

COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN RELACIÓN A LA OPERACIÓN DE MUTUALES Y OTRAS INSTITUCIONES AFINES O CORPORACIONES PRIVADAS, VINCULADAS A LAS FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA, ASÍ COMO EVENTUALES IRREGULARIDADES, ERRORES, VICIOS U OMISIONES EN LA FISCALIZACIÓN DE SUS OPERACIONES.

Acta de la sesión N° 15.

Martes 13 de noviembre de 2018, de 09:10 a 10:17 horas.

I.- PRESIDENCIA

Presidió la sesión el diputado señor **Leonardo Soto Ferrada**.

Actuó como abogado Secretario, el señor Hernán Almendras Carrasco; como abogada, la señora Margarita Risopatrón Lemaitre.

II.- ASISTENCIA

Asistieron los integrantes de la Comisión, la diputada señora Virginia Troncoso Hellman, y los diputados señores René Alinco Bustos, Camila Flores Oporto, Amaro Labra Sepúlveda, Manuel Matta Aragay, Hugo Rey Martínez, Alexis Sepúlveda Soto, Leonardo Soto Ferrada y Jaime Tohá González.

III. CUENTA

El Secretario de la Comisión dio cuenta de las propuestas presentadas por los diputados Leonardo Soto, Jaime Tohá, Amaro Labra y Catalina Flores, que se insertan a continuación:

Diputado Leonardo Soto.

CONCLUSIONES

1. IRREGULARIDADES EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE BIENESTAR DE CARABINEROS Y LA MUTUALIDAD DE CARABINEROS (MUTUCAR)

Los integrantes de la comisión concluimos que existen, en la administración de ambos organismos y en la relación (administrativa y comercial) entre ellos mismos, un campo difuso y de abundantes vacíos legislativos y de control, que han permitido durante años, el desarrollo de diversos tipos de prácticas administrativas irregulares

Durante el trabajo de la Comisión Investigadora, se comprobaron irregularidades graves en el control financiero y contable de las instituciones, particularmente de la División de Bienestar de Carabineros.

Dichas irregularidades, detectadas por la Contraloría General de la República y ratificadas por las autoridades de Carabineros que asistieron a las sesiones de la Comisión, se traducen en que la División de Bienestar de Carabineros (Dibicar) no ha tenido ni tiene registros contables completos, fidedignos y confiables donde se contenga el detalle de la deuda que mantiene con la Mutualidad de Carabineros (MUTUCAR).

De lo anterior, se deriva que no es posible saber con certeza a cuánto asciende la deuda

por razones de intereses y reajuste, ni las disminuciones que esta pueda tener producto de amortizaciones o pagos. Por tanto, no existe certidumbre sobre el saldo de la deuda que la propia DIBICAR señala, de 12.000 millones de pesos, si es real o no, pues se basa sólo en información que le remite la Mutualidad (Mutucar) a la Dirección.

Por otro lado, se comprobó que la Mutualidad de Carabineros, de acuerdo a sus estatutos, debía entregar un porcentaje de sus excedentes anuales a distintas instituciones que asciende a un cuarenta por ciento (en el caso de DIBICAR un 37%). Los excedentes, entre los años 2005 y 2016 ascenderían a 23.000 millones y fracción, sin embargo esos recursos no ingresaron y no hay registro de que hayan ingresado, ni contable ni extracontablemente, a la Dirección de Bienestar de Carabineros. Sólo se logró acreditar, unos 16.000 millones, de compensación con deudas que tenía la Dirección de Bienestar con la Mutualidad.

En este caso, se advierte que incluso si la operación hubiese estado autorizada (no lo estaba), contablemente debió existir un registro en que constara el ingreso del recurso y luego que se pagaba, compensando la deuda. Esta información se obtuvo mediante la reconstitución realizada por la Contraloría, ya que no se registraba en la contabilidad. Y a mayor abundamiento, por norma interna de Carabineros, la documentación fue destruida.

Por otra parte, la contabilidad y los estados financieros e información que da cuenta del patrimonio de inmuebles con los que cuenta cada institución también es confuso y está lleno de contradicciones. De acuerdo a los estados financieros, los bienes raíces accederían a 57.000 millones de pesos, pero según sólo del avalúo fiscal, ascendía a 124.000 millones de pesos. Dicha información se obtuvo mediante la auditoría y lo señalado por funcionarios, que llevaban una simple planilla "excel" que cualquiera podría intervenir.

Asimismo, se evidenciaron relaciones comerciales entre Mutualidades y Dibicar que abren un manto de dudas respecto de su probidad. La venta de y recompra de la Casa de Huéspedes (vendido en 2003 por 682 millones de pesos y recomprado en 2006 en 2.539 millones de pesos) careció de una regulación que permitiera confiar en que los recursos públicos estaban siendo destinados de manera correcta.

Consideramos completamente inaceptable y sospechoso que la información contable que provean las instituciones no sea totalmente confiable y/o fidedigna. Es de suma importancia que una institución que recibe cuantiosos recursos del Estado mantenga una contabilidad del más alto nivel de rigurosidad y transparencia.

Por otro lado, la falta de registro de algunas operaciones (deudas, cancelación de deudas) o la destrucción de sus respaldos, constituyen hallazgos y procedimientos que se orientan en una dirección absolutamente contraria al estándar mínimo de procesos administrativos y financieros de una institución como Carabineros de Chile.

Sobre la difusa información respecto del detalle del patrimonio inmobiliario, esto evidencia problemas de disconformidad entre la contabilidad y la información que se supone da cuenta de los inmuebles que se tienen; además de la valorización de los mismos. No es permisible que en la Dibicar no exista un registro completo y detallado de su patrimonio inmobiliario, sobre todo en consideración de que alcanza grandes cantidad de inmuebles de todo tipo y ubicados en distintos lugares del país.

Responsabilidades: La División de Bienestar de Carabineros, de acuerdo con la ley 18.713, actuará como persona jurídica representada por su Director, al que le corresponderá su representación judicial y extrajudicial, la que se limitará a las actividades propias tendientes a la consecución de sus fines.

Este Servicio público claramente no ha sido administrado con los estándares de probidad,

control y eficiencia mínimos correspondientes a una institución pública, generándose diversas irregularidades comprobadas por la Contraloría General de la República e investigadas hoy por la Justicia.

Evidentemente, en este estado de cosas, asiste responsabilidad directa para los generales que han estado a cargo de la Dirección de Bienestar de Carabineros durante el periodo 2005 al 2016, esto es, los generales Victor Herrera Pintor y Hugo Ramón Insulza.

2.- PARTICIPACIÓN DE PERSONAL EN SERVICIO ACTIVO EN LA DIRECCIÓN DE MUTUALIDADES Y OTRAS CORPORACIONES PRIVADAS VINCULADAS A LAS FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN Y SEGURIDAD

Una arista del trabajo de esta Comisión que tuvo un importante impacto en la opinión pública fue todo lo concerniente a la participación del General Director de Carabineros, al Director General de la Policía de Investigaciones y Comandantes en Jefe de las FFAA, todos en servicio activo, como presidentes de los Consejos Directivos de las Mutuales y otras corporaciones privadas relacionadas con sus instituciones.

Este debate que se extendió largamente en la Comisión abarcó dos aspectos de esta participación directiva. Por una parte, se analizó si estaba ajustado a la legalidad que estas altas autoridades institucionales (y otros generales), participen por derecho propio dirigiendo los Consejos Directivos de estas instituciones privadas y, también, como enfrentaban los evidentes conflictos de interés que se podían producir en razón de la dualidad de cargos en instituciones fuertemente relacionadas.

Asimismo, en segundo lugar, se examinó la situación derivada de que no obstante que estas Mutualidades son personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, cuyos directores deben desempeñar sus cargos gratuitamente según la ley, estas altas autoridades percibían retribuciones por la función que cumplían en ellas, consistentes en el caso de la Mutucar, en una participación de los excedentes del resultado anual de la gestión.

Ambas materias fueron largamente indagadas en la Comisión y debatida con los altos mandos de las instituciones armadas y de orden y hubo un dictamen final de la Contraloría General de la República que zanjó definitivamente la discusión sobre la legalidad de ambos hechos.

2.1 PARTICIPACIÓN DE ALTOS MANDOS EN LOS CONSEJOS DIRECTIVOS DE LAS MUTUALIDADES

Según indicó el dictamen de Contraloría (Nº 262, de 2018), no procede que altas autoridades de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones integren el Consejo de Administración de la mutualidad, ya que su posición institucional no se concilia con la labor que les corresponde realizar como consejeros.

Tampoco es procedente que integren el Consejo Administrativo de la Mutualidad de Carabineros (MUTUCAR), en el ejercicio de sus actividades privadas, ya que las decisiones que adopte afectarán directamente a la institución que dirigen.

Si la posición institucional del director de Bienestar (o su símil en las otras ramas de las Fuerzas Armadas) exige obtener los mejores beneficios para su personal, es dificultoso que eso se logre si representa al mismo tiempo a la Mutualidad que busca sus mejores resultados económicos y financieros.

Todas las ramas de las FFAA y de Orden realizaron diversas presentaciones en contra de este Dictamen 262/2018 solicitando la suspensión de sus efectos y su reconsideración por

distinta clase de argumentos, pero, resolviendo los Comandantes en Jefe y Generales Directores que en el intertanto renunciaban voluntariamente a la percepción de los emolumentos desde las Mutualidades.

La Contraloría General de la República accedió a la suspensión solicitada e inició una revisión de los criterios aplicados al resolver esta materia, dictando el pasado 19 de Octubre el dictamen 26.247 que establece un pronunciamiento definitivo sobre ambos puntos controvertidos.

Este dictamen señala "... la conclusión del dictamen es que no resulta procedente que las máximas autoridades de Carabineros, de la PDI, de la Armada, del Ejército y de la FACH integren los consejos de las mutualidades. Ello no resulta conciliable con su posición institucional, toda vez que dichos servidores se encuentran expuestos a una permanente colisión de intereses, por cuanto se trata de la misma persona que, en su calidad de autoridad superior de una institución obligada a contratar con la respectiva mutualidad, quien al mismo tiempo -esto es lo que dice la ley cuando permite que representantes de la institución lo integren- debe negociar con esta y ser parte del consejo que dirige, administra y toma decisiones más relevantes en la misma corporación mutua, es decir, se encarga de que quien debe negociar es el mismo que estaría sentado en el directorio. Por lo tanto, ese es un conflicto de intereses para uno u otro lado".

Este conflicto de intereses también se encuentra presente respecto del General Director de Bienestar de Carabineros atendida la dualidad de funciones e intereses envueltos en su gestión en ambas instituciones.

Por todo lo anterior, la Contraloría General de la República, en esa parte, reconsideró el Dictamen N° 262, en el sentido que "... resulta procedente la participación de integrantes de las instituciones armadas y de seguridad en las respectivas mutualidades, con excepción de los comandantes en jefe, general director y director general, así como de los directores de Bienestar y de Personal de esas entidades, por no ser conciliables con la posición que tienen en sus respectivas instituciones".

Resuelta esta materia por una resolución de la Contraloría General de la República, los integrantes de esta Comisión nos ajustamos completamente a ella, por tanto, concluimos que bajo nuestra perspectiva, la integración de estos Altos Mandos en los consejos directivos de las mutualidades y de cualquier otra corporación privada relacionada con su institución, no es conciliable con su posición institucional, ya que se encuentran expuestos a una permanente colisión de intereses. Por lo mismo, deben proceder a reformar los estatutos de estas corporaciones y fundaciones para excluir de sus consejos directivos a estos altos mandos.

2.2 RECEPCIÓN ILEGAL DE RETRIBUCIONES POR PERTENECER AL CONSEJO DIRECTIVO DE MUTUALIDADES Y CORPORACIONES

La naturaleza jurídica de MUTUCAR (y el artículo 551-1 del Código Civil) dispone como regla general que los directores de las personas jurídicas de derecho privado, como las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro, deben ejercer su cargo gratuitamente, sin perjuicio del reembolso de los gastos en que pudieran haber incurrido en el desempeño de su cargo.

No obstante la claridad del artículo indicado, existía una práctica administrativa de hace décadas en las Mutualidades de las FFAA y de Carabineros en orden a retribuir económicamente la participación de altos mandos en los Consejos Directivos mediante el

pago de dietas, asignaciones o excedentes de las utilidades de la institución.

Durante la investigación realizada por esta Comisión se despacharon numerosos oficios, peticiones de fiscalización y consultas a los propios Comandantes en Jefe y General Director acerca del monto de los estipendios o emolumentos que recibían de las Mutualidades. Lamentablemente dicha información fue negada a esta Comisión, a la fiscalización del Ministerio de Justicia y a la Contraloría General de la República y todos los esfuerzos por conseguirla resultaron inútiles.

En el caso de la Mutucar logramos establecer que los integrantes del Consejo Directivo, percibían una participación ascendente a un porcentaje de los excedentes anuales, el que les era pagado mediante tres a cuatro cuotas anuales.

Sin embargo, como ya se ha dicho, con la dictación del Dictamen 262 del mes de enero de 2018, la Contraloría estableció la ilegalidad del pago de estipendios por parte de la Mutualidad a su Consejo Directivo. Con posterioridad, a petición de parte se suspendieron los efectos de este dictamen, no obstante los Comandantes en Jefe de las FFAA y General Director de Carabineros declararon públicamente que renunciaban voluntariamente a la percepción de los emolumentos desde las Mutualidades hasta la decisión final del Contralor sobre este punto.

La Contraloría General de la República inició una revisión de los criterios aplicados al resolver esta materia y el pasado 19 de Octubre emitió el dictamen 26.247 que en esta materia dispuso lo siguiente:

“... Ahora bien, en lo que atañe a la posibilidad de remunerar a las demás autoridades y funcionarios de esas instituciones que sí pueden integrar los aludidos consejos, debe tenerse presente, para el caso de la Mutua de Seguros de Chile y la MUTUCAR, el artículo 551-1 del Código Civil, que dispone que "los directores ejercerán su cargo gratuitamente" . De ello se colige que las autoridades, y funcionarios que integran los referidos consejos directivos no deben recibir un estipendio por ejercer dicha actividad, toda vez que la realizan por el solo hecho de desempeñar un cargo público en aquellos organismos, o por el hecho que, perteneciendo a estos últimos, son designados por una de dichas autoridades o por el propio Consejo”.

En consecuencia, los integrantes de esta Comisión sostenemos que los representantes de Carabineros y las otras ramas de las Fuerzas Armadas que formen parte de los directorios de sus respectivas mutualidades no debieran recibir una remuneración considerando que realizan dicha actividad por el sólo hecho de desempeñar un cargo público, es decir, el cargo que ejercen conlleva dicha obligación adicional.

En relación a si existiría algún tipo de responsabilidad por parte de los Comandantes en Jefe o Generales Directores que percibieron regular y reiteradamente excedentes o dietas por su participación en estos cargos en las Mutualidades ligadas a su institución.

3.- IRREGULARIDADES EN FONDO DE AYUDA MUTUA DE LA IV DIVISIÓN DEL EJÉRCITO, REGIÓN DE AYSÉN

El denominado Fondo de Ayuda Mutua (FAM) nació en 1950 por iniciativa del personal de suboficiales del Ejército que en dicha época estaban destinados en la ciudad de Coyhaique de la Región de Aysén (en el regimiento N°14), con la finalidad de ir en ayuda social, de quienes, por su destinación, se encontraban desvinculados geográficamente y con poca comunicación respecto del núcleo central, que era Santiago.

En la investigación que realizó Contraloría, se determinó que este FAM siempre fue una

iniciativa privada, que no había fondos fiscales invertidos y que no obedece a la figura de Mutualidad ni de un sistema de bienestar.

Durante el trabajo de la Comisión se logró establecer que este FAM era una organización privada informal que se constituía con los aportes de dinero de sus integrantes y que una directiva elegida se encargaba de invertir los recursos y hacer las devoluciones a sus titulares.

Este FAM dejó de funcionar en el año 2006 y los titulares de aportes quisieron retirarlos y por los pagos realizados a otros que se retiraron con anterioridad, ya no se contaba con fondos suficientes para realizar la devolución a todos. Dicho de otra manera, al cierre de este fondo se determinó que existía un déficit importante, donde resultaron perjudicados económicamente alrededor de más de 100 funcionarios que lo integraban.

Se logró acreditar por la Contraloría que para poder resarcir a los funcionarios que “perdieron” sus aportes en este FAM, se habría contratado a honorarios 19 personas que no pudieron acreditar haber realizado efectivamente los trabajos comprometidos, sino que más bien la finalidad consistió en permitirles recuperar el dinero perdido como ahorrantes en el fondo de ayuda mutua. Monto fiscal objetado: \$56.900.094.-

Asimismo, respecto de otras 90 uniformados se aprobaron comisiones de servicios y el pago de los viáticos respectivos, pero no logró acreditar la realización de las tareas encomendadas, existiendo antecedentes consistentes con el hecho que se decretaron con la misma finalidad de los honorarios anteriores, resarcir a los ahorrantes de las pérdidas sufridas en el FAM, según señaló suboficial de la IV división del Ejército, el monto fiscal objetado asciende a la suma de \$122.761.650.-

Todo lo concerniente a estas irregularidades detectadas se contienen en el informe de Contraloría N° 745/2017 y hoy están siendo investigadas en un sumario administrativo y en una causa abierta en la justicia penal.

Por último, la Contraloría agregó a la Comisión Investigadora copia de un Oficio 1035/488 de fecha 6 de diciembre de 2016 del Comandante en Jefe de la IV División de Ejército dirigido al Contralor Regional de Aysen donde informa de antecedentes y procedimientos seguidos en relación al FAM.

En la segunda página, se señala “... que en el año 2008 el Comandante en Jefe del Ejército, impartió orientaciones a la Dirección de Personal del Ejército para operacionalizar soluciones que se pudieran aplicar a cada uno de los integrantes, en busca de resarcir en alguna medida los fondos aportados, buscando minimizar el impacto por el cese del Fondo de Ayuda Mutua Familiar, nombrándose un oficial de enlace encargado de las coordinaciones entre la Dirección de Personal del Ejército y esta UAC...”.

Más adelante agregan un listado con la “nómina de funcionarios en retiro que pertenecían al Fondo de Ayuda Familiar. Suscribe este oficio, Fernando San Cristóbal Schott, General de Brigada, Comandante en Jefe de la IV División del Ejército.

Como comisión nos parece de la máxima gravedad la denuncia en cuanto se habrían proveído recursos públicos para resolver problemas personales de funcionarios surgidos en entidades de carácter privado, todo lo cual configura una falta a la probidad y eventualmente delitos funcionarios.

Responsabilidades: Nos parece que existen indicios consistentes con la participación en estas irregularidades, del Comandante en Jefe del Ejército de la época General Oscar Izurieta Ferrer quien tenía el mando total de la institución y el deber de realizar el control jerárquico de todo el personal, y del documento transcrito resulta haber tenido conductas que

facilitaban una solución con fondos públicos de los problemas privados del personal afectado por el término del FAM.

4.- PROBLEMAS CON LA FISCALIZACIÓN DE MUTUALIDADES

Las mutualidades de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y Orden están fuera del ámbito de control de la Contraloría General de la República, dado que se regulan por el derecho privado y no reciben fondos públicos. Por ello, el conocimiento de sus movimientos y funcionamiento se deriva de las auditorías realizadas a la información contable, financiera y de transacciones jurídicas que están en las divisiones o Direcciones de Bienestar de las instituciones de las FFAA y de Orden y Seguridad, y en alguna información que voluntariamente las mutualidades han entregado.

Otro problema manifestado por la Contraloría General de la República dice relación con la carencia de personal del organismo. Las contralorías, auditorías e inspectorías que existen en cada una de estas instituciones, desarrollan un control acotado y responden a un plan de fiscalización que deben elaborar cada una de las instituciones.

Considerando la cantidad de recursos públicos involucrados y el importante número de funcionarios que integran dichas instituciones, creemos necesario aumentar la dotación de funcionarios de la Contraloría General de la República y de las FF.AA. y de Orden y Seguridad, para fortalecer el trabajo de control externo e interno de los actos de las estas instituciones de la administración del Estado.

El Contralor General de la República planteó como una de las dificultades para elaborar su informe la destrucción de la información, sobre todo la más antigua. En ese contexto, como comisión sostenemos que no es conveniente ni prudente la eliminación de información y el no respaldo de la misma.

Asimismo, el Ministerio de Justicia en una primera etapa del trabajo encomendado por esta Comisión debió enfrentar la resistencia de las Mutualidades a ser fiscalizadas aduciendo que eran compañías de seguros y, por tanto, estaban sujetas a solo a la supervisión de la Comisión de Mercado Financiero.

Pues bien, se debió obtener un Informe en Derecho elaborado por el Consejo de Defensa del Estado sobre competencias fiscalizadoras de corporaciones, sesiones conjuntas de las instituciones involucradas junto a los gerentes de las Mutualidades y recién ahí pudimos obtener una colaboración y allanamiento a los antecedentes solicitados por esta instancia investigadora.

Diputado Jaime Tohá

Conclusiones tentativas para la Comisión Especial Investigadora de los actos de la administración del Estado en relación a la operación de mutuales vinculadas a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, así como eventuales irregularidades u omisiones en su fiscalización

- En cuanto a las distintas formas de corregir las graves anomalías de que da cuenta la secuela de la *Comisión Investigadora de los actos de la administración del Estado en relación a la operación de mutuales vinculadas a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, así como eventuales irregularidades u omisiones en su fiscalización*, es necesario señalar primeramente que, más allá de todo reparo en el actuar de dicha actividad

aseguradora por parte de las Fuerzas Armadas y las mutuales involucradas, nos encontramos frente a un grave caso de ausencia de regulación específica y sectorial para una delimitada cantidad de ciudadanos que presta servicios en calidad de miembros permanentes de dichas Fuerzas Armadas como del personal que está bajo figuras de contratación laboral y civil regidas por el derecho común.

De igual forma, debe señalarse que las mutualidades, al ser organizaciones sin fines de lucro cuya regulación descansa en el derecho privado (civil y comercial, más específicamente) en la medida en que no reciben de manera permanente fondos o recursos públicos, están fuera del ámbito de inspección de los órganos con facultades fiscalizadoras de control de inversión o gastos, como podría ser el caso de la Contraloría General de la República, por ejemplo. Por ello, las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República están basadas en la información contable y financiera de las direcciones de bienestar y en el examen de los datos y cuentas que voluntariamente las mutualidades han cedido. Es decir, el órgano contralor solo tuvo acceso a la información de forma oblicua. La razón de esto es sencilla: las mutualidades se rigen por el derecho privado, y están constituidas conforme a él. No son órganos de la administración del Estado, ni tampoco personas jurídicas creadas con el fin de apoyar la función pública. Por ello, las falencias detectadas en su mayoría provienen del hecho que la regulación que existe para este segmento de la defensa carece de los instrumentos adecuados para asegurar debidamente la actividad militar o policial.

Existe hoy una ausencia de oferta en el mercado de seguros chileno. La razón de esto no es precisa. El alto valor que puede tener asegurar la actividad militar o policial puede ser una, pero la otra es, sin duda, el que exista un Decreto Ley del año 1976 que no fue mencionado en la secuela de la Comisión Investigadora, es sin duda parte de la explicación. Esta norma de rango legal, dictada al comienzo de la dictadura militar, estableció en su artículo primero dos obligaciones:

- a) La obligación de mantener un seguro de vida en favor del personal de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, sean de planta, a contrata, en conscripción, en comisión de servicios o que trabajen a cualquier título para las referidas instituciones.
- b) Estos seguros deberán contratarse en las respectivas Mutualidades Institucionales, cuando las haya o, en su defecto, en otra corporación mutualista o entidad autorizada para asegurar, por un monto individual no inferior a doce veces la remuneración mensual imponible respectiva, o por las cantidades bases que los Mandos Superiores de cada rama de las Fuerzas Armadas y Carabineros convengan con sus correspondientes aseguradores.

Es decir, hay un seguro de carácter obligatorio, y este debe ser contratado con las mutualidades institucionales. Esta situación de obligatoriedad de contar con un seguro, pero de no tener la libertad de escoger la persona jurídica con la que se contrata para acceder a proveedores más competitivos y decidir las primas más convenientes en un mercado regulado y con permanente fiscalización, como es el mercado de seguros, ha sido también una de las causas de tener la situación que hoy se observa.

- Este seguro existe, qué duda cabe, debido al riesgo que está presente en la función militar o policial. Una actividad de esta naturaleza, expuesta y comprometida por esencia, explica en parte que el mercado no tenga instrumentos para entregar algún tipo de cobertura a los miembros de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile en materia de riesgos inherentes a las funciones que desempeñan. Pero además, las mutualidades, formadas por

los mismos ex miembros o incluso miembros activos de las instituciones castrenses hoy están para administrar, en el caso de Carabineros y el Ejército montos tan cuantiosos, que los niveles internos y externos de control a que están sujetos dichos fondos son siempre insuficientes. Un billón de pesos en el caso de Carabineros, y 531.000 millones en el caso del Ejército hacen de cualquier labor acuciosa de fiscalización, una quimera.

-En ese estado de cosas, a la falta de reglamentación de este sector de la defensa y de la policía, se suma el alto costo del aseguramiento de la actividad militar y policial, y la imposibilidad de llevar un control real sobre sumas de dinero tan grandes que se vuelven inmanejables para cualquier departamento de funcionarios del órgano contralor interno (de las propias instituciones) como de la Contraloría General regional y nacional (control externo).

- Hablamos, en materia de aseguramiento de la actividad militar y policial, de una actividad escasamente regulada y con serio compromiso del interés público, de alto costo, y con funciones de control de ingresos y salidas de fondos extremadamente deficientes. En dicho diagnóstico, han coincidido tanto el Contralor General de la República como algunos miembros de las fuerzas de defensa como de las policías.

- Estos factores comunes de deficiencia que presenta la relación entre las instituciones armadas y las mutualidades, hacen urgente la modificación de dicha relación a nivel legal y reglamentario, teniendo en cuenta siempre la enorme relevancia, y la especialísima función que cumplen las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, que son de suyo insustituibles para el normal funcionamiento del Estado.

- Entre los aspectos más sensibles que deben ser corregidos –en medio las otras muchas anomalías que pudieron verse durante las sesiones de la comisión investigadora- es que la mutualidad de Carabineros siendo una aseguradora privada, sin fines de lucro y cuyo objetivo principal es mantener sistemas de seguro a base de primas en favor del personal activo de Carabineros y de la Policía, administrada por un Consejo Directivo, el cual está compuesto en parte por funcionarios activos. Esto reviste singular gravedad pues existe un evidente conflicto de intereses, evidenciándose así la falta de regulación sancionatoria en materia de mutuales de seguros relacionadas con actividades riesgosas del fisco.

Pero el más peligroso de los problemas detectados, arranca con la constatación de las operaciones comerciales que se realizan entre la Dirección de Bienestar, y la Mutualidad de Carabineros. Estatutariamente, la mutualidad de Carabineros debe entregar un porcentaje de sus excedentes a las instituciones, que asciende aproximadamente a un 40 por ciento.

Entre los años 2005 y 2016 esos excedentes sumados (23.000 millones) que debieron haber ingresado a las arcas de la institución, no fueron ingresados. Más allá de las eventuales responsabilidades penales que surjan de la investigación, la precariedad del sistema institucional y, en consecuencia, la amenaza y la dificultad permanente se ven reflejadas en que no haya registro contable ni extracontable, del ingreso o de su no ingreso a la Dirección de Bienestar de Carabineros. Pensamos que esta situación, por sí misma, ya reviste caracteres de una crisis generalizada.

La manera cuasi informal en que se relacionan hoy las direcciones de bienestar de las instituciones castrenses con las mutualidades de seguros debe ser desahuciada, para dar paso a un examen y a una posterior formulación de una política pública que se traduzca, ojalá, en una ley sectorial que entregue adecuada garantía de ordenación en los vínculos

entre las aseguradoras privadas y las instituciones militares.

- Finalmente, otra situación que refleja la insostenible situación de las mutualidades es la ocurrida en la cuarta división del Ejército en Coyhaique por el desempeño del Fondo de Ayuda Mutua, creado en la década de los años 50' y cerrado el año 2006. En esta organización informal, de hecho, a partir de un informe de Contraloría General de mayo de 2018, establece la existencia de irregularidades en materia de comisiones de servicio, por un monto aproximado de 120 millones, y por contratos a honorarios, por un monto de 56 millones de pesos. Comisiones simuladas y servicios a honorarios que no se habrían prestado. En estos procesos -abiertos aún- se establecerán las responsabilidades penales, civiles y administrativas que en derecho correspondan, pero lo importante es que una agrupación creada para fines de ayuda mutua, solidaria y con carácter asistencial, no debe derivar en una instancia ni en un mecanismo para defraudar a los miembros y ex miembros de la institución. Nuevamente la precariedad normativa, la ausencia de controles internos y externos, la falta de denuncia de los hechos de parte de los funcionarios de la institución, la permanencia de muchos de ellos que intervinieron en las eventuales defraudaciones aún en la institución, hacen que el control, inspección e investigación desde el mando central, y por sobre todo desde las autoridades civiles, deba tener lugar a la brevedad. Más aún, es necesario también que el Congreso Nacional discuta, tramite y sancione las propuestas que este informe entregue para que el Supremo Gobierno determine las reformas legales y reglamentarias del caso, debiendo oír para ello, las recomendaciones de la Corte Suprema, del Consejo para la Transparencia y de las organizaciones civiles.

- De la secuela de la Comisión Investigadora llevada a cabo, se aprecia un patrón común: estas mismas mutualidades que sirven a las instituciones castrenses recogen fondos de privados con los riesgos que ello conlleva tanto para los particulares como para las instituciones mismas. Las medidas y decisiones que tome la mutualidad, de alguna manera, incidirán directamente en las instituciones. Y por otra parte, las esferas de influencia, generadas en virtud del régimen jerárquico y disciplinado que rige en esas instituciones militares y policiales, se proyecta a su vez en la entidad privada, generando un eventual conflicto de intereses.

Todo lo anterior, hace que en el plan de acción que deba seguirse hacia el futuro deban contestarse algunas preguntas fundamentales, cuyas respuestas sirvan derrotero para el actuar futuro de estas instituciones aseguradoras. Primeramente, es necesario dilucidar si esta contribución del personal armado deba ser obligatoria o voluntaria. Quizá, zanjada esta duda, mirando previamente la experiencia comparada en países de ingresos similares a los chilenos sea posible tener un abanico de posibilidades a las cuales mirar.

En caso contratar estos seguros, deberá hacerse con compañías que tengan cabal conocimiento del mercado del seguro, experiencia comprobada en el área de aseguramiento de actividades riesgosas, y que tengan beneficios en contratar con grandes cantidades de funcionarios y trabajadores, aprovechándose así las economías de escala que eso genera.

Propuestas para el futuro.

De conformidad a lo anterior, y de lo señalado por los invitados a lo largo de las sesiones de esta Comisión Investigadora, se puede concluir que:

1- Conforme a la Constitución Política de la República, Chile es una república democrática

que dispone de un estado de derecho. Ello no es una formulación meramente retórica, sino una cláusula constitucional de la más amplia importancia que implica que los órganos deben actuar dentro su competencia y en la forma que prescribe la ley. Cualquier intento de ir más allá, implica que dicho órgano actúa viciadamente, y en consecuencia, sujeto a un cuestionamiento jurídico. En el actuar de las divisiones de bienestar de las Fuerzas Armadas y las mutualidades, vemos que la precariedad de medios con las que actúan dichos estamentos y empresas no es acorde con los requerimientos que un estado democrático y de derecho presuponen. Claramente, la ley exige que los órganos del estado actúen en base estándares mucho más exigentes que los de hace un par de décadas, y esto conlleva el apego de los órganos públicos al principio de transparencia de la función pública, regulada en la ley n° 20.285, lo cual que implica que los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado.

Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas.

De igual manera, el principio de probidad en el ejercicio de la función pública consagrado en la Constitución Política de la República por la ley de reforma constitucional n° 20.050 del año 2005, que modificó el artículo 8vo de la Constitución Política de la República, señala que:

El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.

Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

2- De igual manera, en el ámbito de la legislación internacional nuestro país ha suscrito instrumentos que dan soporte al estándar que las instituciones del Estado deben tener en esta materia, y al cual los órganos del Estado deben adecuarse. Uno de dichos instrumentos es la Convención Interamericana contra la Corrupción vigente en Chile desde el mes de octubre de 1998 que en su artículo III, relativo a las medidas preventivas que los estados signatarios deben observar, están las de crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.

Asimismo, el artículo III, establece en su numeral cuarto, la necesidad de mantener y fortalecer sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las

personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda. Igualmente, el numeral sexto de dicho artículo tercero del citado instrumento, obliga a los estados firmantes a la creación y mantención de sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción. Por último, el numeral noveno establece la obligación de contar con órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

El segundo instrumento internacional de importancia, suscrito por Chile en esta materia, es la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, vigente en nuestro país desde el mes de enero del 2007. Esta convención dispone en tre sus normas de importancia, el artículo 9, el cual regula la Contratación pública y gestión de la hacienda pública, señalando al respecto en su numeral 1 que:

Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción.

En la letra c) de este número 1 del artículo 9, se dispone: La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos;

Y en el literal e) se señala que cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.

En el numeral 2 del artículo 9 de la Convención, se establece otra obligación de gran importancia en materia de gestión de los fondos del fisco:

Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública. Esas medidas abarcarán, entre otras cosas:

- a) Procedimientos para la aprobación del presupuesto nacional;
- b) La presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos;
- c) Un sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente;
- d) Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno; y
- e) Cuando proceda, la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en el presente párrafo.

3- Chile, en atención a las normas de derecho interno y de derecho internacional a las que se ha vinculado debe proveer de mecanismos eficaces y protectores de los intereses del Estado y de la ciudadanía. Y en tal sentido, debe abrir paso a una convocatoria para una amplia convergencia, con unidad de objetivos y un claro sentido de misión/país, en la que se cuente con todos los actores relevantes a fin de poder dotar a Chile de una institucionalidad para dar resguardo y aseguramiento al personal que se desempeña en las Fuerzas Armadas como en Carabineros de Chile e Investigaciones, y por otra parte, proteger y cautelar la adecuada utilización de los fondos fiscales.

4- Contamos con una marcada obsolescencia e insuficiencia de la actual normativa de

mutualidades vinculadas a las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública, mayormente establecidas en los Decretos leyes números 807 de 1925, y 1.092 de 1975.

5- Por su parte, debe consignarse que la ley n° 18.660 de 1987 ratificó en su artículo séptimo, *“que las entidades de carácter mutual que con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, estuvieren autorizadas para asegurar, podrán continuar en sus negocios y se sujetarán a las normas de su propia legislación y a las del decreto con fuerza de ley N° 251, de 1931, en todo lo que no fuere incompatible con aquella, en la medida en que sólo aseguren a las personas señaladas en el artículo 1° del decreto ley N° 1092, de 1975.”*

En el evento de que estas entidades además aseguren a base de prima a terceros distintos de los señalados en el inciso anterior, se registrarán, respecto de este tipo de seguros, exclusivamente por las disposiciones del decreto con fuerza de ley N° 251, de 1931, y sus modificaciones, y, en tal evento, deberán constituir contabilidades totalmente separadas para operar con cada tipo de asegurados, sin perder su naturaleza jurídica de corporación mutualista.

6- Para hacer frente a la situación de falta de regulación jurídica y de fiscalización de los fondos que circulan entre las instituciones armadas y las mutualidades sugerimos que el Presidente de la República, en atención a sus facultades, disponga la creación de una Comisión Amplia que recoja los puntos de vista de los diversos actores públicos y privados involucrados en el actuar de dicho sistema de mutualidades, para crear el diseño de una nueva institucionalidad en la materia. A esta institucionalidad, que deberá plasmarse en proyectos de ley que hoy son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, le corresponderá tener en cuenta las graves falencias en el de aseguramiento de la actividad militar y policial, pero que a la vez recoja las particularidades de las FFAA y las Fuerzas de Orden y Seguridad, y mantenga los resguardos en cuanto a los recursos involucrados.

7- Esta necesidad imperiosa, que se ha detectado desde el seno de esta Comisión Investigadora, sugiere que la brevedad se conforme un Comité Amplio de Ministros, entre los cuales se cuenten las carteras de Defensa, Interior, Justicia, Trabajo y Previsión Social, y que a la vez integren parlamentarios de las más distintas miradas, académicos expertos del ámbito de la defensa y de la gobernanza de instituciones, como también expertos del área de los seguros. Todos ellos, ojalá, provenientes de las principales universidades del país.

- Finalmente, resulta necesario contestar la pregunta de si acaso es viable pensar que el Estado asuma el costo de los seguros de funcionarios públicos que, por la especial particularidad de las actividades militares y policiales, deban estar asegurados. Que el Estado disponga de fondos para contribuir de forma importante al seguro de las actividades mencionadas, es un camino que no puede desdeñarse a priori. Una de las vías para ello puede ser el llamamiento a una licitación nacional y/o internacional por la vía de la contratación pública para que empresas de probada solvencia en el área de seguros ofrezcan pólizas competitivas teniendo en consideración el alto costo de asegurar actividades de esta envergadura. Se hace imperiosamente necesario además, que la nueva estructura que se le dé al aseguramiento de los funcionarios y trabajadores que pertenezcan a las Fuerzas Armadas y a las fuerzas de Orden y Seguridad Pública, tenga un correlato en la nueva institucionalidad fiscalizadora en esta materia. Hoy, la recién creada Comisión para el Mercado Financiero por la ley n° 21.000 (sucesora de la Superintendencia de Valores y

Seguros) debe crear una división especial al interior de su Intendencia de Seguros, especialmente dedicada a la interpretación, aplicación y fiscalización de las normas aplicables a las Mutualidades Institucionales de las fuerzas policiales y castrenses.

DIPUTADA CAMILA FLORES OPORTO

CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES PARA EL INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN RELACIÓN A LA OPERACIÓN DE MUTUALES Y OTRAS INSTITUCIONES AFINES O CORPORACIONES PRIVADAS, VINCULADAS A LAS FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA, ASÍ COMO EVENTUALES IRREGULARIDADES, ERRORES, VICIOS U OMISIONES EN LA FISCALIZACIÓN DE SUS OPERACIONES.-

A. CONCLUSIONES:

- **En la División de Bienestar Social de la Fuerza Aérea no se encontraron hallazgos relevantes de alguna irregularidad a partir de la auditoría llevada a efecto por la Contraloría.**

El informe N° 506, de 2017, de la Contraloría que se realizó en la División de Bienestar Social de la FACH tiene por objeto analizar los préstamos que se realizan tanto por la vía de la utilización del patrimonio de afectación fiscal con que cuenta esa División como por los préstamos que se habían otorgado por la mutualidad del Ejército y Aviación. Entonces, dentro de las observaciones hechas por el Contralor está el que la División se hacía responsable de los préstamos que se habían otorgado por la mutualidad, por lo tanto, actuaba como una especie de asegurador o de aval, de modo que la mutualidad tenía asegurado el pago permanente del crédito, y era un crédito sin ningún riesgo. Pero esa es una práctica que, como había señalado, en 2014 ya se había terminado. Por lo tanto, se estaba hablando de remanentes de créditos que habían quedado con esa cláusula. Sin embargo, esa responsabilidad se va a mantener hasta que se pague se último crédito.

Sí encontró una observación relevante el Contralor en lo que dice relación la diferencia detectada entre los montos de créditos informados por la mutualidad y los montos que señala la División de Bienestar Social que son adeudados a la mutualidad. La mutualidad informa que la División le debe 8.000 millones, y según los datos que tiene la propia División, ella le adeudaría 10.432 millones. Aquí, hay una diferencia que en el período auditado alcanza a casi los 8.000 millones de pesos. Puede ser, y esa es la explicación que la Contraloría está esperando, que esta diferencia se deba a intereses, reajustes y multas que deberían pagarse, o podría deberse a una diferencia contable que tenga alguna explicación porque no haya sido completa la información que se entregó a Contraloría por parte de la mutualidad, pero obviamente es una diferencia relevante que el Ente Contralor está esperando sea informada por parte de la División de Bienestar Social de la Fuerza Aérea.

El Contralor concluye que en la División de Bienestar Social de la Fuerza Aérea no se encontraron hallazgos relevantes que sean dignos de mencionar respecto de la Comisión. Sin embargo, esto está condicionado a que se aclare el punto señalado precedentemente.

- **Las Mutualidades son personas jurídicas de derecho privado, creadas con un fin loable para cubrir el riesgo de la función militar y policial que el mercado asegurador no cubre, y en donde la Contraloría no tiene ámbito de competencia directo.**

Como lo indicó el Contralor General de la República, las Mutualidades son personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, y que escapan al ámbito de control que puede ejercer la Contraloría General de la República, toda vez que no reciben de manera permanente fondos o recursos públicos. Por ello, la Contraloría no tiene acceso directo a la información de ninguna organización de carácter privado. En consecuencia, los pronunciamientos de la Contraloría que han tenido incidencia en materia de Mutualidades han tenido origen en la información contable, financiera y de transacciones jurídicas que están en las divisiones o direcciones de bienestar de Carabineros y las FFAA, organismos con los cuales las Mutualidades se encuentran estrechamente ligadas; y también en aquella información que voluntariamente las Mutualidades han decidido aportar.

Las Mutualidades se crean para cubrir una necesidad real y gravitante: la inexistencia en el mercado asegurador de un instrumento que cubra el riesgo inherente a la función militar o policial. De existir, tales seguros serían demasiado caros e impagables en la práctica. Entonces, a comienzos del siglo XX se crearon distintas mutualidades, como corporaciones de derecho privado, para ir en ayuda mutua de quienes forman parte de las instituciones.

- **Es legal que los Consejos de Administración de las Mutualidades sean integrados por funcionarios militares o policiales en servicio activo, porque así la ley que las ha creado lo manda. Sin embargo, en opinión de la Contraloría, tales servidores no pueden ser los Comandantes en Jefe, el Director General de Carabineros ni los Directores de Bienestar o su equivalente, toda vez que se configura un potencial conflicto de intereses que pugna con las normas de probidad.**

El dictamen 26.247 de octubre admite que el funcionamiento de las mutualidades de las Fuerzas Armadas responde a un régimen especial que considera la participación de funcionarios de las Instituciones en los órganos directivos de las mismas a título institucional y no particular, representando el interés del personal del Ejército, Armada o FACH, según sea el caso porque cotizar es obligatorio para el personal de las ramas. Dice el dictamen: “el propio ordenamiento jurídico generó una estructura particular de seguro obligatorio para funcionarios de las Fuerzas armadas y de Orden y Seguridad, estableciendo que éste fuera administrado por una persona jurídica privada en cuya dirección intervienen, conforme a sus estatutos, autoridades y funcionarios de esas instituciones castrenses y policiales”.

De este modo, se acreditó que los Comandantes en Jefe del Ejército y de la Fuerza Aérea integran el directorio de la Mutualidad del Ejército y la Aviación por una expresa disposición de sus estatutos sociales, existiendo una obligación para hacerlo en virtud de ese cuerpo normativo. Lo mismo sucede con el Comandante en Jefe de la Armada, quien integra el Consejo de Administración de la Mutual de Seguros de Chile por expresa disposición de los respectivos estatutos.

El Contralor ve aquí un problema entre la obligación de los Mandos Superiores de

representar y defender los intereses de su personal y ser parte de la administración de la mutualidad; no obstante es precisamente desde el consejo que los Mandos vigilaban los intereses del personal que dirigen. Ello ocurre porque, obviamente, su posición institucional le exige obtener los mejores beneficios para su personal, y eso no necesariamente lo va a lograr si está sentado al otro lado en la mesa, representando a la mutualidad.

- **La Contraloría admite que la percepción de una dieta por parte de quienes integran los Consejos de Administración se encuentra regulada en los estatutos vigentes de las Mutualidades, habiendo sido hasta 2010 su cobro completamente legal y ajustado a derecho. Sin embargo, apunta que se produjo una ilegalidad sobrevenida a partir de ese en que se modificó el Código Civil.**

No obstante ello, en su dictamen N° 262/2018 y confirmado en el dictamen 26.247/2018, la Contraloría estimó que se había producido una “ilegalidad sobrevenida” en los estatutos, por cuanto el art. 551-1 del Código Civil, introducido mediante reforma legal del año 2010, dispuso la gratuidad de los cargos de director de las corporaciones y fundaciones.

- **Se comprobó que, inmediatamente a partir del dictamen 262/2018, los Comandantes en Jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea suspendieron la percepción de cualquier retribución por su asistencia y también dejaron de participar en el Consejo de Administración de las Mutualidades.**

B. PROPOSICIONES O RECOMENDACIONES:

1. Que los Comandantes en Jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como también al Director General de Carabineros, **adecuen los estatutos sociales de las Mutualidades** en los cuales ellos participan.

Lo anterior, en orden a que los Consejos de Administración sean integrados por funcionarios militares en servicio activo distintos al Comandante en Jefe, al Director General y a los Directores de Personal, por una parte, y, por la otra, que ellos no perciban una remuneración como contraprestación por dicha función, salvo los gastos en que se incurra para el desempeño de ese cometido o por cualquier otro servicio que se preste a título distinto al de director de la Mutualidad.

2. Que se promueva un **proyecto de ley que fije con claridad el régimen jurídico aplicable a las Mutualidades**, especialmente en lo tocante a su naturaleza jurídica, los órganos a cargo de su fiscalización, etc. Para ello se hace imprescindible solicitar el patrocinio al Ejecutivo para determinar atribuciones de los servicios públicos existentes.

3. **Que se elabore un procedimiento para prevenir conflictos de intereses entre el rol público de las mutualidades y el rol de sus directores.**


CAMILA FLORES OPORTO
H.DIPUTADA DE LA REPÚBLICA

DIPUTADO AMARO LABRA

PROPUESTAS DE CONCLUSIONES

Durante el desarrollo de esta Comisión hemos recibido una amplia gama exposiciones y testimonios acerca de las principales operaciones y transferencias de dinero y propiedades relacionados con las Mutual de Carabineros de Chile, la Mutual de Seguros de Chile (Armada) y la Mutualidad del Ejército y Aviación. Considerando la larga historia de dichas instituciones sin ninguna actualización normativa y el evidente conflicto de interés presente en su dirección, nos obliga a evaluar las actuales razones de la existencia de las mismas.

Creemos que en la actualidad no existen mayores fundamentos para la existencia de las mutuales señaladas, como instituciones independientes de las divisiones de bienestar propias de cada uno de las instituciones fiscalizadas. Consolidar las actividades de dichas mutuales dentro de los departamentos de bienestar de cada una de las instituciones permitiría una mejor fiscalización de los actos ejecutados y que todas las prestaciones se ajusten a normas propias del sector público.

El Estado de Chile, como empleador, y a través de las mismas instituciones de bien estar mencionadas, es quien está en mejor posición para cubrir los riesgos de la actividad policial y militar, y tiene la solvencia económica necesaria, a través de un fondo de cobertura creada al efecto, para cubrir el riesgo financiero de pago de pólizas cuando corresponda. A nuestro juicio no es procedente realizar descuentos por planillas remuneracionales a los trabajadores por dichas primas de seguro, entendiéndose cubierto el riesgo por el mero hecho de ser trabajador de dichas instituciones.

En cuanto a las prestaciones sociales que realizan dichas mutuales debiesen ser reglamentadas y ajustarse a criterios de transparencia, imparcialidad y racionalidad, pudiendo ser perfectamente ejecutables a través de Bienestar.

Nos parece especialmente preocupante que esfuerzos humanos, intelectuales y monetarios se destinen a la administración de un negocio que atiende a ciudadanos no armados, como sucede con la Mutual de Seguros de Chile de la Armada, en la cual se atienden clientes no institucionales, pudiendo comprometer la fe pública de dicha institución con recursos propios de ciudadanos civiles, lo que se aleja de la actividad propia de dicha rama castrense, y una situación completamente riesgosa para una institución del Estado que reguarda la seguridad del mar de nuestro pueblo que crece.

IV.- ORDEN DEL DÍA

Esta sesión fue convocada con el objeto de discutir y votar las conclusiones y proposiciones del informe final. Se presentaron cuatro propuestas de conclusiones, las de la diputada Camila Flores, y las de los diputados Leonardo Soto, Amaro Labra y Jaime Tohá.

El diputado **Soto** dio cuenta del alcance de su propuesta de conclusiones. Destacó principalmente tres aspectos analizados durante las sesiones celebradas por la Comisión:

1. Irregularidades detectadas en la administración de la División de Bienestar de Carabineros en su vinculación con las mutualidades de Carabineros. Los antecedentes de Contraloría General de la República señalan la inexistencia de un sistema confiable de datos, donde no se pueden aclarar los flujos de dinero, no habría claridad sobre el patrimonio inmobiliario ni sobre las deudas.

2. Participación del personal en servicio activo en mutualidades y otras corporaciones de las FFAA. El análisis versó sobre si pueden participar y recibir retribuciones (participación de los excedentes y utilidades), instancias en las que claramente se producen conflictos de interés.

3. Irregularidades ocurridas en el Fondo Ayuda Mutua de la IV División del Ejército de Aysén.

4. Algunos aspectos relativos a la fiscalización.

Luego, el diputado **Labra** expuso su propuesta de conclusiones.

Por su parte, la diputada **Flores** se refirió, especialmente, a sus proposiciones o recomendaciones, entre ellas, la regulación legal y reglamentaria de las mutualidades y los conflictos de interés.

El diputado **Alinco** expresó su cuestionamiento al rol de altas autoridades de las Fuerzas Armadas que han participado o, al menos, han omitido su responsabilidad frente a acciones cometidas bajo su dependencia.

El diputado **Tohá** concordó con las diversas propuestas presentadas. Expresó que sus conclusiones contienen, primeramente, algunas consideraciones, entre ellas, la dejación del Estado de Chile en adoptar providencias para evitar conductas como éstas, y luego, dan cuenta de algunas propuestas para el futuro.

VI.- ACUERDOS

- Se acordó dejar en claro que desde la sesión ordinaria celebrada el día 7 de noviembre pasado, debe contarse el plazo de 15 días que tiene la Comisión para discutir y aprobar las conclusiones y proposiciones del informe. De acuerdo a lo anterior, el plazo

máximo para pronunciarse sobre las conclusiones será el sábado 24 de noviembre.

- Se acordó que el presidente de la comisión determinará la fecha y hora en que se celebrará una sesión especial para discutir las conclusiones y propuestas.

- Elaborar un documento comparado o una redacción que integre las diversas propuestas de conclusiones presentadas. El presidente coordinará con Secretaría para su elaboración.

El detalle de lo obrado en esta sesión queda registrado en un archivo de audio digital, conforme a lo dispuesto en el artículo 256 del Reglamento.

Habiéndose cumplido el objeto de la presente sesión, se levantó a las 10:17 horas.

LEONARDO SOTO FERRADA
Presidente de la Comisión

HERNÁN ALMENDRAS CARRASCO
Abogado Secretario de la Comisión