al cumplimiento de los objetivos planteados para el sistema de nombramiento y de remoción (transparencia, publicidad, mérito y debido proceso). Ambos mecanismos constituyen la parte más sensible del proyecto por cuanto pretenden garantizar la necesaria independencia del Consejo en relación con posibles influencias políticas.

VI. Impacto de la propuesta

Descripción de los afectados

Por cuanto una defensa exitosa de las instituciones que el Consejo representa judicial y extrajudicialmente permite evitar reducciones del presupuesto fiscal, se estima que existirá un beneficio indirecto para todos los residentes en Chile (18 millones de habitantes). Lo anterior, en cuanto mientras más exitosa sea la defensa y menos presupuesto fiscal se afecte, habrá mayor disponibilidad de recursos para la implementación de políticas públicas que benefician directamente a la población. A su vez, todos los funcionarios públicos (más de 300.000 personas) podrían verse potencialmente beneficiados en caso que se interpongan acciones en su contra y el Consejo, cumpliendo determinados requisitos, decida defenderlos. Dentro de estos funcionarios, se destacan a los abogados que dejan de ejercer sus funciones en alguna repartición pública.

Tipos de costos

Los costos en que incurre el proyecto se calculan por los cuatro nuevos cargos que crea. Son costos directos que alcanzan los \$415.146.933. Esto se imputa al subtítulo 21 por concepto de remuneraciones y viáticos.

Tipos de beneficios

La población beneficiada, como se indicó, pueden ser la totalidad de los residentes en el país y, en particular, los funcionarios públicos. Los primeros se verán beneficiados indirectamente, en la medida en que mientras más se perfeccione el funcionamiento del Consejo de Defensa del Estado, se espera una mejor defensa estatal; lo que redundará en mejores resultados y ahorro de recursos. Dichos recursos podrán redestinarse a otras políticas públicas con impacto directo en la población. Los funcionarios públicos, a su vez, se verán especialmente beneficiados ante la posibilidad de que el Consejo los represente cuando sean demandados por sus actos de servicio.