

INFORME DE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBIERNO INTERIOR NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y REGIONALIZACIÓN, Y DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, RECAÍDO EN LOS SIGUIENTES PROYECTOS DE LEY: 1) MODIFICA LA LEY N°18.834, SOBRE ESTATUTO ADMINISTRATIVO, PARA PROMOVER LA DENUNCIA, POR PARTE DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS, DE LOS DELITOS Y OTROS HECHOS IRREGULARES DE LOS QUE TENGAN CONOCIMIENTO; Y 2) ESTABLECE UN NUEVO ESTATUTO EN FAVOR DEL DENUNCIANTE DE ACTOS CONTRA LA PROBIDAD ADMINISTRATIVA

BOLETINES N° 13.115-06 Y 13.565-07, refundidos

HONORABLE CÁMARA:

Las Comisiones Unidas de Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización, y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, pasan a emitir su informe sobre los proyectos de ley individualizados en el epígrafe, de origen en una moción de las diputadas señoras Marcela Hernando, Karin Luck, Andrea Parra y Joanna Pérez; y de los diputados señores Bernardo Berger, Manuel Monsalve, René Saffirio, Raúl Saldívar, Leonardo Soto y Renzo Trisotti (boletín N°13.115-06); y en un mensaje de S.E. el Presidente de la República (boletín N°13.565-07), que cumplen su primer trámite constitucional y reglamentario, con urgencia calificada de “simple” a contar del 24 de noviembre de 2020.

Accediendo a una solicitud de las Comisiones Unidas, la Sala de la Corporación, mediante oficio N°15.651, de 2 de julio de 2020, comunicó que había resuelto fusionar los dos proyectos de ley en referencia, al tenor de lo preceptuado por el artículo 17 A de la LOC del Congreso Nacional. Por su parte, S.E. el Presidente de la República, a través del oficio N°173-368, accedió a refundir el mensaje del Ejecutivo con la moción parlamentaria.

Durante la tramitación del proyecto, la Comisión contó con la asistencia y participación de las siguientes personas: 1) Ministro de Justicia y Derechos Humanos, señor Hernán Larraín; Jefa de la División Jurídica de esa Cartera, señora Mónica Naranjo; abogados de la referida División Jurídica, señora Rocío González y señor Felipe Rayo; 2) Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez; 3) Director ejecutivo de la Fundación Chile Transparente, señor Alberto Precht; 4) Presidente de la Unión de Funcionarios Municipales de Chile, señor Miguel Ángel Gómez; 5) Presidente de la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile, señor Ramón Chanqueo; 6) Directora de la Unidad Especializada Anticorrupción de la Fiscalía Nacional del Ministerio Público, señora Marta Herrera; y abogada de esa Unidad, señora Yélica Lusic; 7) Presidenta de la Federación Nacional de Funcionarios de los Gobiernos Regionales (FENAFGORE), señora Náyade Aguirre; 8) Directora de Incidencia Espacio Público, señora María Jaraquemada; 9) Profesor de derecho administrativo de la Universidad Católica de Valparaíso, señor Eduardo Cordero; 10) Presidente de la Federación Nacional de Trabajadores Municipales de Chile (FENTRAMUCH), señor Fabián Caballero; y 11) Abogado especialista en derecho penal, señor Enrique Aldunate.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS

Para los efectos constitucionales, legales y reglamentarios pertinentes, se deja constancia de lo siguiente:

1) Las ideas matrices del proyecto en informe son las siguientes: a) Fortalecer la probidad pública; b) Establecer un nuevo sistema de recepción de denuncias, a cargo de la Contraloría General de la República, por hechos constitutivos de infracciones disciplinarias o de faltas administrativas, y hechos constitutivos de corrupción, o que afectaren bienes o recursos públicos, cometidos al interior de la Administración del Estado; c) Reforzar las medidas de protección para el denunciante.

2) Normas de quórum especial

a) Son de **rango orgánico constitucional las siguientes normas del proyecto:** i) La **letra a) del artículo 1, según el artículo 38 de la Constitución Política**, porque incide en la LOC de Bases de la Administración del Estado; ii) **Los artículos 2, 4, 8, 9, 11 y 12, de acuerdo al artículo 98 de la CP**, porque confieren nuevas funciones a la Contraloría General de la República; iii) **El artículo 15 N° 2, según el inciso primero del artículo 84 de la Carta Fundamental**, pues otorga una atribución al Ministerio Público.

b) Son de **quorum calificado el artículo 6 y el artículo 15 N°1, de conformidad con el inciso segundo del artículo 8 de la CP**, pues consagran una excepción al principio según el cual son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado.

3) Trámite de Hacienda

Los **artículos 2 permanente y cuarto transitorio** deben ser conocidos por la Comisión de Hacienda.

4) La idea de legislar fue aprobada por unanimidad. Participaron en la votación las diputadas señoras Camila Flores, Marcela Hernando, Pamela Jiles, Paulina Núñez, Andrea Parra, Catalina Pérez y Joanna Pérez (Presidenta); y los diputados señores Bernardo Berger, Luciano Cruz-Coke, Hugo Gutiérrez, Marcos Ilabaca, Andrés Longton, Raúl Saldívar, Leonardo Soto, Renzo Trisotti y Matías Walker.

5) Se designó Diputada Informante a la señora MARCELA HERNANDO.

6) Reserva de constitucionalidad.

El **diputado señor Marcos Ilabaca formuló reserva de constitucionalidad respecto del inciso final del nuevo artículo 246 bis del Código Penal, incorporado por el numeral 3) del artículo 16 del proyecto, sobre la base de que dicha norma vulneraría el principio de igualdad ante la ley, consagrado en el numeral 2) del artículo 19 de la Carta Fundamental.**

II.- ANTECEDENTES

1) Fundamentos de los proyectos de ley

a) La moción (boletín N°13.115-06)

La ley N°18.834, sobre Estatuto Administrativo, señala que las relaciones entre el Estado y el personal de los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y de los servicios públicos centralizados y descentralizados creados para el cumplimiento de la función administrativa, se regulan por dicho cuerpo legal, sin perjuicio de las excepciones que consagra la ley N°18.575, LOC de Bases Generales de la Administración del Estado.

Los funcionarios públicos participan en la administración pública del gobierno, son parte central de la administración y acceden a su condición a través de la elección, el nombramiento, la selección o empleo. Pueden ser de confianza o designados según el sistema de concursos.

El artículo 3 del Estatuto Administrativo otorga un significado específico a los siguientes términos:

a) Cargo público: Es aquél que se contempla en las plantas, o como empleo a contrata en las instituciones que especifica, a través del cual se realiza una función administrativa.

b) Planta de personal: Es el conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada institución.

c) Empleo a contrata: Es aquél de carácter transitorio que se consulta en la dotación de una institución.

d) Sueldo: Es la retribución pecuniaria, de carácter fijo y por períodos iguales, asignada a un empleo público de acuerdo con el nivel o grado en que se encuentra clasificado.

e) Remuneración: Es cualquier contraprestación en dinero que el funcionario tenga derecho a percibir en razón de su empleo o función, como, por ejemplo, sueldo, asignación de zona, asignación profesional y otras.

f) Carrera funcionaria: Es un sistema integral de regulación del empleo público, aplicable al personal titular de planta, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos, que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función pública, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo, y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y de la antigüedad.

De acuerdo a un estudio de la DIPRES, que data de 2017 y se denomina “Principales tendencias del empleo en el Gobierno Central”, en el periodo 2007–2016 el personal civil que desempeñaba funciones en el Gobierno Central (incluyendo al de dotación y a honorarios), había pasado de 202.896 a 296.080, lo que implica un crecimiento de 45,9% en ese período, con una tasa promedio anual de 4,3%.

Cuadro Informe DIPRES: “Principales tendencias del empleo en el Gobierno Central”

Año	Total	Tasa de Crecimiento
2007	202.896	n/d
2008	212.619	4,8%
2009	224.902	5,8%
2010	228.886	1,8%
2011	237.499	3,8%
2012	247.940	4,4%
2013	256.587	3,5%
2014	275.108	7,2%
2015	284.313	3,3%
2016	296.080	4,1%

Más adelante, y en un plano diferente, los autores del proyecto abordan el tema de la corrupción, destacando la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2004), que señala que el acto de corrupción puede originarse dentro de cualquier país del orbe y toda institución es permeable. Agrega que son hechos graves para el desarrollo democrático. La Convención insta a tipificar como delito de corrupción las conductas de soborno a funcionarios públicos, como asimismo el fraude, la apropiación indebida, el lavado de dinero, la obstrucción a la justicia, el tráfico de influencias, el abuso del poder, el enriquecimiento ilícito, el soborno en el sector privado, la colusión y los desvíos de recursos del sector privado.

Interesante también es la aproximación al tema de la corrupción política por parte del organismo Transparencia Internacional (2017), que la concibe como una manipulación de las políticas, las instituciones, las normas de procedimiento en la asignación de recursos y la financiación por los decisores políticos, que abusan de su posición para sostener su poder, estatus y riqueza.

En cuanto a la corrupción y cómo afecta a las instituciones y democracia, autores como Hamilton (2013) destacan que aquella socava el buen gobierno, distanciándolo de los procesos formales. Agrega que la corrupción en las elecciones y en la legislatura reduce la rendición de cuentas y distorsiona la representación en la formulación de políticas. En el plano judicial, pone en peligro el estado de derecho; y en la administración pública se traduce en la prestación ineficiente de servicios, violando un principio básico de la democracia sobre la centralidad de la responsabilidad pública.

El Estatuto Administrativo, en su artículo 61, contiene las obligaciones a que deben sujetarse los funcionarios públicos, mereciendo destacarse, en el contexto del proyecto de ley, la plasmada en la letra k), que dice así:

“Artículo 61.- Serán obligaciones de cada funcionario (...):

k) Denunciar ante el Ministerio Público o ante la policía si no hubiere fiscalía en el lugar en que el funcionario presta servicios, con la debida prontitud, los crímenes o simples delitos y a la autoridad competente los hechos

de carácter irregular, especialmente de aquéllos que contravienen el principio de probidad administrativa regulado por la ley N° 18.575.”.

Por su parte, el artículo 90 establece los parámetros sobre los cuales debe operar la denuncia, y cuáles son las garantías de protección que amparan a los funcionarios que denuncian hechos de corrupción.

b) El mensaje (boletín N° 13.565-07)

En 2005, en virtud de la ley N° 20.050, se concretó la reforma que consagró a nivel constitucional el principio de probidad, erigiéndolo como una de las bases de nuestra institucionalidad y haciéndolo extensivo a todos los órganos del Estado y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, e irradiando sus efectos hacia todo el sistema jurídico.

Consistente con la normativa constitucional, el inciso segundo del artículo 52 del decreto con fuerza de ley N° 1-19.653, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, dispone que la probidad administrativa “consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”.

De acuerdo a lo señalado, tanto las autoridades como los funcionarios públicos deben actuar de manera honesta, leal e intachable en el ejercicio de sus funciones, lo que contribuye a la generación del bien común de la sociedad.

Es constatable que, durante las últimas dos décadas, nuestro país ha llevado adelante una serie de modificaciones legislativas para afianzar y reforzar el debido respeto del principio de probidad, el cual ha ido ganando terreno en nuestra legislación.

Agrega el mensaje que, a partir de la publicación de la ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, se sientan las bases de un sistema de integridad pública. En efecto, desde 2008 a la fecha han entrado en vigencia 14 leyes que conforman dicho sistema, entre las que se destacan la ley N° 20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios; y la ley N° 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses. Estas leyes, junto con otras derivadas de las propuestas realizadas por el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de intereses, el tráfico de influencias y la corrupción, han tenido, entre sus objetivos, incrementar la probidad administrativa, regular el lobby y aumentar los niveles de transparencia en la democracia, entre otros aspectos.

La probidad pública está relacionada íntimamente con la existencia de un régimen democrático, pues otorga legitimidad no sólo al sistema, sino que también al régimen político e institucional, confiriéndole un carácter sustantivo.

Otro aspecto que es importante destacar dice relación con la materialización del principio de “servicialidad”, conforme al cual la actuación honesta de quienes llevan sobre sí la responsabilidad de materializar las

actuaciones del Estado permite construir un régimen en el que las autoridades trabajan por y para los ciudadanos, y no por y para ellos, ni en beneficio de grupos que persiguen promover sus intereses particulares en desmedro del bienestar general.

Es posible advertir que las democracias cuyas autoridades y funcionarios actúan de forma honesta y leal alcanzan mayores grados de legitimidad y reconocimiento social, situación que dista de lo sucedido en democracias afectadas por la corrupción. En tal sentido, un Estado probo e íntegro genera mayores incentivos a la ciudadanía a participar en la definición de la "cosa pública", dado que existe una mayor legitimidad del régimen de gobierno.

Para alcanzar la legitimidad invocada y resguardar el debido ejercicio de la función pública, el Estado debe procurar tomar conocimiento a la brevedad de aquellas prácticas que conculcan gravemente la probidad administrativa, para lo cual es imperioso brindarle a los denunciantes las herramientas necesarias que les permitan alertar a la Administración del Estado, sin temor a eventuales actos de represalias, acerca de la comisión de prácticas contrarias a la probidad, también denominadas "corruptas". Tal fue el espíritu que se tuvo a la vista con la publicación de la ley N° 20.205, que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad, vigente desde el 24 de julio de 2007, iniciativa que, a través de modificaciones al Estatuto Administrativo y al Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, consagró una serie de derechos de los que puede gozar el funcionario público que cumple con su deber de denunciar aquellos actos que lesionan gravemente el debido respeto del principio de probidad.

Aunque la ley N° 20.205 constituyó un gran avance destinado a consagrar un halo de protección para los empleados públicos que deben dar cumplimiento a su deber de denuncia, tal normativa contempla ciertas materias que es necesario y recomendable perfeccionar. En ese sentido, la ley referida goza de un campo de aplicación acotado, pues solo reconoce derechos para aquellos funcionarios públicos a los que se les aplica el Estatuto Administrativo o el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, pero no a quienes se encuentran sujetos a otros regímenes estatutarios, contratados a honorarios o bajo el régimen contractual normado por el Código del Trabajo. Asimismo, se ha sostenido que la normativa sobre la materia no dispuso de un canal que facilite el cumplimiento del deber de denuncia y que permita a la Administración tomar conocimiento, a la brevedad, de aquellos actos que lesionan el correcto ejercicio de la función pública. Finalmente, y en cuanto a las medidas de protección, los derechos dispuestos por la normativa respectiva pueden complementarse, de manera de contribuir a contar con un mecanismo efectivo que incentive las denuncias y que permita resguardar la estabilidad e indemnidad laboral del empleado público denunciante.

En razón de todo lo expuesto -continúa el mensaje-, resulta necesario fortalecer y perfeccionar los mecanismos existentes en nuestra legislación para promover que, no solo los funcionarios públicos, sino que todas las personas que desempeñen funciones en la Administración del Estado, cualquiera sea la calidad jurídica en que lo hagan y el estatuto que les sea aplicable, e incluso los ciudadanos particulares, puedan denunciar hechos de que tomen conocimiento al interior de la Administración y que pudieran estimarse constitutivos de infracciones a las obligaciones o deberes ministeriales previstos en el ordenamiento jurídico, sean o no constitutivos de delito, estableciendo, para tales fines, procedimientos expeditos de denuncias y

medidas de protección eficientes y suficientes que motiven la denuncia, especialmente por parte de los operadores del sistema público.

En ese contexto, los mecanismos tendientes a prevenir, detectar y sancionar infracciones contra la probidad, cometidos al interior de la Administración del Estado, resultan indispensables para cautelar el correcto e íntegro cumplimiento de la función pública, estableciendo medidas y procedimientos que disuadan al personal de la Administración del Estado de desviar su comportamiento en desmedro del interés general.

Por otra parte, el mensaje advierte que en casos de denuncia de hechos constitutivos de delito, la ausencia de mecanismos que resguarden debidamente a la persona del denunciante y a su familia frente a hostigamientos, amenazas u otros atentados que pudieren perpetrarse en su contra con motivo de la denuncia, constituye uno de los principales obstáculos que inhiben al potencial denunciante a poner los hechos en conocimiento de los operadores del sistema procesal penal. Este último solo permite al Ministerio Público disponer medidas administrativas destinadas a proteger exclusivamente a víctimas y testigos, excluyendo de tal beneficio a los denunciantes que no sean, con posterioridad, intervinientes en el proceso penal. Entendiendo que la denuncia es la principal herramienta que permite ingresar causas al sistema procesal penal, al no contar el denunciante con herramientas que lo protejan adecuadamente frente a posibles actos vengativos que puedan adoptar en su contra los denunciados con motivo de la denuncia y que puedan ponerlo en riesgo tanto a él como a su familia, es que disminuye la capacidad que tiene el Ministerio Público para descubrir a tiempo los hechos constitutivos de delito y así perseguirlos de forma oportuna, circunstancia que se erige como un factor relevante en el aumento de lo que se conoce en criminología como “cifra negra” de delitos.

Es por lo anterior que surge la vital necesidad de que nuestro sistema procesal penal le otorgue al denunciante las salvaguardas necesarias que le permitan poner en conocimiento de las autoridades competentes, con seguridad y sin temor a eventuales retaliaciones, todos aquellos hechos constitutivos de delito que pueda detectar, con especial énfasis en el resguardo de su identidad, en la medida de lo posible, en el entendido que el principal amparo que el sistema le puede ofrecer a quien reporta hechos delictivos es la debida reserva de sus datos de identificación.

Nuestro país ha recibido varias recomendaciones por parte de organismos internacionales, a través de las cuales se propone al Estado de Chile el establecimiento de un sistema robusto de protección para denunciantes. Así, por ejemplo, en el marco del cumplimiento a la Convención para Combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, ratificada por nuestro país el año 2001, el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales (WGB, por sus siglas en inglés), en la cuarta fase de evaluación desarrollada el año 2018, realizó las siguientes recomendaciones a nuestro país: “(a) Adoptar, de manera prioritaria, un marco regulatorio apropiado para proteger a los empleados del sector privado que denuncien sospechas de cohecho extranjero, de acciones discriminatorias o disciplinarias en su contra; (b) Brindar una protección adecuada y comprensiva a los denunciantes en el sector público; (...) (e) Realizar esfuerzos para incrementar las denuncias de cohecho extranjero por parte de funcionarios públicos a través de (i) hacer de las obligaciones de denunciar

bajo el Código de Procedimiento Penal, el Estatuto Administrativo y la Ley N° 19.913, obligaciones más consistentes entre sí (...); (iii) hacer cumplir la obligación de los funcionarios públicos de denunciar la sospechas de crímenes, e imponer sanciones a aquellos que infrinjan dicha obligación[...]” (traducción no oficial).

Por su parte, el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por nuestro país el año 1998, en la quinta ronda de evaluación llevada a cabo durante el año 2017, recomendó al Estado de Chile lo siguiente: “Adoptar, a través de la autoridad correspondiente, una regulación integral sobre protección de los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno [...]”.

Adicionalmente, es preciso valorar una moción presentada en esta materia por los Honorables Diputados señor Bernardo Berger Fett, señora Marcela Hernando Pérez, señora Karin Luck Urban, señor Manuel Monsalve Benavides, señora Andrea Parra Sauterel, señora Joanna Pérez Olea, señor René Saffirio Espinoza, señor Raúl Saldívar Auger, señor Leonardo Soto Ferrada y señor Renzo Trisotti Martínez, que modifica la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, para promover la denuncia, por parte de los funcionarios públicos, de los delitos y otros hechos irregulares de los que tengan conocimiento (Boletín N° 13.115-06).

Con el objeto de proporcionar mayores incentivos para denunciar hechos constitutivos de infracciones disciplinarias o de faltas administrativas, y hechos constitutivos de corrupción, o que afectaren bienes o recursos públicos, el Gobierno ha optado por continuar reforzando los mecanismos de control ya existentes, en orden a generar un nuevo canal de denuncia, paralelo a los demás procedimientos de denuncia existentes en el sector público, que permita a toda persona alertar sobre la perpetración de acciones u omisiones que importen atentados contra el recto ejercicio de la probidad pública, atacando fuertemente el germen de la corrupción.

Reafirmando lo señalado precedentemente, los fundamentos de la presente iniciativa de ley son inhibir, detectar y sancionar hechos constitutivos de delito o de faltas administrativas o infracciones disciplinarias, perpetrados al interior de la Administración del Estado, facilitando que su personal y personas particulares puedan denunciar la comisión de aquellos, para lo cual se propone la creación de una plataforma digital desde donde se pueden efectuar y gestionar las denuncias.

Si bien en el actual ordenamiento jurídico existe una regulación que obliga a los funcionarios públicos a denunciar los crímenes y simples delitos, o hechos de carácter irregular, especialmente aquéllos que contravienen el principio de probidad administrativa, de que tomen

¹ OECD. Phase 4 Report on implementing the OECD anti-bribery convention in Chile - December 2018. En <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Chile-Phase-4-Report-ENG.pdf>, pp. 15-17.

² Informe Final de Chile, Vigésima Octava Reunión del Comité de Expertos del MESICIC, aprobado en la sesión plenaria del 17 de marzo de 2017. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/Mesicic5_InformeCL_es.pdf, pp. 65-66.

conocimiento en el ejercicio de sus funciones, establecida en los artículos 61 letra k) del decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo; 58 letra k) de la ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales; y 175 letra b) del Código Procesal Penal, su regulación se ha considerado insuficiente, al igual que las medidas de protección para el denunciante, concluyendo que deberían establecerse mayores incentivos que motiven las denuncias.

En ese orden de ideas, una de las principales pretensiones del proyecto es que el personal de la Administración del Estado pueda satisfacer con mayor facilidad los deberes de denuncia que, de acuerdo con la función que ejercen, están llamados legalmente a cumplir.

En el análisis efectuado se ha considerado necesario incentivar la “denuncia responsable”, exigiendo la individualización del denunciante, a quien se le otorga la posibilidad de manifestar que su identidad sea tratada con reserva, reconociéndose así una de las medidas de protección elementales.

Por su parte, en lo que respecta a las medidas de protección en favor del denunciante, tendientes a garantizar su indemnidad y su estabilidad en el empleo, se disponen medidas no tan solo de carácter preventivo, sino que también de naturaleza correctiva para aquellos denunciantes que fueren víctimas de represalias por el hecho de la denuncia.

Otro fundamento del proyecto es la necesidad de fortalecer la valoración de la vocación de servicio público, en cuanto al interés y voluntad de comprometerse con los principios y valores generales de la función pública, combatiendo aquellos actos que constriñen el correcto ejercicio de la función pública, que tanto daño causan en la confianza de la ciudadanía respecto a sus instituciones y autoridades, desvalorizando el Estado de Derecho, y por ende la democracia.

Se ha estimado indispensable incorporar, en el ámbito procesal penal, normas de protección con el objeto de garantizar la salvaguarda de los derechos e integridad del denunciante, así como tipos penales especiales destinados a la protección de la reserva de los hechos ventilados en el contexto de la sustanciación de los procedimientos de investigación respectivos, y a la protección de la denuncia responsable.

Por último, y conforme a las medidas anunciadas en el mes de diciembre de 2019, en el marco de la Agenda Anti Abusos, esta iniciativa aumenta los estándares de la probidad pública, atacando todos aquellos actos que importen una amenaza o lesión a su adecuado desempeño, con el establecimiento de incentivos tendientes a estimular la denuncia responsable, sancionar a sus partícipes y resguardar la debida protección de quienes alertan sobre la comisión de aquellas conductas altamente reprochables.

2) Estudio de la BCN

El siguiente es un resumen del trabajo preparado por la BCN en materia de protección al denunciante de actos de corrupción en la legislación comparada.

Si bien las legislaciones de protección de denunciantes son distintas, existiendo una amplia gama de aspectos que responden a la realidad social y jurídica de cada país, es interesante presentar las dimensiones expuestas a través de su aplicación en países como *Reino Unido y Estados Unidos, que han sido destacados por la doctrina como dentro de las mejores prácticas en el derecho comparado*. En América Latina, Perú es uno de los pocos países que ha desarrollado una normativa particular sobre la materia.

I. Sistema de protección al denunciante de actos de corrupción

La protección de denunciantes de corrupción hace referencia al conjunto de acciones institucionales orientadas a garantizar los derechos de los denunciantes que podrían verse amenazados o disminuidos por represalias causadas a raíz de su revelación (Cheverría y Silvestre, 2013: 16).

“Este tipo de revelaciones, comunicaciones o denuncias, se ha identificado en lengua inglesa con el término *“whistleblowing”*; en idioma castellano, “soplar el silbato”, que significa la idea de dar la alerta sobre uno o más hechos potencialmente irregulares o ilegales” (Sánchez, 2010: 2).

Las represalias a los denunciantes pueden ser de distinto tipo, ya sean amenazas o hechos que alteran las condiciones laborales, o la vida y la integridad de los denunciantes o de sus círculos cercanos. A raíz de ello el tratamiento y regulación del *whistleblowing* implica la creación e implementación de mecanismos que tiendan a proteger al denunciante, resguardando sus derechos e intereses que podrían verse afectados por el hecho de haber efectuado la denuncia.

De acuerdo a lo señalado por Cheverría y Silvestre (2013: 17), “en la actualidad son numerosos los países y organizaciones internacionales que están desarrollando legislaciones especiales sobre el tema, habiéndose generado declaraciones de principios, instrumentos normativos internacionales y leyes modelo, entre otras herramientas de cooperación, bajo el entendido que la protección de denunciantes es una herramienta válida y necesaria para enfrentar a la corrupción”.

II. Instrumentos y leyes modelos de organismos Internacionales

1. Organización de los Estados Americanos (OEA)

En el marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción, se contemplan un conjunto de medidas preventivas destinadas a crear, mantener y fortalecer diferentes sistemas administrativos para mitigar los riesgos de corrupción o, de ser el caso, facilitar la acción persecutoria del Estado frente a un acto de corrupción³.

Una de ellas es la referida a los Sistemas de Protección de Denunciantes, contenida en el Artículo III, inciso 8, que llama a los Estados partes a crear “Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno”.

³ Documento Explicativo del Proyecto de ley Modelo. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/ley_explicativo_prot.pdf (julio, 2020)

Posterior a la Convención, se generaron un conjunto de recomendaciones para los países que participan en el referido mecanismo, frente a las que el Departamento de Cooperación Jurídica de la Organización de Estados Americanos - a través del Proyecto de Cooperación denominado “Apoyo a acciones concretas de cooperación contra la corrupción en el marco del MESICIC”⁴, desarrolló la “Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos” (2011).

La Ley Modelo tiene un carácter orientador y en su contenido existen disposiciones amplias, abordando aspectos que puedan influir en la protección de denunciantes en los diferentes ámbitos. Cuenta con 11 capítulos, 60 artículos, disposiciones complementarias y un modelo de atención de denuncias. Chevarría y Silvestre (2013:30) señalan como principales aportes de la Ley Modelo los siguientes:

1. Entender la corrupción en sentido amplio, abarcando además de la corrupción en materia penal, la corrupción en el ámbito administrativo.

2. Definir competencias para la recepción, calificación y protección de denunciantes en materia penal, estableciendo que sean los Ministerios Públicos o Fiscalías los responsables en materia penal, y en el ámbito administrativo las entidades u órganos de control. Esta diferenciación es importante, porque permite establecer competencias claras entre entidades y, además, al tratarse de entidades externas al poder ejecutivo fanatizan su objetividad en el tratamiento de los casos.

3. Considerar medidas de protección física de la persona, así como medidas de protección laboral, y las clasifica en medidas de protección en relación a la naturaleza de la persona a ser protegida y a las necesidades de protección. Así se tiene que la protección no es igual para un denunciante que simplemente deja la información sobre el acto de corrupción, que la protección que debe recibir un testigo que, además de lo anterior, colabora en el proceso de investigación del acto de corrupción.

4. Diferenciar entre medidas de protección: básicas y adicionales o “duras”. Las medidas de protección básicas son para todos los denunciantes, como por ejemplo la reserva de la identidad, el impedimento de hostilidades laborales, etc.; y el conjunto de medidas adicionales o “duras” son aplicables según sea el caso y la gravedad de la situación a ser protegida.

5. Precisar aspectos procesales puntuales para la denuncia de actos de corrupción, definiendo etapas como la recepción, la calificación y la concesión de las medidas de protección.

6. Contemplar innovaciones como el tratamiento de las denuncias con códigos que evitan conocer la identidad de los denunciantes. También se establecen incentivos de carácter pecuniario para los denunciantes, cuyas denuncias permiten identificar a los responsables, recuperar activos, desmontar mafias de corrupción, entre otros.

7. Contemplar garantías procesales que permiten a las personas solicitantes impugnar, de ser el caso, las decisiones de las autoridades tanto en la vía administrativa como judicial.

8. Incluir un conjunto de medidas adicionales que los sistemas de protección podrían adoptar, como por ejemplo protocolos especiales de atención de denuncias de corrupción, formatos de solicitud, sanciones por el incumplimiento o no observancia de las normas, etc.

9. Finalmente, incluir medidas de cooperación internacional para fortalecer la protección de denunciantes en la aplicación de medidas de protección específicas, diligencias judiciales, así como para el fortalecimiento institucional a través de la cooperación horizontal.

⁴ Que pretende ayudar a los países integrantes del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

2. Unión Europea (UE)

En el caso de la Unión Europea, se dictó en octubre de 2019 la Directiva (UE) 2019/1937 sobre “*Protección de las personas que informen sobre las infracciones del Derecho de la Unión*”.

La Directiva tiene 7 capítulos y 29 artículos. Su objeto es “reforzar la aplicación del Derecho y las políticas de la Unión en ámbitos específicos mediante el establecimiento de normas mínimas comunes que proporcionen un elevado nivel de protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión”

*En relación al ámbito de aplicación, se **aplica tanto al sector público, como al sector privado**, si bien en el caso de los privados limita la aplicación de algunos de sus capítulos a las empresas de más de 50 trabajadores, estas deberán crear un canal de denuncia interno. Por otra parte, también exime de algunas obligaciones a los municipios de menos de 10.000 habitantes o entidades públicas de menos de 50 empleados.*

Puede ser denunciante cualquier actuación que suponga una vulneración del Derecho de la Unión Europea en las concretas materias que establece la Directiva, entre las que se encuentran: i) contratación pública, ii) servicios, productos y mercados financieros, y prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, iii) seguridad de los productos y conformidad, iv) seguridad del transporte, v) protección del medio ambiente, entre otros.

Sobre otros aspectos que aborda, en cuanto al sujeto denunciante se utiliza un concepto amplio, pero sin llegar a alcanzar a cualquier ciudadano puesto que tiene que existir una relación con el denunciado, si bien entendida de forma amplia. Se exige también la buena fe del denunciante (creencia razonable de que el objeto de la denuncia es real), y se prevé el establecimiento de sanciones para los supuestos de denuncias falsas, lo que parece razonable. (Nuez Sánchez-Cascado, 2019)

No se prevén **las denuncias anónimas**, pero sí hay que **garantizar la confidencialidad de la identidad del denunciante**, cualquiera que sea el canal de denuncia que se use. En este sentido, se prevén tanto canales de denuncia internos como externos incluidos los medios de comunicación.

Por lo que se refiere a las **represalias** de todo tipo, es decir, a la necesidad de mantener indemne al denunciante, se prevé la **inversión de la carga de la prueba**, de manera que si se adoptan medidas contra alguien que tenga el estatus de denunciante se presumirá (salvo prueba en contrario) que esa medida se ha adoptado precisamente en represalia por la denuncia. Dicho de otra forma, corresponde a quien adopte la medida que perjudica al denunciante justificar que no guarda ninguna relación con la denuncia y que está justificada. (Nuez Sánchez-Cascado, 2019)

En cuanto a los derechos que se garantizan a los denunciantes, la Directiva se refiere básicamente a **derechos de información y asesoramiento**, en particular al asesoramiento jurídico, pudiendo los Estados reconocer un elenco más amplio de derechos al denunciante como los relativos a la asistencia psicológica, por ejemplo. (Nuez Sánchez-Cascado, 2019).

III. Experiencia comparada: Visión general

En una mirada global, Chevarría y Silvestre (2013: 26), sostienen que si tuvieran que hacer una generalización sobre los resultados de las normas de protección al denunciante, en el caso de América, se puede decir que:

- Los países de Norteamérica, y principalmente de tradición sajona, como Estados Unidos de América y Canadá, son los que tienen los mejores sistemas de protección de denunciantes en América.
- Le siguen México, los países de Centroamérica y Sudamérica, donde hay avances en legislaciones generales, innovaciones en las denuncias, entre otros aspectos (principalmente en materia penal), aunque casi todos carecen de resultados efectivos.
- Finalmente, en un tercer grupo se encuentran los países del Caribe, que carecen de sistemas de protección en su gran mayoría.

Por otro lado, los citados autores señalan que el Parlamento Europeo, en el año 2011, dio cuenta del estado de la legislación sobre protección de denunciantes en los países europeos, pudiéndose observar tres grupos de países diferenciados en Europa (2013:27):

- Un primer grupo de países que tienen una legislación específica sobre protección de denunciantes, que son Bélgica, Francia, Noruega, Rumanía, Holanda y Reino Unido.
- Un segundo grupo de países que han desarrollado proyectos y que tiene pendiente su aprobación en el parlamento o están en preparación, que son Alemania, Eslovenia, Suiza, Lituania.
- Un tercer grupo de países que no tienen leyes específicas, pero sí alguna protección en leyes laborales y criminales, como Austria, Bosnia Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Estonia, Georgia, Grecia, Italia, Polonia, Serbia, Eslovaquia, Suecia, Turquía, y Macedonia.

Sobre los elementos comunes de la normativa existente, Sánchez (2010) señala que en la experiencia comparada las disposiciones de las leyes de *whistleblowing* tienen distintos enfoques y objetivos, solucionando en cada caso de manera particular las formas y mecanismos específicos que debe contemplar la ley para lograrlos.

Del análisis comparativo, el citado autor destaca que se pueden apreciar ciertos aspectos comunes en todas ellas, y que se traducen en las disposiciones claves que deben contemplar, en vista del objetivo de incentivar o promover las denuncias o revelaciones de información, y de proteger a las personas que efectúen tales denuncias o revelaciones. De esta forma, indica que las leyes de *whistleblowing*, cada una a su manera, deben abordar los siguientes aspectos que conllevan el establecimiento de un sistema de protección a denunciantes (Sánchez, 2010: 209):

- "A qué ámbitos, sectores y personas deben regir;
- Sobre qué tipos de información pretende facilitar y promover la revelación o denuncia (qué clases de información serán objeto de las revelaciones que regula la ley);
- Qué formas de revelación de información, y qué actividades distintas a ella, en su caso, quedarán protegidas conforme a la ley;
- Si se protegen las revelaciones sólo al interior de la organización, o sólo las efectuadas ante una entidad externa, o ambas;
- Qué elementos, sustantivos y procedimentales, debe satisfacer la revelación para quedar protegida;
- Qué entidad queda a cargo de la promoción, fiscalización e implementación de la ley y, en su caso, de decidir las controversias relativas a las revelaciones de información;

- Qué medios específicos de protección se otorgan a los denunciantes de modo de incentivar y resguardar las revelaciones de información”.

En relación a la legislación en particular, Sánchez (2010: 210) señala que “la Ley Modelo de Protección a Denunciantes de la OEA, como construcción doctrinaria, sigue en gran medida a la *Whistleblower Protection Act* de Estados Unidos; en su estructura difiere sustancialmente de la *Public Interest Disclosure Act* del Reino Unido, que es a su vez otra legislación consistentemente citada por la doctrina como dentro de las mejores prácticas en el derecho comparado.”.

IV. Elementos particulares de las normas de protección del denunciante

1. Enfoque de la legislación

En el caso del enfoque, Sánchez (2010) señala que “las legislaciones que se enfocan hacia el incentivo y promoción de las revelaciones de información definen la protección a denunciantes en base a la revelación misma, y por ello el centro de la regulación en estas leyes se concentra en los criterios sustantivos y/o procedimentales que debe satisfacer la revelación para quedar protegida” (Sánchez, 2010:212).

2. Ámbito de aplicación

En relación al ámbito de aplicación de este tipo de normas, Chevarría y Silvestre (2013: 17) expresan que respecto a las personas protegidas no existe uniformidad en las legislaciones: en unos casos han considerado que la protección es aplicable para funcionarios públicos que denuncian hechos de corrupción del sector público, en otros para personas privadas que denuncian hechos de corrupción del sector público, así como para personas privadas que denuncian hechos de corrupción en el sector privado (dependiendo de si el delito de corrupción privada está o no regulada), o bien para cualquier persona independientemente de su posición jurídica.

	Persona protegidas
Reino Unido	A todo tipo de empleados, incluidos aquellos empleos provistos por terceros, y pasantes en práctica.
Estados Unidos	Empleados, exempleados o postulantes a un empleo federal de la rama Ejecutiva.
Perú	Toda persona natural o jurídica que, en forma individual o colectiva, pone en conocimiento de la institución, a través de sus órganos competentes, un acto de corrupción.

Fuente: Elaboración propia en base a información de Millán Gutiérrez, Iván (2018).

En cuanto a la cobertura de las normas, Sánchez (2010) destaca que “tanto para el sector público como para el sector privado, actualmente sólo una escasa minoría de las leyes de *whistleblowing* cumplen tal principio. La legislación del Reino Unido ha sido destacada por tal cobertura dual, así como la legislación sudafricana, modelada en base a aquélla” (Sánchez: 214).

	Cobertura de la norma
Reino Unido	Esta norma tiene un ámbito de aplicación amplio que abarca a entidades públicas, así como a entidades del sector privado. Es importante señalar que en el Reino Unido las denuncias son consideradas divulgaciones de interés público y como tal existe amparo

para los posibles denunciadores pudiendo ponerse en conocimiento de las autoridades desde aspectos que tienen que ver con la calidad en la prestación de los servicios, posibles encubrimientos, hasta delitos de corrupción en concreto. (Chevarría y Silvestre: 40)

Perú	La ley se aplica al Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados; Poder Legislativo; Poder Judicial; Gobiernos Regionales; Gobiernos Locales; Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía; demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen. No se aplica a las personas jurídicas privadas que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia. (Millán: 61)
------	--

Fuente: Elaboración propia en base a información: Chevarría y Silvestre (2013) y Millán (2018).

3. Conductas denunciables

En relación a este ámbito, Sánchez (2010: 217) destaca que “sólo las revelaciones sobre ciertas categorías de información, o que conciernen a determinados tipos de hechos o conductas, dan lugar a la aplicación de los mecanismos que la ley contemple para la protección de la revelación y/o de la persona que la efectúa”. No se protege indeterminadamente las denuncias sobre cualquier tipo de información; es decir, no cualquier información revelada por un denunciante da lugar a la aplicación de las protecciones.

	Conductas denunciables
Reino Unido	Un delito cometido, que se está cometiendo o que es probable que se vaya a cometer Un incumplimiento pasado, actual o probable de una obligación legal Un error judicial ya ocurrido, o uno actual o probable de que ocurra Un peligro ya ocurrido, o uno actual o probable para la salud o seguridad de las personas Un daño pasado, actual o probable al medio ambiente El ocultamiento pasado, actual o probable de información acerca de los puntos anteriores
Estados Unidos	Infracción de una ley, regla o regulación Mala gestión, despilfarro de fondos, abuso de autoridad, o peligro sustancial y específico a la salud o seguridad pública
Perú	Actos de corrupción, entendiendo por tal aquellas conductas o hechos que dan cuenta del abuso del poder público por parte de un servidor civil que lo ostente, con el propósito de obtener para sí o para terceros un beneficio indebido.

Fuente: Elaboración propia en base a información de Millán Gutiérrez, Iván (2018).

4. Canales de denuncia: internos externos

En relación a este elemento, “las leyes de *whistleblowing* resuelven de diferente manera ante quién se efectúa la revelación, y cuál es el alcance de la revelación protegida: si resultan protegidas las revelaciones efectuadas dentro de la misma organización en que se origina la conducta inapropiada, o las que se efectúan ante alguna entidad externa, o ambas” (Sánchez, 2010: 221).

Según muestra Chavarría y Silvestre (2013:41), la legislación del Reino Unido, y generalmente los regímenes de denuncias de países vinculados al *Commonwealth*, enfatizan la revelación interna como primera instancia, y los requisitos sustanciales de las revelaciones se van haciendo más complejos a medida que se acude a entidades más externas a la propia organización. En la mayoría de estos regímenes, previo a poder efectuar la revelación ante una entidad externa, la persona debe haber agotado los

procedimientos internos, o demostrar que la revelación interna no ha sido tratada apropiadamente.

Canales de denuncia	
Reino Unido	Es posible determinar tres niveles para la recepción y procesamiento de las quejas y denuncias ciudadanas posibilitando así mayores oportunidades y garantías a los posibles denunciantes: el “primer nivel” refiere a la recepción de denuncias en la misma entidad. Para tal fin, cada entidad, de acuerdo a su naturaleza, debe contar con algún tipo de organización que recepcione y procese denuncias. Como se mencionó, no hay un sistema uniforme y cada entidad puede contar con peculiaridades distintas para recepcionar y procesar las denuncias. El “segundo nivel” refiere a un conjunto de entidades rectoras o supervisoras de las entidades del primer nivel en donde los denunciantes pueden hacer llegar sus denuncias si es que consideran que no se cuenta con un sistema de atención de denuncias o simplemente no encuentran las garantías ni la confianza para interponer su denuncia, o si quizá ya hizo la denuncia en el primer nivel y aún no encuentra una atención oportuna. El “tercer nivel” hace referencia a la posibilidad de acudir a los medios de prensa y de comunicación para hacer llamar la atención de las autoridades públicamente. (Chevarría y Silvestre: 41)
Estados Unidos	La regla general es la revelación externa, estableciéndose una entidad externa caracterizada como el órgano primario responsable de recibir las revelaciones, como lo es la <i>Office of Special Counsel</i> para efectos de las denuncias (Sánchez: 221)
Perú	Sistema Nacional de Atención de Denuncias (SINAD) implementado por la Contraloría General de la República. Modalidades de forma virtual a través de una web especial para el tema que permite la recepción y el seguimiento de las denuncias por los denunciantes, vía postal y, a través del correo electrónico especial (Chevarría y Silvestre: 39)

Fuente: Elaboración propia en base a información: Chevarría y Silvestre (2013) y Sánchez (2010).

5. Requisitos de la denuncia

Según lo señalado por Sánchez (2010), las leyes de *whistleblowing* generalmente establecen como estándar para que la revelación quede protegida, “la creencia razonable del denunciante con respecto a la probabilidad de la ocurrencia del hecho denunciado o la veracidad de la información revelada”. (2010: 224)

El citado autor se refiere a un segundo elemento relativo a la revelación de información, frecuentemente exigido en las legislaciones sobre protección a denunciantes, el que contempla la buena fe del denunciante, o algún otro requerimiento relativo a la motivación de la denuncia. (Sánchez, 2010: 224).

Requisitos de la denuncia	
Reino Unido	Para cualquier revelación protegida, se establece que el trabajador debe tener la creencia razonable de que la revelación de información tienda a demostrar el hecho denunciado. Para determinar la razonabilidad de la revelación efectuada ante entidades externas, el tribunal eventualmente deberá tener en consideración la identidad del receptor de la información, la seriedad de la inquietud, la recurrencia o persistencia de la mala práctica, la posible infracción a deberes de confidencialidad, las medidas que se hayan tomado si ha habido revelación previa, y la observancia de los procedimientos de revelación interna. Sólo se evalúa si el trabajador tiene la creencia y ello resulta razonable; no es relevante para la revelación protegida si el trabajador finalmente tenía una creencia errada (Sánchez: 223)
Estados Unidos	La ley no define lo que debe entenderse como creencia razonable, sin embargo, la jurisprudencia a veces ha establecido estándares adicionales, como subvertir la presunción de regularidad del gobierno (Sánchez: 223)
Perú	Los denunciantes y testigos que denuncien actos de corrupción de mala fe son excluidos inmediatamente de las medidas de protección otorgadas, sin perjuicio de las responsabilidades de naturaleza civil, penal y administrativa a que hubiese lugar.

Constituyen denuncias de mala fe: denuncias sobre hechos ya denunciados, denuncia reiterada, denuncia carente de fundamento, denuncia falsa (Millán: 62)
 Existen una serie de requisitos que debe cumplir toda presentación de denuncia (identificación, exposición ordenada de los hechos, que no sean competencia de otras entidades autónomas, identificación de los autores, entre otros) (Chevarría y Silvestre: 39)

Fuente: Elaboración propia en base a información: Chevarría y Silvestre (2013) y Sánchez (2010).

6. Responsables institucionales

Los responsables institucionales son las entidades encargadas de sostener los sistemas de protección de denunciantes. Se pueden identificar entidades responsables de recibir la denuncia y las solicitudes de protección, y entidades que colaboran para implementar las medidas de protección; o incluso entidades que se encargan de ambas tareas.

Al respecto, Sánchez (2010: 228) aclara que en las legislaciones en que se exige o se incentiva la revelación interna como primera y principal vía, particularidad de los países del *Commonwealth*, los órganos señalados en las propias leyes suelen no ser los principales responsables de recibir las revelaciones. En estos países, generalmente se trata de una entidad preexistente, con otras funciones previas asignadas por el estatuto que la crea y a la que se la han otorgado responsabilidades adicionales por la legislación de *whistleblowing*.

Es el caso del Reino Unido, donde no existe entidad u órgano alguno encargado especialmente de la aplicación de las normas de la *Public Interest Disclosure Act*. La recepción de las revelaciones, su tratamiento e investigación, y el establecimiento de procedimientos, son entregadas a cada organización.

En las legislaciones en que no se establece la revelación interna como primera y principal vía para efectuar las denuncias, la ley crea o designa a una entidad especializada y le entrega como mandato principal el manejo de las revelaciones y la protección contra represalias (Sánchez 229).

7. Medidas de protección a los denunciantes

De acuerdo a lo señalado por Chevarría y Silvestre las medidas de protección son (2013:17)

“[el] conjunto de garantías, a las que los denunciantes pueden invocar, a fin de garantizar la protección de sus derechos frente a cualquier acto de represalia real o posible. En general comprende acciones tales como proteger el ejercicio de los derechos de los denunciantes, ya sean en el ámbito laboral como la prohibición de despido, sanciones a quienes cometen represalias, entre otros; así como en su integridad personal ya sea prestándole protección personal, reserva de su identidad, traslado a otro lugar de residencia, cambio de identidad, comparecencia a los tribunales a través de medios alternativos como la voz distorsionada, etc”.

Según señala Sánchez (2010: 230), independientemente de su enfoque, las leyes de *whistleblowing* tienen como propósito principal evitar las represalias en contra de los denunciantes. En consecuencia, en algunas de las legislaciones, como punto de partida para la protección de los denunciantes establecen una prohibición general de tomar represalias en contra de alguna persona a causa de haber efectuado una revelación de información.

Por otra parte, señala que “las enunciaciones de las conductas que se consideran represalias en general son, en apariencia, taxativas, pero suelen contener categorías lo suficientemente genéricas como para incluir en

ellas una variedad amplísima de conductas adversas al denunciante” (Sánchez: 231).

Finalmente agrega que “en doctrina se ha postulado como principio que un sistema de protección a denunciantes debería contener una definición amplia de lo que se entiende por “represalias”. Desde un punto de vista laboral, debería cubrir todos los tipos de sanciones laborales, hostigamiento, pérdida de estatus o de beneficios, y otros detrimentos” (Sánchez: 332).

Medidas de protección	
Reino Unido	Contiene una protección afirmativa contra represalias, estableciendo que el trabajador tiene derecho a no ser sujeto a detrimento por parte del empleador, fundado en el hecho de la revelación protegida. (Sánchez: 230)
Estados Unidos	Las represalias contra denunciantes son consideradas “prácticas prohibidas respecto del personal” (<i>prohibited personnel practices</i> o “PPPs”), en los términos del 5 U.S.C. § 2302(b)(8). Se consideran “prácticas respecto del personal” las siguientes: Nombramientos, Promociones, Acciones disciplinarias o correctivas, Asignación de tareas, traslados, relocalizaciones, Reincorporaciones, Restitución de una posición o dignidad, Recontrataciones, Evaluación del desempeño, Decisiones concernientes al salario, beneficios o bonos, o relativas a una capacitación que pueda conducir a un nombramiento, promoción, evaluación del desempeño u otras acciones de las antes descritas; Ordenar exámenes físicos o psiquiátricos. Exigir el cumplimiento de políticas, formularios o acuerdos de confidencialidad; Cualquier otro cambio significativo en las funciones asignadas, responsabilidades o condiciones de trabajo (Millán: 77)
Perú	Reserva de identidad: se asigna un código de identificación a la persona denunciante. Protección laboral: a) Traslado temporal del denunciante o traslado temporal del denunciado a otra unidad orgánica, sin afectar sus condiciones laborales, b) Renovación de la relación contractual, c) Licencia con goce de remuneraciones o exoneración de la obligación de asistir al centro de labores de la persona denunciada, en tanto su presencia constituya un riesgo cierto e inminente para la determinación de los hechos materia de denuncia. d) Cualquier otra que resulte conveniente a fin de proteger al denunciante. La denuncia presentada por un postor o contratista no puede perjudicar su posición como tal en el proceso de contratación en el que participa o su posición en la relación contractual establecida con la entidad. Tampoco puede perjudicarlo en futuros procesos en los que participe (Millán: 62)

Fuente: Elaboración propia en base a información: Millán (2018) y Sánchez (2010).

a. Reparación al denunciante

En la doctrina se ha postulado que las leyes de *whistleblowing* deben contemplar la reparación o compensación para el denunciante que ha sufrido represalias en forma amplia y bajo el principio de “dejar a la persona en la misma situación previa a la que se encontraría de no haber efectuado la revelación o de no haber sufrido las represalias”. En consecuencia, la compensación debería cubrir todas las pérdidas sufridas por el denunciante, sin límite preestablecido, e incluyendo el daño moral (Sánchez: 234).

Se citan algunos ejemplos en la experiencia comparada, como medios de reparación al denunciante: medidas correctivas para detener las discriminaciones o represalias o para revertir sus efectos; indemnización por daños; restablecimiento de la situación laboral, si procede; pago de remuneraciones y beneficios que se hubieran dejado de percibir; medidas cautelares o provisorias para mantener la situación del denunciante mientras esté pendiente la resolución del asunto; posibilidad de reubicación, protección

para la seguridad personal, asistencia para obtener nuevo empleo, entre otras; pago de honorarios de abogados y costos de litigación (Sánchez: 236).

Medidas de Reparación al denunciante	
Reino Unido	En la legislación del Reino Unido la compensación o reparación de los perjuicios sufridos por la persona que efectúa la revelación constituye la principal protección contra represalias; en efecto, esta ley no contempla otras medidas específicas de protección. La indemnización comprende todos los daños que haya sufrido personalmente el trabajador; la ley no establece un monto máximo de indemnización, y señala que debe considerarse las expensas en que haya incurrido el demandante y la pérdida de beneficios. (Sánchez: 235)
Estados Unidos	En la <i>Whistleblower Protection Act</i> , las reparaciones también consisten en dejar al individuo, en la forma más cercana posible, en la misma situación de no haber ocurrido la práctica de personal prohibida, la indemnización de los pagos atrasados y beneficios relacionados, de los costos médicos, en su caso, las expensas de viajes, y cualesquiera otros cargos razonables y previsibles, más la indemnización de honorarios y costos de litigación. (Sánchez: 235)
Perú	Las personas naturales o jurídicas que, con ocasión del trámite de un procedimiento administrativo ante una entidad pública, detecten un acto de corrupción y lo denuncien ante la autoridad competente, son beneficiados con la devolución de los costos administrativos que le generó dicho trámite (Millán: 63)

Fuente: Elaboración propia en base a información: Millán (2018) y Sánchez (2010).

b. Confidencialidad

Sobre este tema, Sánchez (2010: 237) destaca que en la “doctrina se ha puesto énfasis en que las leyes de protección a denunciantes deberían contemplar formas de proteger la identidad de la persona que efectúa la revelación, como forma de prevenir las represalias y, por tanto, como un posible incentivo a la revelaciones. En algunas legislaciones no se regula sobre la confidencialidad de la identidad del denunciante, y la publicidad o reserva de la misma queda entregada a las políticas de la entidad encargada de la aplicación de la ley”.

Confidencialidad	
Estados Unidos	Prohíbe que se revele la identidad del individuo sin su consentimiento a menos que la <i>Office of Special Counsel</i> (el órgano público encargado de las denuncias) determine que la revelación de la identidad del individuo sea necesaria por causa de un daño inminente a la salud o seguridad pública o de una violación inminente de cualquier ley penal. (Sánchez: 43)
Perú	Denuncia anónima procede siempre y cuando haya suficientes indicios de verosimilitud. La reserva de identidad procede como una medida de protección y se otorga un código identificadorio para el proceso (Chevarría y Silvestre, 47)

Fuente: Elaboración propia en base a información: Chevarría y Silvestre (2013) y Sánchez (2010).

III.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO

A) En General

Acerca de este trámite, hay que tener en consideración que, previo a la fusión de los proyectos, la Comisión de Gobierno Interior recibió en audiencia a algunos invitados para exponer sobre la moción contenida en el boletín N°13.115-06. En razón de ello, se exponen a continuación las

audiencias celebradas para cada uno de los proyectos, destacándose que aquellas relacionadas con la moción tuvieron lugar exclusivamente en la Comisión de Gobierno Interior; mientras que las vinculadas con el mensaje tuvieron lugar cuando ya se habían creado las Comisiones Unidas.

Audiencias

i) Boletín N°13.115-06 (Comisión de Gobierno Interior)

1) Diputada señora Marcela Hernando, autora del proyecto

A título de antecedentes generales, comentó que su interés por esta temática surgió a raíz de haber conocido un par de casos de funcionarios públicos que, luego de haber efectuado una denuncia, terminaron sumariados e incluso destituidos.

Previo a la pandemia Covid-19, en medio del estallido social de octubre pasado, se comenzó a implementar una agenda que dentro de sus contenidos prioritarios contemplaba la lucha contra los abusos y la corrupción.

Por su parte, la Comisión de Economía se encuentra tratando el proyecto de ley, originado en mensaje del Presidente de la República, que fortalece la investigación y persecución de carteles y aumenta su pena (boletín N°13312-03), y que también se relaciona con el fenómeno de la corrupción.

Agregó que, actualmente, la injerencia que tiene la Contraloría General de la República en relación con las denuncias efectuadas por funcionarios públicos es insuficiente, ya que dicho organismo solo investiga las irregularidades desde la perspectiva administrativa, y no desde la delictual.

Respecto de la legislación actual, explicó que el artículo 61 del Estatuto Administrativo dispone como una de las obligaciones de cada funcionario: “k) Denunciar ante el Ministerio Público o ante la policía si no hubiere fiscalía en el lugar en que el funcionario presta servicios, con la debida prontitud, los crímenes o simples delitos y a la autoridad competente los hechos de carácter irregular, especialmente de aquéllos que contravienen el principio de probidad administrativa regulado por la ley N° 18.575.”.

Luego, en materia de derechos funcionarios, el artículo 90 A establece los derechos de que gozarán los funcionarios que ejerzan las acciones a que se refiere la letra k) del artículo 61, consignando los siguientes:

a) No podrán ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o de destitución, desde la fecha en que la autoridad reciba la denuncia y hasta la fecha en que se resuelva en definitiva no tenerla por presentada o, en su caso, hasta noventa días después de haber terminado la investigación sumaria o sumario, incoados a partir de la citada denuncia.

b) No ser trasladados de localidad o de la función que desempeñaren, sin su autorización por escrito, durante el lapso a que se refiere la letra precedente.

c) No ser objeto de precalificación anual, si el denunciado fuese su superior jerárquico, durante el mismo lapso a que se refieren las letras anteriores, salvo que expresamente la solicitare el denunciante. Si no lo hiciera, regirá su última calificación para todos los efectos legales.

Al respecto, sostuvo que al analizar la jurisprudencia de la CGR en esta materia, se constata que, además de ser un mecanismo muy poco utilizado, generalmente el que resulta perjudicado es el funcionario que hace la denuncia. Por ello, el proyecto plantea las siguientes ideas “fuerza”:

a) Robustecer el fuero de los funcionarios, que incluye las demandas judiciales, ya que hoy existe fuero solo para procedimientos disciplinarios (sumarios e investigaciones sumarias).

b) Permitir al solicitante solicitar el traslado de su lugar de funciones. Hoy solo se permite solicitar “no ser trasladado”.

c) Permitir la posibilidad de solicitar la separación del trabajo provisional (apartado de funciones) para casos graves en que el denunciante haya sufrido amenazas y presiones.

d) Poner el foco en las denuncias contra superiores jerárquicos o en sus actitudes.

e) Innovar en el sentido de generar un incentivo para las denuncias.

2) Presidente de la Federación Nacional de Trabajadores Municipales de Chile (FENTRAMUCH), señor Fabián Caballero

El señor Caballero expresó su convencimiento de que el mundo municipal necesita un nuevo Estatuto Administrativo, ya que el vigente data de hace 31 años, en otro contexto histórico y político. Se hace imperioso actualizar su contenido para compatibilizar la normativa con la realidad del ejercicio de las funciones municipales.

En cuanto al proyecto de ley en comento, señaló que en el ámbito municipal se exagera aún más la problemática que plantea resolver la moción, porque hay una autoridad única, que es el alcalde. Por ello, como federación valoran la propuesta. En términos concretos, sugirió profundizar el marco de la discusión de este proyecto, en términos de que incorpore al Estatuto Administrativo Municipal; como asimismo que se asocie esta propuesta con la ley N°19.296, que rige a las asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado, incluyendo en el proyecto algunos criterios y derechos que en ella se establecen.

En un plano más específico, dio a conocer las siguientes observaciones de Fentramuch en torno a la materia en examen:

-Actualmente, no existe un mecanismo que resuelva la controversia cuando la denuncia hecha por un funcionario se tenga por no presentada o desechada, pues quien es llamado a resolverla podría no tener interés en que se investigue.

-Compete a la autoridad edilicia, en virtud de la potestad disciplinaria en ella radicada, evaluar la iniciación de un procedimiento para la investigación de hechos irregulares, cuando debería ser la Contraloría General de la República, ente imparcial, quien debería ejercer ese cometido.

-Se debe acotar la definición del principio de probidad administrativa, plasmado en el artículo 52 de la Ley N°18.575, el que en su inciso segundo dispone que “El principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y

leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”.

-De acuerdo a esta amplia definición, los funcionarios públicos pueden ser destituidos por cualquier hecho que sea calificado por la Administración activa como una infracción grave a las obligaciones y prohibiciones funcionarias. Dicha interpretación deja a los funcionarios públicos en una situación de incertidumbre respecto de su estabilidad en el empleo, ya que la norma otorga un importante margen de discrecionalidad a la Administración en la calificación de los hechos y, por consiguiente, en la aplicación de la sanción de destitución.

-La mencionada ley no dice en forma expresa qué hechos constituyen una vulneración grave a la probidad administrativa, ni establece los parámetros en virtud de los cuales debe determinarse dicha gravedad.

-Respecto de la tipicidad de las conductas que infringen el principio de probidad administrativa, desde la dictación del dictamen N° 8.281, de 2001, la Contraloría ha sostenido reiteradamente que el principio de tipicidad no ha sido consagrado en materia de responsabilidad administrativa. A juicio del órgano contralor, las múltiples conductas antijurídicas que pueden infringir la probidad administrativa no se encuentran necesariamente descritas en la ley. Lo anterior deja a los inculpados en un sumario administrativo en una situación compleja, de incerteza jurídica, ya que no saben a priori si una determinada conducta infringe o no la probidad administrativa.

-Otro elemento a considerar es que la ponderación de los hechos y su calificación como falta a la probidad administrativa es una facultad privativa de la Administración, es decir, no puede ser revisada por la Contraloría. En el dictamen N°80.501, de 2013, la Contraloría señaló que el legislador ha radicado en el alcalde, en su calidad de máxima autoridad del municipio y titular de la potestad disciplinaria, las más amplias facultades para ponderar las circunstancias que ameriten imponer sanciones, conforme al mérito del proceso. Por ende, los alcaldes son juez y parte, dejando en la indefensión a los funcionarios municipales.

-Por su parte, la ley N°19.653, sobre Probidad Administrativa aplicable de los Órganos de la Administración del Estado, no explicita en qué circunstancias debe considerarse que una infracción a la probidad es de carácter grave, ni tampoco describe los parámetros conforme a los cuales se puede determinar dicha gravedad.

-Si un alcalde resuelve que un funcionario ha vulnerado el amplio concepto de probidad administrativa, la única medida que puede aplicar es la destitución. Acreditada la ocurrencia de un hecho, que la autoridad califica como grave contravención a la probidad administrativa, la Administración se encuentra en el imperativo legal de aplicar la destitución.

-Cabe agregar que, en la práctica, los alcaldes nombran como fiscales de los sumarios a personal de su equipo de exclusiva confianza, que posee amplias facultades para dilucidar si se ha vulnerado el principio de probidad administrativa.

-Es importante señalar en torno a esta materia que, por lo general, la Contraloría ha considerado que no es posible la ponderación de atenuantes en caso de infracción grave a la probidad administrativa, debido a que la ley asigna una medida disciplinaria específica, por lo que la autoridad se encuentra en el imperativo de aplicarla, aun cuando concurren atenuantes.

-Respecto del fuero gremial, la Contraloría ha sostenido que la suspensión dispuesta en sumario administrativo no vulnera el fuero ni impide al

afectado desarrollar sus labores de dirigente. La suspensión se enmarca dentro de las facultades que la ley otorga al fiscal instructor durante la substanciación de un sumario, cuyo propósito es asegurar el éxito de la investigación, por lo que ella resulta plenamente aplicable respecto de un denunciante.

-Según se desprende de algunos dictámenes de la Contraloría, la protección a los funcionarios que denuncian solo alcanza a los funcionarios de planta, excluyéndose por lo tanto a los que carecen de esa calidad jurídica, como por ejemplo los empleados de exclusiva confianza.

-El derecho a solicitar no ser trasladado de localidad o de la función que desempeña un funcionario, sin su autorización por escrito, por todo el tiempo que permite la ley, persigue asegurar la estabilidad en el puesto que desempeña el denunciante, dejándole abierta la posibilidad de determinar libremente, por escrito, si desea alterar su situación laboral. La exigencia de la manifestación de voluntad por escrito es una salvaguarda para evitar eventuales abusos de parte de la autoridad.

3) Presidente de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), señor José Pérez; y vicepresidente de la entidad, señor Helmuth Griott

El **Presidente de la ANEF** se refirió, en términos generales, a la precariedad contractual en las reparticiones públicas y a la necesidad de modificación del Estatuto Administrativo.

En cuanto al proyecto de ley, que busca promover la denuncia por parte de los funcionarios públicos, afirmó que generalmente los delitos y otros hechos irregulares que se conocen no están asociados a los funcionarios y funcionarias de carrera, sino que a personas que llegan al Estado con malas prácticas. Por eso, en el contexto de este proyecto, la ANEF considera que el establecimiento de nuevas garantías a los funcionarios contribuirá a facilitar las denuncias respecto de delitos puntuales.

En otro plano, sostuvo que sería interesante profundizar en la línea de protección de los derechos de los funcionarios de la Administración del Estado, incorporando la normativa del Convenio 190 de la OIT, sobre la violencia y el acoso, elevando con ello los estándares normativos nacionales que rigen en la actualidad sobre la materia.

Valoró la ampliación de los derechos de los funcionarios, en términos de poder distanciarse de las personas denunciadas mientras dure el proceso de investigación administrativa.

Por otra parte, señaló que la confidencialidad de la denuncia es una arista que no se encuentra expresamente protegida, por lo que sería ideal reforzar el proyecto en esta materia.

Agregó que la tutela jurisdiccional se torna trascendental a objeto de asegurar el cumplimiento de la obligación de denuncia; como también lo es una sanción ejemplificadora contra el superior jerárquico en relación con los hechos que se denuncian. Es importante que el funcionario denunciante pueda, en el caso de considerarlo necesario, solicitar el traslado a otro servicio u otra oficina de la misma repartición pública, con idénticos beneficios.

El titular de la ANEF subrayó la necesidad de generar un fuero reforzado que incluya las demandas judiciales, ya que hoy el fuero solo se

aplica para procedimientos disciplinarios (sumarios o investigaciones sumariales), agregando que la inexistencia de una sanción hasta que no se agoten todas las instancias de investigación tanto administrativas como jurisdiccionales, debe explicitarse en este proyecto, sin perjuicio de los derechos y prerrogativas del denunciante.

Finalmente, sostuvo que ante la eventualidad que el superior jerárquico sea el denunciado, debiese poder ser separado de sus funciones durante la vigencia de las instancias administrativas o jurisdiccionales, pudiendo solicitarse como medida prejudicial precautoria ante el tribunal de letras del trabajo, a fin de favorecer el establecimiento de las sanciones necesarias del caso.

Por su parte, el **señor Griott, Vicepresidente de la ANEF**, complementó la intervención anterior refiriéndose al desarrollo de ciertos principios del derecho laboral que están involucrados en esta situación. En este orden de ideas, hizo presente que para el funcionario público la denuncia implica el cumplimiento de una obligación, ya que la ley lo coloca en una posición de garante, en la que no se encuentra ningún otro ciudadano (quien perfectamente podría visualizar un delito y optar por no hacer nada). Es innegable que el funcionario público, desde la perspectiva del derecho laboral en términos amplios, está en una situación de desigualdad, especialmente en relación con aquellas personas que tienen un cargo superior y que eventualmente pueden estar relacionados con un hecho ilícito.

De esta manera, cualquier protección hacia los funcionarios públicos es importante, y el proyecto de ley avanza en ese ámbito. Es claro que nunca será suficiente frente a la violencia y acoso que pueden ejercer aquellas personas que están en un nivel jerárquico superior y que no poseen un código ético o un verdadero liderazgo frente al trabajo; pero hay que reconocer que la moción avanza en el sentido de establecer un cierto grado de indemnidad, principio que existe también en el derecho laboral para proteger a las personas que ejercen el derecho a denuncia frente a una retribución violenta o una situación de acoso laboral.

4) Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez

El contralor destacó que el proyecto tiene como objeto promover la denuncia por parte de los funcionarios públicos, a través de la incorporación de medidas de protección y el establecimiento de incentivos para la denuncia. En ese sentido, la moción avanza en la dirección correcta, ya que el Estatuto del Denunciante es una recomendación tanto de la OCDE como de Transparencia Internacional.

Sin embargo, la iniciativa merece a la CGR las siguientes observaciones:

1.- El proyecto de ley solo modifica el Estatuto Administrativo. Este cuerpo normativo contempla la vinculación del funcionario público con la Administración en virtud del vínculo estatutario. Pero existen varias otras formas de vinculación entre un servidor público y la Administración Pública, por lo que cabe preguntarse en qué situación quedan las personas contratadas a honorarios, bajo el Código del Trabajo, a contrata o en cargos de exclusiva confianza. En definitiva, el Estatuto del Denunciante debería abarcar todas las formas de vinculación laboral o funcionaria con la Administración Pública

(Dictámenes de la CGR N°2.466/2009, 37.679/2014, 48.805/2009, 48.826/2009 y 24.355/2009).

Por otra parte existen varios estatutos aplicables, además del Estatuto Administrativo. Por ejemplo, el estatuto de los funcionarios municipales, de los profesionales de la salud, del personal docente, los estatutos que rigen a las Fuerzas Armadas y de Orden, etc. Por lo tanto, lo que ocurrirá en la práctica es que habrá funcionarios a quienes se aplicará un estatuto reforzado de denuncia, y a otros no, y lo óptimo sería avanzar en la idea de que todo aquel que esté vinculado laboralmente con la Administración estuviese protegido (Estatutos aplicables: Dictámenes N°58.422/2008, 23.560/2017 y 18.311/2019).

2.- Se establece el deber de proteger la identidad del denunciante. Ello es deseable, más no debiese tratarse de un sistema de denuncia anónima, pues muchas veces se presta para exceso de denuncias sin que exista responsabilidad respecto de las mismas.

3.- La denuncia debe ser fundada, y entregar antecedentes del hecho que permitan iniciar una investigación, o bien deben referirse de manera “plausible” a hechos que pueden constituir situaciones de corrupción.

4.- Presentada la denuncia, ella debiese dar lugar a la articulación de un sistema de integridad, es decir:

a) Que actúe un oficial de integridad en cada servicio público, que sea capaz de recibir y canalizar esa denuncia, sobre todo para poder analizar la plausibilidad de la misma.

b) Que la denuncia pueda dar lugar a que se inicie un procedimiento sumarial al interior del servicio, o a que lo haga la CGR, reservándose esta última posibilidad para faltas graves al principio de probidad.

c) Que estén claros los roles y se fortalezca la coordinación entre las distintas instituciones relacionadas (CGR o Ministerio Público y tribunales de justicia, si fuera del caso).

5.- Un Estatuto del Denunciante debería otorgar una cierta protección al mismo, tal como se pretende en el proyecto. Sin embargo, la CGR estima que debe establecerse claramente lo siguiente:

a) Derecho a que se mantenga en reserva su identidad.

b) Derecho a no ser calificado ni a ser trasladado (ambos elementos ya están contemplados en el Estatuto Administrativo).

c) Prohibición de represalias y establecimiento de sanciones para quienes las ejerzan; y

d) En principio, si se trata de una vinculación temporal, la denuncia no podría conllevar una extensión de la permanencia del denunciante en el servicio, ya que ello probablemente implicaría el incentivo de denuncias sin fundamento; salvo que existiere una expectativa o la confianza legítima de renovación del cargo.

6.- Se deben generar procedimientos claros de denuncia, promoviendo los canales internos de las organizaciones, y luego los externos.

La regulación de la protección al denunciante ha dado lugar a muchas dudas de interpretación, especialmente en lo relativo al procedimiento y a la autoridad competente para conocerlo o llevarlo a cabo (“Para que opere la protección establecida en favor de quienes hacen denuncias es necesario que ellas sean interpuestas ante la autoridad competente, esto es, la

superioridad del servicio al cual pertenece”, según dictámenes 20.471/2009, 58.731/2009, 24.027/2010, 86.177/2013 y 39.823/2014). Este aspecto debiese ser abordado en el proyecto, ya que puede ocurrir que el denunciado sea precisamente el jefe de servicio, quien sería el que debe disponer el inicio de la investigación.

7.- Debe haber un seguimiento a las denuncias recibidas, informándose y reportándose respecto a la recepción de la denuncia, su seguimiento y resolución.

Por último, a título de reflexiones finales, el señor Contralor hizo presente lo siguiente:

1.- Un sistema de protección del denunciante debe insertarse dentro de un Sistema de Integridad de la Administración.

2.- Debe basarse en un estándar mínimo de protección como el expuesto, y tener a la vista la regulación más moderna existente (Directiva UE 2019/1937).

3.- No se consigue mucho con avanzar en esta regulación si no se actualiza la legislación administrativa general, lo cual implica modernizar la carrera funcionaria, con estabilidad en el empleo y calificaciones reales; establecer procedimientos administrativos modernos; y perfeccionar los procedimientos de compras públicas, incluyendo la decisión de la contratación misma (decisión política de la compra).

5) Profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, señor Eduardo Cordero

En primer término, el profesor Cordero sostuvo que Chile ha presentado un notable avance en materia de probidad. La primera gran reforma en este ámbito tuvo lugar en el año 1999, incorporando un importante capítulo en el título III de la ley de Bases Generales de la Administración del Estado (LBGAE), que a su juicio es relevante a la hora de comentar las propuestas relacionadas con este proyecto. Subrayó además la relevancia de la ley N°20.205, de 2007, que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad, y que precisamente introdujo el artículo 90 A del Estatuto Administrativo, que esta moción propone modificar.

Acotó que el elemento central en materia de probidad es entender que, independiente de las modificaciones o medidas represivas que se puedan implementar, o de la idea de transformar al Estado en un ente de control o “policía del funcionario”, se trata de un cambio cultural vinculado al valor de la honestidad, y por eso el concepto de probidad en nuestro ordenamiento es bastante amplio, estableciéndose que toda persona tiene que tener un desempeño honesto y leal de la función o cargo, haciendo primar el interés general por sobre el particular.

Refiriéndose específicamente al proyecto de ley, y valorando su iniciativa y orientación, hizo presente las siguientes observaciones:

1.- Respecto de su ámbito de aplicación, se ciñe al Estatuto Administrativo, el que considera distintas categorías de funcionarios públicos: de planta y a contrata. El empleado a honorarios no está considerado, no obstante estimarse que cerca de un 35% son funcionarios de planta, una cantidad similar a contrata, y otra cantidad muy importante son empleados a honorarios. Estos últimos, por regla general, no tienen responsabilidad administrativa, y también pueden ser objeto de represalias (basta con ponerle

término a su contrato). Aun cuando formalmente se diga que no cumplen una función pública, en la práctica se sabe que sí la cumplen. Por ende, este si bien puede resultar complejo de cubrir este espacio, se debe tener presente.

También hay varios servicios públicos muy relevantes que se rigen por el Código del Trabajo, y que igualmente se vinculan con el tema de la probidad, como por ejemplo el Consejo para la Transparencia, el Instituto Nacional de Derechos Humanos, la Corporación de Asistencia Judicial, etc., a quienes no alcanza el Estatuto Administrativo.

Además de lo anterior, existen diversos estatutos especiales, como el municipal y los que rigen a las Fuerzas Armadas.

A la luz de lo señalado, su propuesta es elevar el ámbito de aplicación de este proyecto, efectuando una modificación a la LGBAE, particularmente al título III, referido a la probidad administrativa. Este se aplica a cualquier autoridad o funcionario, independientemente de su denominación. En efecto, cuando se introdujo esta modificación a la ley en el año 1999, su objeto fue que precisamente las normas sobre probidad alcanzaran a todos los órganos de la Administración del Estado, cualquiera fuera el régimen del funcionario, ya sea el general del Estatuto Administrativo, o uno especial (como aplica para las FF.AA), o se rigiese por el Código del Trabajo. De hecho, la propia CGR, en sus dictámenes, comenzó a extender la aplicación de normas sobre probidad de ingreso a la administración pública, a partir de las normas contempladas en la LGBAE.

La prevención a este respecto es que, a diferencia del Estatuto Administrativo, que es una ley ordinaria, la LGBAE tiene rango de ley orgánica constitucional, por lo que una eventual modificación a dicho cuerpo normativo requiere de un quorum más elevado para su aprobación.

2.- En cuanto a la regulación sustantiva, el proyecto de ley aborda tres ámbitos:

a) Medida de protección en materia de traslado de los funcionarios. Actualmente, a quien haga una denuncia, no solo no se le puede aplicar una medida disciplinaria como la destitución o suspensión, sino que además no puede ser objeto de traslado. Esto es interesante porque, técnicamente, el traslado no es una medida disciplinaria, sino que es una facultad discrecional que tienen los jefes de servicio para la buena organización del mismo. El traslado está vinculado a la destinación que tienen los funcionarios en cuanto al lugar en que se desempeñan y a la función que deben cumplir. El jefe de servicio puede modificar tanto la función como el lugar de desempeño de la misma, y en la práctica, según jurisprudencia abundante de la Corte Suprema, ha operado lo que se conoce como “desviación de poder”, recurriéndose al traslado como una medida de represión que opera en lugar de hacer un sumario a un funcionario o seguir otra medida disciplinaria, lo que muchas veces resulta bastante más complejo.

El proyecto de ley otorga la posibilidad de que sea el propio denunciante quien solicite el traslado, lo que es distinto. Sin embargo, habría que perfeccionar la redacción de la norma, ya que ella solo hace referencia a la solicitud, y no a la obligatoriedad de que el traslado sea concedido. Al respecto, añadió que el derecho de petición está consagrado para cualquier persona, y la negativa frente a la solicitud no implica falta de ejercicio del mismo. Por otra parte, esto probablemente no signifique que el traslado siempre deba ser aceptado, pero debiese proceder al menos un análisis de las condiciones o requisitos de dicha solicitud, y de la disponibilidad que tenga el Servicio de dar lugar a esa petición de manera fundada.

b) Medida de protección en sede judicial. El proyecto propone que el trabajador pueda solicitar a la autoridad judicial que lo suspenda de sus labores, sobre todo si es objeto de amenazas o de algún tipo de medidas represivas por parte del jefe del servicio. Al respecto, hizo presente en primer lugar que se debe evitar la utilización de la expresión “trabajador” (esto también lo ha enfatizado bastante la CGR), pues en estricto rigor acá estamos frente a “funcionarios”. En segundo término, cuestionó la necesidad de plantear esta regulación vinculada a la figura del juez. Agregó que el mecanismo más idóneo, a su juicio, es el regulado en el artículo 160 del Estatuto Administrativo, conocido como “el contencioso del funcionario”. En efecto, cualquier funcionario que considere que sus derechos han sido afectados, tiene un plazo de 10 días para recurrir a la CGR, órgano que conoce del asunto y puede adoptar medidas al respecto. Lo que ha demostrado la experiencia es que se trata de un mecanismo bastante eficaz de protección del funcionario, y este régimen de protección ha dado lugar a una vasta jurisprudencia y a medidas de protección bastante avanzadas, desde figuras como el acoso laboral, el acoso sexual, y medidas específicas en el ámbito de protección del denunciante.

c) Medida de incentivo vinculada a las calificaciones. En este sentido, el proyecto propone que si los hechos denunciados implican un detrimento del patrimonio fiscal, el denunciante debe ser ascendido a lista N°1 de distinción, y si ya se encuentra en esa posición, debe quedar ubicado en el primer lugar del escalafón para efectos de ser promovido.

Sobre este punto, consideró que dicha propuesta afectará el régimen de calificaciones. Además, será una norma de difícil aplicación, básicamente porque el detrimento en el patrimonio fiscal, en el contexto de la propuesta, tiene que establecerse en una investigación penal, lo que puede tardar bastante tiempo, por lo que no se producirá un efecto inmediato, dentro del mismo período de calificación del funcionario, sino cuando probablemente ya haya tenido lugar algún tipo de actitud represiva en su contra. Además, la sentencia del tribunal penal no necesariamente debe pronunciarse sobre la afectación del patrimonio fiscal, por lo que es muy probable que se genere un debate respecto de si este efectivamente se produjo o no.

Su sugerencia, en torno a esta materia, es avanzar hacia otro tipo de medidas de incentivo, como por ejemplo una anotación de mérito en el factor correspondiente que mejore las calificaciones del funcionario, cuestión que opera en el mismo período, por lo que puede ser una mejor alternativa.

Con todo, previno que siempre debe buscarse el justo equilibrio, y puede ocurrir que la utilización de mecanismos como los que propugna el proyecto generen un efecto inverso, propiciando que se presenten denuncias sin fundamento con el único objeto de obtener una mejor calificación.

Concluidas las exposiciones del Contralor y del académico de la PUCV, hubo algunas preguntas de parte de varios integrantes de la Comisión, las que fueron abordadas por los invitados como pasa a exponerse.

En primer lugar, y respondiendo a **consultas de la diputada señora Hernando y del diputado señor Longton** sobre la figura del “oficial de integridad”, el **Contralor de la República, señor Jorge Bermúdez**, comentó que no se trata de una exigencia legal en nuestro sistema jurídico. Agregó que la CGR se basó en la experiencia internacional para adoptar esta buena práctica al interior del organismo, y previno que en su calidad de órgano

autónomo probablemente les resulte un poco más fácil adoptar este tipo de medidas en comparación con el resto de la Administración.

Añadió que el oficial de integridad realiza básicamente dos funciones: en primer lugar, lleva adelante y hace efectiva una política de integridad al interior de la institución a través de distintas iniciativas, lo que presupone una decisión desde la cabeza de la institución de apoyo a esa política de integridad y los compromisos que ella conlleva. Por otra parte, recibe denuncias internas, poniéndolas a disposición de un Consejo de Integridad, quien emite una sugerencia de actuación, pudiendo esta consistir en el inicio de un procedimiento disciplinario, si así lo amerita.

Aclaró que el oficial de integridad no es un ente u órgano autónomo, sino que es un subordinado del jefe de servicio, pero la existencia de esta figura presupone una actitud intransigente por parte de la jefatura del servicio frente a hechos que pueden afectar la probidad.

Frente a otra **consulta de la diputada Hernando**, relativa a las auditorías internas en los servicios públicos, explicó que se trata de una buena práctica administrativa. Normalmente no está establecida en una normativa de rango legal, sin perjuicio de que la CGR, de acuerdo a su propia ley orgánica, tiene la supervisión técnica sobre estos órganos de control interno. Sin embargo, precisó que la mirada de la auditoría interna es distinta, ya que ella dice relación no necesariamente con hechos que atenten contra la integridad en el servicio, sino que más bien con la idea de colaborar en el control de la gestión, en el análisis de la ejecución financiera del presupuesto de la entidad pública, entregar insumos para mejorar la gestión por parte del jefe del servicio, etc. En definitiva, la auditoría interna permite controlar la actuación del propio servicio frente a situaciones que conlleven errores, dilaciones, etc., pero no relacionadas necesariamente con problemas de integridad o falta a la probidad en el servicio. En consecuencia, la figura del auditor interno es perfectamente compatible con la de un oficial de integridad. La idea es que la auditoría interna exista en cada servicio público, pero dotada de su respectivo cuerpo orgánico que le permita cumplir con tan relevante función.

Respondiendo a continuación a una **pregunta de la diputada señora Parra**, en cuanto a si no sería preferible, respecto al ámbito de aplicación del proyecto, elevar el estándar e introducir una modificación a la LGBAE en vez del Estatuto Administrativo, el señor Contralor manifestó coincidir absolutamente con el profesor Cordero, en el sentido que si lo que se quiere es avanzar realmente en un estatuto de protección, lo mejor sería introducir una modificación en la LBGAE, aun cuando esto pueda presentar otras dificultades desde el punto de vista legislativo. En efecto, se trata de una ley orgánica constitucional que -reiteró- requiere un quorum más alto para la aprobación. Adicionalmente, podría haber problemas desde el punto de vista de la iniciativa y habría que analizar cómo una modificación como la propuesta se conjuga con otras enmiendas que se están tramitando en similar sentido (por ejemplo, recientemente ingresó a tramitación legislativa un mensaje sobre la materia, en el contexto de la Agenda Anti-abusos; y la discusión actual del “estatuto del denunciante” para las Fuerzas Armadas).

Finalmente, respecto a las reservas expuestas por el **diputado señor Longton** acerca de las implicancias de otorgar incentivos al denunciante, coincidió en que la idea de un incentivo al denunciante no le parece la vía más adecuada para promover la denuncia de los hechos que atenten contra la integridad al interior de un servicio. Ello podría generar incluso una expectativa que no corresponde, porque de lo que se trata es de velar por el interés público, norte que debiese tener todo funcionario en el marco de sus labores. Añadió que la mejor forma de “premiar” al funcionario es otorgarle un

adecuado estatuto de protección, asegurándole que no sufrirá persecución, que no perderá su empleo, que no será trasladado, etc. Además, no conoce ninguna experiencia donde se establezca un incentivo para el funcionario con el objeto de promover la denuncia.

En otro orden de ideas, precisó que el estatuto de la delación compensada en materia de colusión -por ejemplo-, opera respecto de la persona que forma parte del ilícito, es decir, que también está coludida, quien recibe beneficios penales en atención a su colaboración para detectar la colusión. Por ello, no es adecuado ligar esta institución a la materia que aborda el proyecto de ley, porque en este caso se trata de un funcionario que no tiene relación con el hecho denunciado.

El **profesor Cordero** acotó que la idea es apuntar hacia una gestión más moderna de los mecanismos de control. Lo ideal es siempre contar con un oficial de integridad, que existen hoy día en todo tipo de organización compleja, y no solo de la Administración del Estado, sino también del sector privado. Es un gran desafío que requiere enfrentar problemas que aquejan a los servicios públicos, como la falta de recurso humano, por ejemplo.

Añadió que la auditoría interna tiene un carácter retrospectivo, a diferencia de los canales de denuncia, que muchas veces dan inicio a procedimientos que terminan detectando una irregularidad. En el fondo, la auditoría es un instrumento para mejorar la gestión.

Finalmente, insistió que el riesgo del incentivo a la denuncia que plantea el proyecto es que exista un incentivo perverso, generándose denuncias infundadas.

Audiencias

ii) Boletín N°13.565-07 (Comisiones Unidas)

En este trámite la Comisión escuchó a las siguientes autoridades y dirigentes de organizaciones gremiales:

1) Ministro de Justicia y Derechos Humanos, señor Hernán Larraín

En términos generales, el proyecto de ley procura establecer un estatuto que proteja efectivamente al denunciante, estableciendo un canal especial que, aprovechando lo que ya existe en la CGR, se potencia y se mejora.

Entrando luego en los antecedentes y objetivos del proyecto, destacó los siguientes aspectos:

1. Normativa vigente:

Sobre este punto, precisó que existen tres líneas normativas que se ocupan de la regulación de actos irregulares y de las denuncias que surgen a partir de los mismos, destacando algunos aspectos de cada una de ellas:

a) Ley N°20.205, que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad:

- Aplicable solo a ciertos órganos (Administración central y municipales), excluyendo a otros. El proyecto de ley en análisis, en cambio, amplía el espectro de a quienes aplica el estatuto de protección al denunciante.

- La protección aplica “en la práctica” solo a funcionarios de planta, dejando a otros servidores públicos excluidos (funcionarios a contrata, personas a honorarios, bajo la modalidad de Contrato de Trabajo, etc.).

- La protección aplica solo a denuncias por faltas disciplinarias efectuadas ante la propia autoridad.

- Se ha limitado, a través de la jurisprudencia de CGR, el alcance del deber de denuncia.

- No existe la figura administrativa de “Represalias por denuncias”.

b) Normas de protección contenidas en el Código Procesal Penal:

- No se establece protección para el denunciante que no es víctima del delito.

- El denunciante que no es víctima solo podría obtener protección si interviene en el proceso como testigo, lo que implica el develamiento de su identidad

- No hay protección para familiares de denunciante y tampoco para familiares de testigos. Ello implica el develamiento de su identidad y el consecuente riesgo para su familia.

c) Normativa sobre denuncias administrativas ante organismos de fiscalización y control en distintos sectores:

- Existe normativa variada y fragmentada que regula distintos mecanismos de denuncia (por ejemplo, ante Superintendencias y otros organismos públicos con competencias sancionatorias).

- Inexistencia de medidas de protección transversales a estos mecanismos de denuncia.

2.- Recomendaciones de organismos internacionales:

Al respecto, comentó que en último tiempo se ha venido haciendo presente a nuestro país, muy sistemáticamente, la necesidad de regular la situación de los denunciante de hechos contra la probidad.



En el caso de la Convención Interamericana contra la Corrupción, en los informes de las rondas de evaluación se ha solicitado a Chile en forma clara y reiterada que se fortalezca el deber de denuncia por parte de

los funcionarios públicos, estableciéndose mecanismos de protección para lograr ese objetivo.

En el ámbito de la OCDE, Chile ha estado participando muy activa y exitosamente, sin perjuicio de lo cual se le ha hecho presente que aún subsisten espacios donde se debe avanzar, como por ejemplo establecer de una manera más consistente y expedita el deber de denuncia.

3.- Fenómeno:

Sobre el punto, graficó de la siguiente manera los temores que están presentes cuando una persona conoce hechos de corrupción, tráfico, colusión, o cualquier tipo de actos ilícitos o irregulares en el ámbito de la Administración Pública, escenario que es clave enfrentar para permitir con más fuerza el combate a la corrupción:

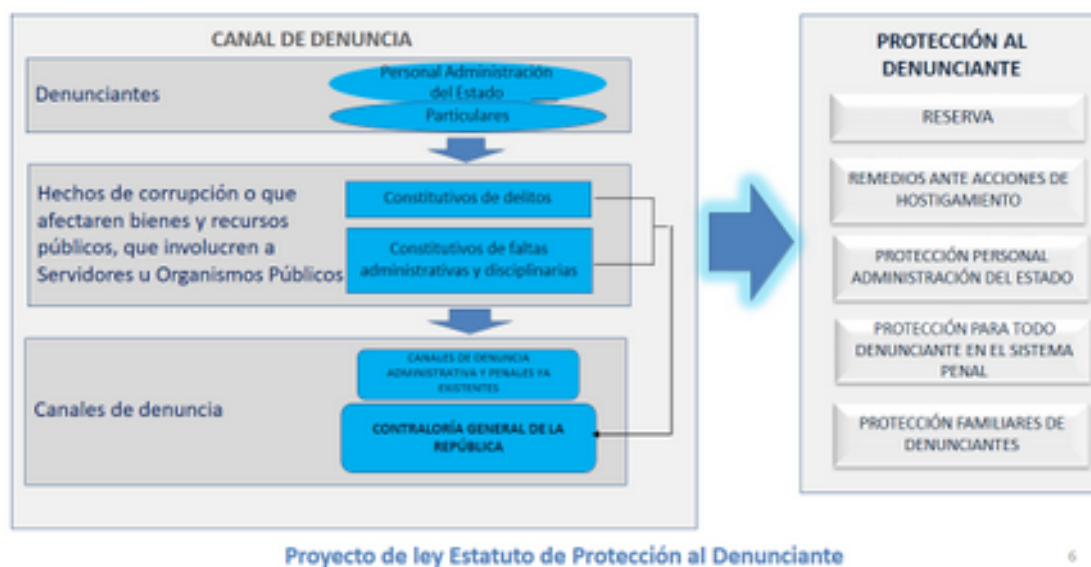


A continuación, se refirió al contenido del proyecto de ley, detallando para tal efecto los siguientes ámbitos que aborda la iniciativa:

1.- Canal de denuncia ante la CGR:

El proyecto de ley establece una forma específica de poder canalizar la denuncia de cualquier acto irregular que afecte bienes y recursos públicos por parte de cualquier persona que estime conveniente hacerlo y que cuente con información relevante para tal fin. Por medio de la siguiente lámina, detalló quienes pueden ser los denunciadores, los hechos por los cuales procede la denuncia, los canales de denuncia existentes y el estatuto de protección al denunciante que opera cuando se utiliza el canal de denuncia ante la CGR:

2. Contenido del proyecto



Acotó que para efectos de lo que dispone el artículo 1 del proyecto, se entiende por órganos constitucionalmente autónomos el Banco Central, la CGR, el Poder Judicial, el Ministerio Público y el SERVEL, por mencionar los principales. Admitió que podría entenderse que las municipalidades quedan excluidas del ámbito de aplicación de este proyecto, pero aclaró que ello no está dentro de los propósitos del Ejecutivo. Por el contrario, reconoció que ese es un ámbito donde necesariamente debe operar este nuevo canal de denuncia que se regula en el proyecto. Por su parte, también el Ejecutivo entiende, en una interpretación amplia, que las corporaciones municipales están incluidas. En razón de lo anterior, manifestó desde ya su disposición para precisar estos aspectos.

En otro plano, indicó que el proyecto de ley reconoce la existencia de un Sistema de Denuncia, establecido en favor de toda persona, para favorecer la denuncia de buena fe de hechos ilícitos. Sin perjuicio de ello, se crea un canal a través de Contraloría, que permite la denuncia de hechos constitutivos de infracciones disciplinarias y de faltas administrativas, y su procesamiento de manera expedita. En ese contexto, se otorga a la Contraloría potestades disciplinarias para ordenar directamente la persecución de responsabilidades administrativas de parte de los servidores públicos involucrados en estas conductas, tratándose de asuntos relevantes de interés público (hoy solo puede hacerlo en el ámbito municipal, atribución que además está regulada por disposición reglamentaria y no legal).

El proyecto de ley exige una resolución fundada para modificar la propuesta de sanción que establece la Contraloría. Por otra parte, se mostró llano a estudiar el establecimiento de un plazo para que el órgano que tiene la potestad disciplinaria determine la sanción a aplicar, luego de haber recibido de parte de la CGR un sumario que acreditó responsabilidades administrativas.

Por otra parte, añadió que se impone a la CGR el deber de poner en conocimiento del Ministerio Público aquellos hechos denunciados por el canal que sean constitutivos de delito, y el deber de poner en conocimiento de otros organismos competentes aquellos hechos que puedan requerir la participación de órganos fiscalizadores o de control.

2.- Reserva de identidad:

Indicó que se faculta al denunciante a decidir si su identidad debe ser reservada, y en caso de anuencia la reserva se mantiene en todo

momento, sea en el proceso administrativo o sea en el proceso penal, salvo que el denunciante intervenga en sede penal en otra calidad.

3.- Mecanismos de protección al denunciante:

Se establecen mecanismos de protección en favor del denunciante personal de la Administración del Estado, sin distinción respecto de su calidad jurídica. En efecto, puede tratarse de un funcionario de planta, a honorarios, a contrata, o contratado bajo el Código del Trabajo.

Actualmente existen algunos mecanismos de protección, pero con este proyecto se amplía la protección. Puede tratarse de una protección ex ante, al presentar la denuncia (solicitando no ser objeto de aplicación de medidas disciplinarias); o bien, operar el mecanismo correctivo de reclamación en caso de represalia (ex post). Sobre este punto, afirmó que generalmente en la Administración Pública la situación de represalia se expresa a través de un acto administrativo, y por eso se otorga un plazo de 10 días y la posibilidad de invalidar dicho acto.

4.- Deber de denuncia aplicable a toda la administración del Estado:

Actualmente, el deber de denuncia está circunscrito a los funcionarios públicos. En cambio, el proyecto hace extensivo el deber de denuncia a todo el personal de la Administración del Estado, es decir, a todo aquel que desempeñe una función pública, sin importar su calidad jurídica.

5.- Sanción para el funcionario público que realiza acciones de hostigamiento en contra del denunciante o testigo:

Se castiga con la destitución a aquellos funcionarios públicos que ejerzan acciones de hostigamiento en contra de un denunciante o testigo. Cuando se acredita el acto de hostigamiento, la norma prescribe la destitución de la persona que ha incurrido en él, por considerarse una falta grave a la probidad. Con todo, se exige que dicho acto de hostigamiento haya afectado la indemnidad o estabilidad en el empleo del afectado, su vida o integridad, su libertad o su patrimonio, o que produzca la misma afectación respecto de un miembro de su familia.

6.- Medidas de protección en sede penal y creación de nuevos tipos penales:

El proyecto de ley incorpora las siguientes modificaciones en el ámbito penal:

a) Se faculta al Ministerio Público para instruir y proveer protocolos y mecanismos a fin de brindar secreto y reserva a la identidad del denunciante, no solo cuando se recurre al canal de la CGR.

b) Podrá igualmente el Ministerio Público disponer medidas de protección a favor del denunciante y su familia.

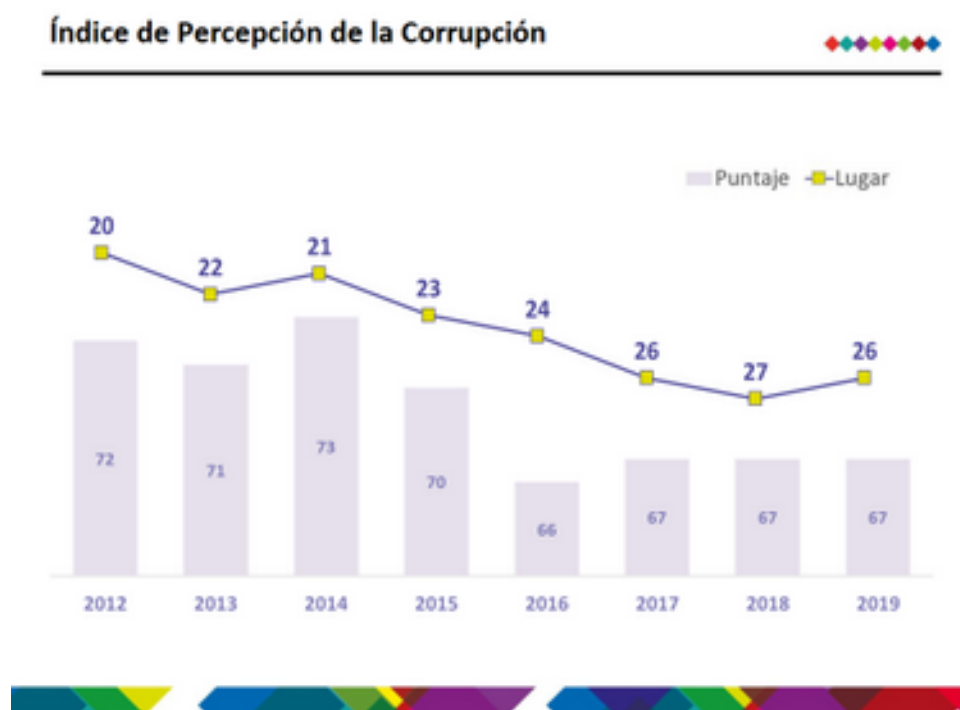
c) Se modifican los tipos penales de denuncia calumniosa y violación de secreto. Actualmente, el tipo penal de denuncia calumniosa opera solo tratándose de denuncias que versen sobre un delito. El proyecto de ley lo amplía también a infracciones administrativas o disciplinarias. Precisó que el proyecto plantea una disminución de la penalidad de la denuncia calumniosa. La idea es motivar las denuncias, pero no que se utilice este mecanismo para abusar de la honra y honor de las personas. Respecto del tipo penal de violación de secreto, este se amplía (artículo 246 bis), sancionando de manera específica a un funcionario público que revelare o consintiere que otro tomare conocimiento de uno o más hechos ventilados en un procedimiento judicial o administrativo sancionatorio o disciplinario en el cual le hubiere correspondido

intervenir bajo un deber de reserva. Con este tipo penal, se fortalece el deber de reserva para asegurar la protección del denunciante, sobre todo en cuanto a su identidad.

Para finalizar, el señor Ministro sostuvo que este proyecto de ley forma parte de la Agenda Anti Abusos del gobierno, y que seguramente contribuirá en forma decisiva a avanzar en la batalla contra la corrupción.

2) Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez

A modo de contexto, y respecto a cómo ha ido variando la percepción que existe de la corrupción en nuestro país en los últimos años, señaló que los resultados de esta medición no son muy alentadores, ya que si bien Chile fluctúa entre los lugares 20 al 26, esta posición ha ido bajando, y lo más indiciario es que se han ido perdiendo puntos, y ya no somos el mejor país en cuanto a índices de integridad en la región. Está por sobre nosotros Uruguay, y estamos muy cerca de Costa Rica, ubicado en el tercer lugar.



Por esta razón, porque la corrupción no “afloja”, a pesar de las medidas que se han ido adoptando, la CGR considera positivo este proyecto de ley, para poder mejorar el índice señalado, y porque en definitiva viene a reforzar el principio de probidad. Si bien es perfectible, claramente constituye un avance y se hace cargo de una carencia en nuestro sistema, que se había hecho presente tanto por organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la temática de la probidad, como por organismos internacionales.

Añadió que cuando se aborda la lucha contra la corrupción no solo debe pensarse en medidas aisladas, sino que debe pensarse en un sistema que otorgue vigencia al principio de probidad. Debe tratarse de un sistema de integridad en todo el Estado, es decir, que abarque varias instituciones y agencias; y, por otro lado, en un sistema de integridad al interior de cada institución y, en particular, de los órganos de la Administración del Estado.

En el caso de nuestro país, no existe –y está bien que así sea– una sola entidad que se dedique a la lucha contra la corrupción. Lo que tenemos es más bien un Sistema de Integridad del Estado que actúa desde diversas perspectivas:



A nivel interno, compartió el sistema que rige en la CGR, pero que es extrapolable y sería deseable que existiese en otros órganos de la Administración:



En cuanto a los objetivos de este proyecto de ley, lo resumió en el siguiente párrafo del mensaje: “...resulta necesario fortalecer y perfeccionar los mecanismos existentes en nuestra legislación para promover que, no solo los funcionarios públicos, sino que todas las personas que desempeñen funciones en la Administración del Estado, cualquiera sea la calidad jurídica en que lo hagan y el estatuto que les sea aplicable, e incluso los ciudadanos particulares, puedan denunciar hechos de que tomen conocimiento al interior de la Administración ...”.

Respecto del modelo propuesto por el proyecto de ley, lo resumió de la siguiente manera:



En definitiva, considerando al funcionario o al ciudadano frente a la Administración, este va a tener dos vías: la tradicional (“otros canales”, que dependerán de lo que establezca cada institución); y el canal digital de denuncia ante la CGR. En cuanto a la segunda vía, el proyecto de ley regula el contenido que debe tener la denuncia, la forma en que se gestiona esa denuncia y el estatuto de protección que opera en favor del denunciante.

A continuación, el señor Contralor destacó algunos comentarios específicos al articulado del proyecto de ley:

1.- El **artículo 1**, que contiene las definiciones, indica que “Para efectos de esta ley, se entenderá por: a) Administración del Estado: Los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, de conformidad a lo previsto en el artículo 1º del decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado, con excepción de las empresas públicas y los órganos constitucionalmente autónomos.”.

Por su parte, el inciso segundo del mismo artículo señala que “Se entenderá por personal de la Administración del Estado a aquel que preste servicios en alguna de las instituciones referidas en el literal a) de este artículo, sea que desempeñen sus cargos en calidad de funcionarios públicos, en virtud de contrataciones a honorarios, o de contratos de trabajo.”.

Al respecto, comentó que el proyecto limita los órganos de la Administración del Estado a quienes se aplicará su normativa. Así, se exceptúan de su ámbito de aplicación:

Tipo de Institución:	Comprende:
Empresas Públicas	Empresas públicas creadas por ley y sociedades del Estado.
Órganos constitucionalmente autónomos	Banco Central, Ministerio Público, SERVEL, pero además: Municipalidades y eventualmente GOREs

Administración invisible (órganos administrados bajo forma privada)	Corporaciones Municipales, Corporaciones de Desarrollo Regional, Fundaciones, etc.
---	--

A juicio de la CGR, las instituciones marcadas en rojo son las peligrosas de excluir. En efecto, puede entenderse como una cuestión de política legislativa el que se excluya a las empresas públicas, dado que ellas deben competir y tienen otras formas de vincularse. Con todo, debe tenerse presente que quedan excluidas empresas como CODELCO, ENAP, ENAMI, las empresas portuarias; y todas las sociedades del Estado, como Metro S.A por ejemplo.

Respecto de los órganos constitucionalmente autónomos, indicó que probablemente el proyecto de ley está pensando en la exclusión de cierto tipo de órganos constitucionalmente autónomos, como por ejemplo el Banco Central, el Ministerio Público y el SERVEL. Ello, a su juicio es correcto, ya que además la CGR nunca ha tenido competencia sobre esos órganos. Sin embargo, la Constitución Política de la República también define como órgano constitucionalmente autónomo a las municipalidades. Y ciertamente no sería deseable que ellas quedaran fuera del ámbito de aplicación de este proyecto, ya que es allí precisamente donde existe una gran debilidad institucional. Por otra parte, también podría interpretarse a los GORES como órganos constitucionalmente autónomos.

En razón de lo anterior, sería conveniente que el proyecto de ley se ampliase, incluyendo expresamente a las municipalidades y los GORES, para evitar conflictos interpretativos futuros.

Por último, en este punto, existe también lo que los administrativistas denominan la "Administración Invisible", que corresponde a órganos que realizan función pública, pero que se organizan bajo una forma privada. Por ejemplo, Fundación Integra, INDAP, las corporaciones municipales de salud o de educación, etc., quedarían fuera de este estatuto, y desgraciadamente hay demasiados ejemplos en que por este tipo de omisión o vacíos legales se "cuela" la corrupción.

Como algo muy positivo, destacó que se incluyan en el proyecto otras formas de vinculación con la Administración, ya que este estatuto no aplicará solo respecto del funcionario propiamente tal, sino que también respecto de quienes prestan servicios a honorarios o bajo el Código del Trabajo.

2.- El **artículo 4** del proyecto de ley, que regula la gestión de las denuncias presentadas a través del Canal, dispone en sus incisos primero y segundo lo siguiente:

"La CGR, con el mérito de la denuncia, podrá ordenar a la autoridad dotada de potestad disciplinaria dar inicio a los procedimientos que correspondan, o incoar directamente procedimientos disciplinarios en asuntos relevantes para el interés público, con arreglo a lo establecido en el Título VIII de la ley N°10.336 (...). Para estos efectos se entenderá que un asunto es relevante para el interés público, si de los hechos apareciere la concurrencia de actos constitutivos de corrupción, o que afectaren o pudieren afectar bienes o recursos públicos, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 2°. Lo anterior es sin perjuicio del ejercicio de las restantes facultades propias de la CGR.

Si la CGR incoare directamente un procedimiento disciplinario, deberá proponer a la autoridad que detenta la potestad disciplinaria las sanciones que, en definitiva, estime procedentes, o la absolución de los funcionarios. Establecida la responsabilidad disciplinaria por la Contraloría, la

autoridad administrativa correspondiente podrá imponer una sanción distinta a la propuesta mediante resolución fundada.”.

Al respecto, sostuvo que la regulación que brinda el inciso segundo es una réplica de lo que hoy ya existe en el ordenamiento jurídico en esta materia. Es decir, cuando es la CGR la que hace un sumario, este concluye con una propuesta de sanción, y el órgano contralor no sanciona directamente (salvo algunas excepciones: incumplimientos en materia de declaración de intereses y patrimonio, mal uso de vehículo fiscal y ley de lobby).

Los problemas que acarrea esta modalidad son: a) La baja eficacia de los procedimientos sancionatorios; b) La confusión que existe en tribunales respecto de las distintas facultades en los casos en que el procedimiento lo realiza la CGR o el propio servicio.

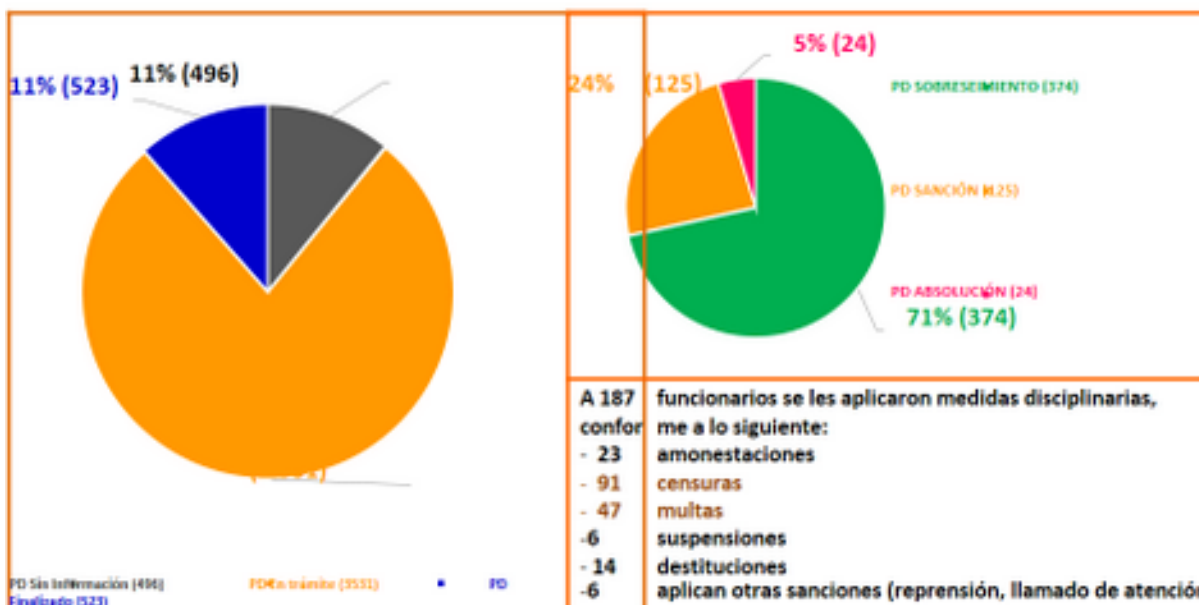
La baja eficacia de los procedimientos sancionatorios la graficó de la siguiente manera, distinguiendo los resultados de los procedimientos ordenados instruir por la CGR versus los procedimientos instruidos directamente por el órgano contralor, en los últimos cuatro años:

Resultados procedimientos ordenados instruir por CGR (2016-2020)

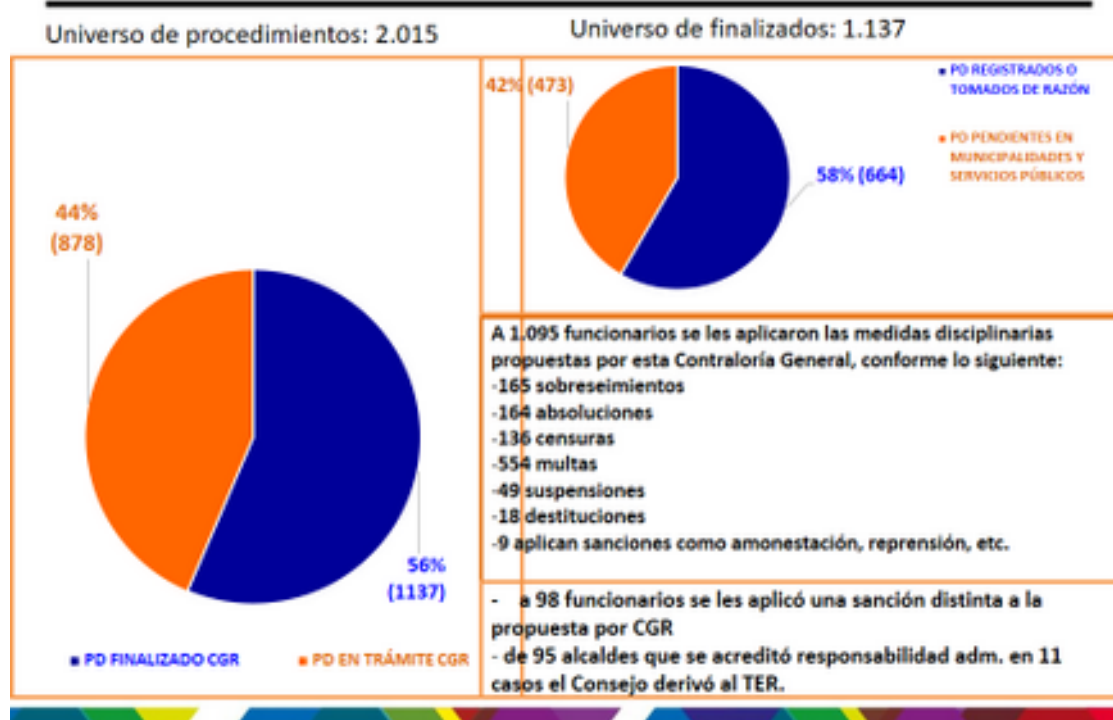


Universo ordenados instruir: 4.550

Universo de finalizados: 523



Resultados procedimientos instruidos por la CGR (2016 – 2020)



Respecto a la segunda problemática que se presenta en esta materia, compartió el siguiente extracto de una sentencia de la Corte Suprema:

“Séptimo.- Que, por tanto, y sobre todo a la luz del claro sentido del artículo 21 B antes citado, la función de control que ejerce la Contraloría debe desarrollarse dentro de los márgenes que apunten al examen de regularidad adjetiva del procedimiento sancionatorio, en oposición al escrutinio del mérito de la decisión final adoptada, caracterizada esta última por la convicción que, conforme a los elementos reunidos en el expediente sancionatorio, se forma el órgano llamado a decidir acerca del sentido en que ha de emitirse la resolución que zanja la investigación...cuando la Contraloría procede del modo en que lo ha hecho en la especie, hace prevalecer en relación con la ponderación de los elementos reunidos en el sumario y la procedencia de la imputación formulada en el mismo, de modo improcedente, un parecer alternativo a aquel plasmado por la autoridad administrativa competente para resolver.” (Rol CS 39.183-19).

Al respecto, hizo presente que muchas veces la Corte entiende que la CGR se está inmiscuyendo en una decisión de mérito. En este caso en particular, la CGR había hecho el sumario, propuso una sanción, y el servicio aplicó una sanción mucho más baja.

3.- El **artículo 6** del proyecto de ley dispone lo siguiente:

“Artículo 6°.- Reserva de la denuncia y de los antecedentes acompañados a ella. De manifestar el denunciante la reserva de identidad, el contenido de la denuncia y demás antecedentes de respaldo serán reservados desde su ingreso al Canal, aplicándose la misma reserva respecto de la individualización del denunciante.

Lo dispuesto en el inciso anterior también se aplicará respecto a las denuncias que, por no cumplir los requisitos legales, no se les hubiere dado curso.

Sin perjuicio de lo expresado en el inciso primero, si con motivo de la denuncia que debe efectuar la Contraloría, de conformidad a los incisos segundo o tercero del artículo 4°, para el inicio o desarrollo de la investigación resulta estrictamente indispensable dar a conocer a la institución competente la denuncia y demás antecedentes aportados por un denunciante que ha manifestado reserva de identidad, deberá siempre la Contraloría, reservarse para sí la identidad del denunciante, y adoptar todos los resguardos necesarios para evitar su identificación por otras personas a partir de los datos y antecedentes de la denuncia.”.

Al respecto, señaló lo siguiente:

a) Se establece la reserva de identidad del denunciante, contenido de la denuncia y demás antecedentes de respaldo. Este es uno de los derechos del denunciante.

b) Debe corregirse un error de referencia en el inciso tercero de esta norma (Referencia correcta es a los incisos tercero y cuarto del artículo 4).

c) Solo se establece un deber de reserva para la CGR, pero no para las otras autoridades con competencia en lo penal, de fiscalización o control. Esto es relevante ya que cuando la CGR remite los antecedentes al Ministerio Público por ejemplo, si bien la investigación está sometida a reserva, sería conveniente explicitarlo también en este cuerpo legal.

d) Esta norma debe ser coherente con una modificación que se está haciendo al Código Penal en el artículo 246 bis (que sanciona la revelación de reserva para este caso). Se debe considerar como excusa legal absoluta la comunicación de la CGR a otros organismos.

4.- El **artículo 8**, en su inciso primero, establece las medidas preventivas de protección a favor del personal de la Administración del Estado, prescribiendo que El que formule una denuncia a través del Canal establecido en esta ley, podrá solicitar a la Contraloría, al momento de efectuar la denuncia o con posterioridad, la adopción de una o más de las siguientes medidas preventivas de protección:

a) No ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o de destitución, o del término anticipado de su designación o contrato, excepto que se fundare en la concurrencia de un caso fortuito o fuerza mayor.

b) No ser objeto de medidas disciplinarias distintas a las previstas en el literal anterior.

c) No ser trasladado de localidad o de la función que desempeñare, sin su autorización por escrito.

d) No ser objeto de precalificación anual, si el denunciado fuese su superior jerárquico. Si no lo hiciere, registrá su última calificación para todos los efectos legales.

Sobre el punto, graficó a través de la siguiente tabla cuáles son las diferencias entre hacer la denuncia por el Canal de la CGR, o bien ante la propia autoridad competente:

Estatuto de Protección en favor del denunciante



Garantías		Autoridad competente	Canal CGR
Reserva de Identidad		No	Si (Art. 6)
Medidas Preventivas de Protección	Suspensión o destitución	Si	Si, se incluye término anticipado designación o contrato, salvo caso fortuito o fuerza mayor.
	Otra medida disciplinaria	No	Si
	Traslado	Si	Si
	Precalificación Anual	Si, salvo la solicitare el denunciante	Si
Oportunidad para solicitar medidas de protección		Desde recepción denuncia o hasta 90 días posteriores a término del sumario	Al efectuar denuncia o con posterioridad (Art. 8)
Reclamo de ilegalidad por represalia		No	Si (Art. 11)

Por su parte, y vinculado al artículo 8, los **artículos 9 y 10** del proyecto disponen, respectivamente:

“Artículo 9°.- Concesión de las medidas preventivas de protección. La Contraloría, para conceder una o más de las medidas preventivas de protección establecidas en el artículo anterior, deberá fundar su necesidad realizando una ponderación de los antecedentes expuestos por el denunciante y el riesgo de que éste pueda ser objeto de represalias con motivo de la denuncia, que afecten su indemnidad o estabilidad laboral.

Si la Contraloría concediere la protección requerida, ésta se extenderá por todo el tiempo en que subsistan las circunstancias que motivaron su procedencia. Conforme a lo anterior, en cualquier momento, la Contraloría, de oficio, podrá modificar las medidas decretadas o disponer su cesación. Para estos efectos deberá evaluar periódicamente si se mantienen las circunstancias que justificaron la concesión de la medida.”.

“Artículo 10.- Tramitación de las medidas preventivas de protección. La Contraloría resolverá las medidas preventivas de protección solicitadas con el solo mérito de los antecedentes acompañados por el denunciante, dentro del plazo de tres días hábiles.

De otorgarse una medida preventiva de protección, total o parcialmente, la resolución que la concede deberá ser notificada tanto al solicitante como al organismo de la Administración del Estado en el que éste se desempeña, a través de los mecanismos previstos en la ley N° 19.880.

No procederán recursos administrativos contra la resolución de Contraloría que se pronuncie acerca de la concesión de las medidas preventivas de protección del artículo anterior. Si la Contraloría rechazare la solicitud de una o varias medidas preventivas de protección, el denunciante deberá invocar la existencia de nuevos antecedentes para formular una nueva solicitud.”.

Respecto a los artículos 8, 9 y 10, realizó las siguientes observaciones:

a) Debiera incluirse una letra que incluya las medidas disciplinarias que contemplen los estatutos especiales del denunciante, si correspondiere.

b) Hay medidas que son materialmente sancionatorias y que no necesariamente se incluyen como medidas disciplinarias (por ejemplo, derivar al funcionario a una oficina en el subterráneo del edificio no es una sanción administrativa ni una medida de traslado, pero podría eventualmente ser constitutivo de acoso).

c) Si la medida de protección se solicita al momento de efectuar la denuncia, previo a estudiar la pertinencia de otorgar la medida, debe gestionarse la denuncia.

d) El plazo de tres días para la concesión de la medida es insuficiente.

e) No se explicita que para solicitar una medida preventiva, el denunciante autoriza que se dé a conocer su identidad al organismo en el que se desempeña.

f) Las medidas preventivas que se proponen presuponen dar a conocer la identidad del denunciante.

5.- El **artículo 11** del proyecto regula la alegación de represalias por causa de la denuncia efectuada el personal de la Administración del Estado, disponiendo en su inciso primero que “El que, a consecuencia de haber formulado una denuncia a través del Canal, hubiere sufrido represalias por una actuación o acto administrativo que afectare su indemnidad o estabilidad laboral, tendrá derecho a concurrir ante la Contraloría, dentro del plazo de diez días hábiles contado desde su notificación, a objeto de que el Órgano Contralor, conociendo de estos hechos, califique si estos han tenido el carácter de represalia con motivo de la denuncia y determine, en consecuencia, la existencia de vicios de legalidad que afecten la actuación o decisión del servicio u órgano. Para estos efectos, se considerará que ha existido represalia y, por tanto, vicio de legalidad, respecto de aquellas actuaciones o actos administrativos que se hayan dictado con motivo de la denuncia y que sean arbitrarios o desproporcionados de acuerdo a los antecedentes fundantes de la actuación o acto; o constituyan una denigración u hostigamiento en contra del denunciante.”.

Sobre el particular, hizo los siguientes comentarios:

a) Existe un pequeño error técnico en el proyecto, toda vez que las alegaciones de represalias por causa de la denuncia proceden tanto respecto de actos administrativos o de actuaciones de hecho, y el proyecto indica que el plazo para alegarlas se cuenta desde su notificación. Sin embargo, la notificación solo tendrá lugar tratándose de medidas dispuestas por un acto administrativo, no así respecto de represalias ejercidas por vías de hecho. Estas últimas se ponen en conocimiento del funcionario, pero no son “notificadas” en sentido técnico.

b) Se equipara una “represalia” con “vicio de legalidad”, y se introduce una definición.

c) Constituirán un vicio de legalidad aquellas actuaciones o actos administrativos que se hayan dictado con motivo de la denuncia y que sean arbitrarios o desproporcionados de acuerdo a los antecedentes fundantes de la actuación o acto; o constituyan una denigración u hostigamiento en contra del denunciante.

6.- El **artículo 12** del proyecto regula la tramitación de la reclamación de ilegalidad por represalia del acto o actuación administrativa, disponiendo lo siguiente:

“En ejercicio de la facultad prevista en el artículo anterior, el Órgano Contralor podrá dirigirse a cualquier persona, autoridad u organismo, a fin de solicitar datos e informaciones que tengan relación con la actuación o acto administrativo respecto del cual se reclama o con hechos o circunstancias que hubieren incidido en su emisión, de conformidad a lo previsto en el artículo 9º de la ley N° 10.336, de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República, cuyo texto refundido se encuentra contenido en el decreto supremo N° 2.421, de 1964, del Ministerio de Hacienda.

La resolución que se dicte en el marco de este proceso deberá ordenar al respectivo órgano, si corresponde, la invalidación de los actos o actuaciones contrarios a derecho, y en su caso, la instrucción de los procedimientos disciplinarios respectivos.”.

Al respecto, sostuvo que, nuevamente, el proyecto discurre sobre la idea de que cualquier acto de represalia va a constar en un acto administrativo, en circunstancia que muchas veces esa represalia se materializará a través de una vía de hecho, de una actuación material donde el orden no queda plasmada en ninguna parte. Por tanto, más que “invalidar” el acto, lo que se propone es que la CGR ordene dejar sin efecto la respectiva decisión, o ella misma lo haga.

7.- El **artículo 16** del proyecto modifica el Código Penal, sustituyendo el artículo 211 e incorporando un artículo 211 bis, entre otros.

El actual artículo 211 establece el delito de denuncia calumniosa. La modificación agrega la imputación falsa a una persona de una infracción administrativa o una infracción disciplinaria, además de un delito.

Por su parte, el artículo 211 bis que se incorpora, establece que “Para efectos de lo dispuesto en el artículo precedente se entenderá que constituyen infracción administrativa los hechos por los que la administración o los tribunales que no ejercen jurisdicción en lo penal pueden imponer multas u otras sanciones privativas o restrictivas de derechos patrimoniales o civiles, y por infracción disciplinaria las que se imponen por la contravención de las normas que regulan el correcto ejercicio de los cargos y funciones públicos.”.

Al respecto, hizo ver los siguientes comentarios:

a) Con la idea de incentivar la denuncia responsable, se equipara la denuncia calumniosa de un delito con una infracción administrativa y disciplinaria, pudiendo generar el efecto contrario, esto es, inhibir la denuncia, porque muchas veces no se conocerán todos los elementos del hecho constitutivo de corrupción hasta que se haga la investigación, y por el temor a verse expuestos a la aplicación de este artículo (ej. denuncias de ONG ambiental respecto de incumplimiento normativa ambiental).

b) Para corregir lo anterior, más que sancionar penalmente, debiesen establecerse buenos mecanismos de control de admisibilidad en el Canal de la CGR de las denuncias que pudieran ser infundadas o derechamente calumniosas.

c) El art. 211 bis produce efectos respecto de todo el derecho administrativo sancionador, no solo respecto de lo funcional.

A título de reflexiones finales, destacó las siguientes observaciones:

1.- El proyecto avanza en la dirección correcta, ya que establece un estatuto de protección reforzado para el personal de la Administración que denuncia a través del Canal de la CGR.

2.- Un sistema de protección del denunciante debiese insertarse dentro de un Sistema de Integridad de la Administración.

3.- No se saca mucho en avanzar en esta regulación si no se moderniza la legislación administrativa general, lo cual implica mejorar: a) La carrera funcionaria, con estabilidad y calificaciones reales; b) Los procedimientos administrativos; y c) Los procedimientos de compras públicas, incluyendo la decisión de la contratación misma (decisión política de la compra).

Las exposiciones del Contralor y del Ministro de Justicia y Derechos Humanos abrieron un amplio debate, que se expone a continuación.

El **diputado señor Walker**, recogiendo un punto abordado por ambas autoridades, se manifestó a favor de no dejar a ningún organismo público fuera de esta regulación, y muchos menos a los municipios. Recordó que tratándose de la reforma a la ley de transparencia, una de las virtudes de ese proyecto fue precisamente que incluyó a todos los órganos constitucionalmente autónomos, por cierto a los municipios y a las corporaciones municipales, e incluso al Congreso Nacional. Agregó que, sobre todo en el ámbito municipal, hay una fuente de corrupción importante en materia de licitaciones (por ejemplo), por lo que es muy importante que queden incluidas en el ámbito de aplicación de este proyecto.

El **diputado señor Molina** valoró el proyecto de ley, ya que fortalece el marco de protección para las personas denunciantes, cualquiera sea su calidad jurídica. Sin perjuicio de ello, reflexionó sobre los números entregados por el señor Contralor en materia de procedimientos ordenados instruir por la CGR y procedimientos instruidos por ella misma, enfatizando en sus resultados y en el no acatamiento de las sanciones propuestas. Al respecto, se preguntó si acaso no se está equivocando el foco y lo que debiese hacerse es fortalecer las atribuciones y el control interno de la CGR, para que las sanciones que el órgano propone se cumplan; y brindarle las herramientas y los recursos necesarios para que pueda llevar a cabo un trabajo mucho más ágil en cuanto a las denuncias que recibe. Finalmente, hizo ver la sensación de decepción de las personas cuando estas denuncias no logran tramitarse adecuada y expeditamente, y el desprestigio que ello acarrea para todo el servicio público.

El **diputado señor Soto (Leonardo)** compartió la idea matriz de este proyecto. Comentó que ha tenido la posibilidad de asistir a los seguimientos que se realizan a nivel internacional respecto de las normas anti-corrupción de nuestro país. El año 2018, en la OCDE, Chile adoptó el compromiso de fortalecer el estatuto del denunciante, porque el examen profundo que se hizo a nuestra legislación detectó el vacío insondable que existe en esta materia. Agregó que si el mecanismo que hoy se propone hubiese estado vigente, probablemente el caso “Pacogate” no hubiese existido, porque en su momento se generaron alertas a la CGR, pero este órgano no tuvo las capacidades institucionales para poder abordarlo, como asimismo tratándose de algunos casos acontecidos en CODELCO.

En otro plano, consideró que es fundamental que las empresas públicas sean incluidas en el ámbito de aplicación de este proyecto. Comentó que a nivel internacional se penaliza con mucha fuerza el cohecho a funcionarios extranjeros, y esa relación con el extranjero se genera en gran parte con las grandes empresas públicas. CODELCO es una de ellas. También consideró relevante agregar al proyecto a todos los órganos constitucionalmente autónomos, como asimismo a los poderes constitucionales distintos del Ejecutivo: al Poder Legislativo y a la Corporación Administrativa del Poder Judicial. Respecto de este punto, solicitó la opinión de ambas autoridades invitadas.

Por otra parte, hizo presente que en los acuerdos internacionales Chile se comprometió a proteger a los *Whistleblowers* o “alertadores de corrupción”, que es una figura distinta del denunciante, el que independiente de la reserva y otras garantías que lo puedan proteger, en general toma una postura activa en el procedimiento. En la práctica, la gente muchas veces lo que hace es alertar y entregar antecedentes, pero sin ser parte del proceso. Consultó la opinión del señor Ministro al respecto, ya que incluso se les menciona en el mensaje.

Por último, consultó por los incentivos al denunciante de corrupción, ya que en otras partes del mundo se utiliza como un mecanismo para poder desbaratar estas verdaderas mafias de corrupción que se instalan en la Administración Pública. Por ejemplo, Transparencia Internacional y Espacio Público han promovido una especie de recompensa a partir de las multas que se obtengan con ocasión de las denuncias.

El **diputado señor Longton** consultó al Ministro de Justicia la razón por la que las empresas públicas se excluyen del proyecto. Asumiendo la lógica de que las municipalidades y los gobiernos regionales se entenderían incluidos por ser instituciones donde se administran recursos públicos, hizo ver que la proliferación de actos de corrupción puede ser aún mayor en las empresas públicas.

Señaló también que, teniendo en consideración la baja eficacia de los procedimientos sancionatorios cuando es el propio órgano el que aplica la sanción, la que incluso puede ser distinta a la que propone la CGR, preguntó al Ejecutivo cuál es la razón para no establecer como mecanismo que sea el propio órgano contralor el que imponga la sanción, tal como hoy ocurre tratándose de incumplimientos en el ámbito de las declaraciones de intereses y patrimonio y por mal uso de vehículos fiscales. Esto, porque a su juicio el establecer un plazo para que sea el respectivo órgano quien imponga una sanción tampoco asegura que se cumpla con aquello, generándose la duda de qué es lo que ocurriría en ese caso.

Finalmente, respecto del tipo penal de denuncia calumniosa, que este proyecto de ley amplía, opinó que de acuerdo a la forma en que está redactado podría efectivamente generar el efecto de inhibir la denuncia, tal como lo señaló el Contralor. Agregó que un denunciante de buena fe puede estimar que cuenta con los antecedentes necesarios para hacer la denuncia, pero después acreditarse que ellos no eran suficientes o fidedignos.

El **diputado señor Ilabaca** manifestó su absoluta disposición para enfrentar cualquier materia que diga relación con la eliminación de la corrupción en nuestro país y en cada uno de sus organismos públicos.

Añadió que el señor Contralor puso sobre la mesa un tema de suyo preocupante, que es la eficacia y eficiencia que existe en Chile respecto a los sumarios administrativos y los procedimientos sancionatorios que se llevan a cabo en la Administración Pública. Al respecto, señaló que no es

comprensible la cantidad de sumarios que terminan con sanciones, que la mayoría de las que se apliquen sean censuras y amonestaciones, ni el excesivo tiempo que los sumarios se demoran. Añadió que no se saca nada con tener una normativa que permita detectar los capítulos de corrupción que existen en nuestra Administración, si no se establecen sanciones concretas en orden a determinar la responsabilidad de los funcionarios que han cometido algún tipo de acto que infrinja el Estatuto Administrativo.

En otro plano, coincidió con el diputado señor Longton en cuanto a sus aprehensiones respecto de la ampliación del tipo penal de denuncia calumniosa.

Por último, sostuvo que las Corporaciones de Desarrollo Regional, que no estarían incluidas dentro del ámbito de aplicación de este proyecto, son organismos que muchas veces los gobiernos regionales utilizan para poder eludir de alguna manera las trabas que tiene el sistema público, agregando que en este espacio se pueden dar muchos actos de corrupción.

A título de comentario general, el **Ministro de Justicia y Derechos Humanos, señor Larraín**, agradeció el compromiso de la Comisión y compartió la importancia de avanzar en la batalla contra la corrupción. Acotó que, tal como lo indicó el diputado señor Soto (Leonardo), Chile debe cumplir obligaciones internacionales en esta materia que son ineludibles. En ese espíritu, manifestó su apertura para el perfeccionamiento del proyecto a través del trabajo legislativo.

En cuanto a la exclusión del ámbito de aplicación de este proyecto de ley de los órganos constitucionalmente autónomos y de las empresas públicas, reiteró que no está en el espíritu del Ejecutivo excluir de esta regulación a las municipalidades ni a las corporaciones municipales. Añadió que el asunto de los órganos constitucionales autónomos es complejo de discutir, siendo lo ideal oír a las respectivas instituciones para tomar una decisión, pero no hay una voluntad preconcebida de oponerse a ello, abriéndose a la posibilidad de debate. Respecto a los poderes públicos independientes, como el Congreso y el Poder Judicial, su exclusión se planteó como una medida de respeto a su autonomía. Por último, en este punto manifestó apertura para debatir sobre las empresas públicas y su voluntad para buscar una forma de incorporarlas.

En otro orden de ideas, entendiendo la inquietud respecto de la poca efectividad en materia de aplicación de sanciones cuando la Contraloría hace una propuesta al servicio respectivo, reiteró que el proyecto cautela este punto imponiendo al servicio la obligación, en caso de no adoptar la sanción propuesta por el órgano contralor, de fundar dicha decisión a través de una resolución. Con todo, señaló que esto puede ser perfectible. Por otra parte, respecto a la demora indefinida de los servicios para imponer sanciones, sostuvo que ello puede resolverse por la vía de establecer un plazo para tal efecto.

Sobre el tema de la capacidad sancionatoria de la Contraloría, sostuvo que ello se ha discutido históricamente. Efectivamente, la CGR tiene la capacidad de hacer sumarios y de sancionar de acuerdo a lo que se resuelve en dichos sumarios. La razón por la que esto es discutido en el ámbito administrativo es porque los servicios públicos tienen su propia potestad disciplinaria, y si ella la asume en parte la CGR, se estaría debilitando y cambiando en cierto modo la estructura del sistema de administración pública chilena. En ese entendido, se ha llegado a la conclusión de que no es conveniente que la CGR, como norma general, tenga la posibilidad de sancionar directamente.

Respecto de los incentivos, sostuvo que estos generan distintos tipos de complejidades. Añadió que es una manera un poco artificial de promover las denuncias, solo por la búsqueda de las recompensas. Eso genera una cierta “inflación”, que no siempre va acompañada de hechos concretos, según la experiencia internacional. Expresó que normalmente el establecimiento de compensaciones, cuando existen, están ligadas a sanciones de multas, entregándose al denunciante un porcentaje de ella. Sin embargo, la sanción de multa no es lo que opera como norma habitual en nuestro ordenamiento administrativo. Por eso no se ha planteado esta alternativa. Afirmó que hay otras medidas de la Agenda Anti-Abusos del Ejecutivo que están considerando ese tipo de iniciativas, pero en este caso no se ha estimado que sea lo más pertinente para el objetivo deseado.

Sobre la inquietud planteada respecto del delito de denuncia calumniosa y los casos en que se hace una denuncia de buena fe, precisó que el delito exige la existencia de un hecho malicioso de parte del denunciante. Por tanto, se supone que quien obra de buena fe, con los antecedentes de que dispone, no será sancionado, por no estar considerado en esa hipótesis. Sin perjuicio de ello, hizo presente que este proyecto de ley contempla la figura de la retractación.

Finalmente, respecto del *Whistleblower*, sostuvo que algunos lo entienden como un denunciante. Otras legislaciones lo consideran como alguien que de manera indirecta genera información para los efectos de producir denuncia. En ese entendido, se manifestó llano a discutir la ampliación del concepto de denunciante, con el objeto de lograr una normativa eficaz que logre aumentar el caudal de información sobre los hechos de corrupción que ocurren en todo el ámbito público, con sus respectivas garantías, pero haciendo presente que debe precisarse y definirse qué se entiende por esta figura, y por cierto por la figura del denunciante.

El **Contralor General de la República, señor Bermúdez**, enfatizó la obligación internacional que existe en esta materia, lo que es positivo porque da cuenta de que nuestro país se toma en serio este tema. En tal sentido, este proyecto constituye un avance para el sistema contra la corrupción.

Desde el punto de vista del ámbito de aplicación del proyecto, hizo presente que la CGR tiene un campo de acción respecto de la Administración del Estado, que está definido constitucionalmente. Por ende, cuando se hacen precisiones respecto de qué es la Administración del Estado, excluyendo ciertos órganos, se está acotando el ámbito de acción de la CGR. Sobre el punto, hizo hincapié en las Corporaciones Municipales, catalogándolas de un verdadero “*by pass*” al derecho administrativo, a la normativa sobre compras públicas, y en definitiva, a toda la normativa sobre control, lo que le preocupa sobre manera. Por otra parte, si se quisiese que la CGR actuara respecto a otros poderes del Estado, tendría que modificarse la Constitución. Al respecto, manifestó entender que ese no es el objetivo de este proyecto, y opinó que tampoco sería deseable, ya que normalmente lo que existen son órganos propios de control de este tipo de ilícitos al interior de estos poderes.

Desde el punto de vista de la eficacia de los sumarios, el drama de los órganos fiscalizadores en general, y no solo de la CGR, es que es muy difícil saber cuál es la cifra de ilícitos que no se cometieron pero que se previnieron por ese órgano fiscalizador, por su sola existencia, o la de sus mecanismos de control. Sobre el punto, destacó que la sola existencia del instrumento es un elemento de prevención general frente al ilícito. Ello no implica que no se deba profundizar en los sumarios y hacerlos más eficientes, tanto los que hacen los propios servicios como los que lleva adelante la CGR.

Acotó que para tal fin su organismo ha adoptado algunas medidas, como por ejemplo contar con más fiscales sumariantes y con procedimiento electrónico, pero difícilmente esa es la situación que reina en los demás servicios públicos.

Por último, acerca de la potestad sancionadora, dijo no ser partidario de tener una “mega-contraloría” súper sancionadora que pase por encima de todos. Además de contar con potestad sancionadora en la CGR, se deben tener también otros controles y contrapesos, como por ejemplo la posibilidad de impugnación judicial a través de un procedimiento contencioso administrativo, aunque ello claramente complejizaría el proyecto. Pero, en definitiva, estimó que existe el espacio para incentivar otros medios que acoten las posibilidades del respectivo servicio público, como la resolución fundada o la existencia de un plazo, lo que sería igualmente positivo.

3) Director ejecutivo de la ONG Chile Transparente, señor Alberto Precht

El señor Precht valoró el avance que supone la tramitación de este proyecto de ley. Como organización, sumada a otras, en el marco del estallido social hicieron presente al Presidente de la República la necesidad de una agenda anti-impunidad y anti-abusos, y el punto N°1 de dicha propuesta fue precisamente destacar la importancia de presentar un proyecto de ley de protección a los denunciantes de actos de corrupción, que sin duda es una deuda pendiente y un vacío importante en nuestra legislación.

Junto, pues, con alabar la iniciativa, manifestó su anhelo porque se vaya mutando de un proyecto de ley que protege a los denunciantes de probidad administrativa, a un proyecto de ley que proteja a los denunciantes de corrupción, entendiendo esta última en un sentido más amplio.

A continuación, se refirió a los estándares internacionales en materia de protección al denunciante de corrupción. Transparencia Internacional sostiene que todo sistema de protección a denunciantes debiese considerar aspectos tales como: medidas de protección contra las represalias; preservación de la confidencialidad; que la carga de la prueba siempre esté puesta sobre el empleador; que las divulgaciones falsas no sean protegidas; la protección del anonimato; y la protección personal para aquellos que lo requieran.

Por su parte, la Comisión Europea agrega como criterios importantes a considerar los siguientes: que cada cierto tiempo sean borrados los canales de información; el establecimiento de un sistema de delación multinivel; retroalimentación a los denunciantes respecto de los antecedentes aportados y el estado de las indagaciones; y prevención de las represalias contra informantes, dándoles protección efectiva. La Comisión añade que estas herramientas deben acompañarse de una protección transfronteriza de los denunciantes de corrupción, con el objeto de contar con protección al interior de toda la Comunidad Europea. Al respecto, sostuvo que contar con una medida de esta naturaleza sería fundamental en América Latina, para enfrentar grandes casos de corrupción como Lava Jato.

Refiriéndose al contenido del proyecto de ley, destacó los siguientes elementos positivos:

1.- Rol de la Contraloría General en la recepción e investigación de denuncias. La CGR tiene un bagaje importante en esta materia. Desde la creación del portal “Contraloría y Ciudadano” fue pionera en aceptar la protección de identidad.

2.- Presencia de canales internos y externos de denuncia. Este aspecto está muy bien redactado en el proyecto de ley.

3.- Permite denunciar a todo trabajador de la Administración del Estado, independiente del régimen de contratación.

En cuanto a los aspectos a mejorar del proyecto de ley, indicó los siguientes:

1.- Extender los beneficios del proyecto de ley al mundo privado. Hay un área fundamental de corrupción entre particulares y de protección que se debe otorgar a los denunciantes de corrupción al interior de sus trabajos.

2.- Las líneas de denuncia deben contar con altos estándares de encriptación para impedir filtración.

3.- Extender las medidas de protección más allá de la Administración (empresas del Estado, órganos constitucionalmente autónomos, Poder Judicial, Poder Legislativo).

4.- Promover la denuncia ciudadana con un efectivo sistema de incentivos. No se puede pedir a los ciudadanos que sean héroes y que denuncien corrupción. Para que haya denuncia de corrupción se deben generar los incentivos, que pueden provenir de dos vías: para el denunciante de buena fe, el ciudadano honesto, se debe pensar en un sistema de premiación, manifestando creer en los modelos que establecen sistemas de premiación con incentivos económicos. Por otra parte, respecto de aquellos que son parte de las redes de corrupción y demuestran ciertos niveles de arrepentimiento, se puede avanzar hacia medidas de delación compensada.

5.- La protección del denunciante debe ir más allá de la protección de identidad. Debe contarse con medidas de protección física, laboral, psicológica, etc.

6.- Incentivos económicos a denunciantes de buena fe.

7.- Avanzar hacia un rol más protagónico del Ministerio Público en el proceso de denuncia. Se observa que este organismo está ausente del proyecto de ley.

8.- Adecuación de los tipos penales del espectro de la corrupción al sistema de protección de denunciantes.

En definitiva, un proyecto de ley de protección al denunciante debe abarcar todo el ciclo de la denuncia: antes de denunciar, el denunciante debe contar con una serie de incentivos que promuevan la presentación de denuncias y el sistema debe permitir la entrega de información de manera anónima, además del resguardo de la identidad. Por su parte, durante la presentación de la denuncia se debe garantizar la imposibilidad de rastrear la dirección IP desde donde se envía la información. Y, por último, luego de denunciar, el denunciante y su familia deben ser protegidos para evitar represalias, adoptándose medidas como la re-destinación y la protección del empleo, y considerando incluso el cambio de identidad.

Finalmente, sostuvo que resulta fundamental tomar en consideración el Anteproyecto de Ley de protección a denunciantes de corrupción, elaborado por el Ministerio Público en colaboración con Chile Transparente y a través de una acción de cooperación con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y el Programa EUROSOCIAL de la Unión Europea, ya que el articulado allí propuesto es fruto de un exhaustivo análisis de la situación actual de protección a víctimas y testigos de corrupción en el país, además de una

investigación comparada de otros modelos de protección. Esto permitiría robustecer aún más el proyecto que se propone, que a pesar de ser un gran avance podría no ser suficiente.

4) Presidente de la Unión de Funcionarios Municipales de Chile (UFEMUCH), señor Miguel Ángel Gómez

Afirmó que una ley tan importante como esta para los funcionarios públicos y municipales, debiese tener aplicación solo respecto de los trabajadores del sector público, excluyéndose a los particulares. No obstante, los ciudadanos también deberían disponer de un procedimiento para efectuar denuncias, pero a través de un canal distinto al que opera para el sector público.

En cuanto al contenido del proyecto de ley, y específicamente respecto del nuevo canal de denuncias de la CGR, estimó que hoy en día existe una falta de uniformidad de criterios de parte de ese órgano contralor en relación a todos los temas que le compete conocer. Por tanto, si se va a otorgar esta atribución a la CGR, debiese crearse una unidad especializada dentro del órgano para tal fin. Añadió que actualmente ya existe un procedimiento vigente en la CGR para hacer denuncias virtuales, el que también debiese uniformarse.

Respecto de la facultad de la CGR para ordenar a la autoridad dotada de potestad disciplinaria dar inicio a los procedimientos que correspondan, sostuvo que ello implica que, ante una denuncia, será la misma institución la que desarrolle el proceso sumarial, pudiendo perder objetividad, ya que en ese caso estaríamos frente a un “juez y parte”. Al respecto, aclaró que UFEMUCH no pretende que todos los sumarios o investigaciones sean desarrollados por el órgano contralor, sino que existan garantías de imparcialidad e idoneidad para el proceso, con audiencias y opiniones de profesionales ad-hoc.

En otro plano, recordó que el proyecto contempla la posibilidad de efectuar la denuncia con reserva de identidad, pero por otro lado, bajo una de las medidas preventivas de protección, se establece como uno de los derechos del denunciante el no ser objeto de medidas disciplinarias de suspensión del empleo. Esta situación implica, a su juicio, un contrasentido, ya que al momento de aplicar las medidas de protección se tendrá que conocer la identidad del denunciante. Por tanto, esta norma debe ser más explícita y aclaratoria para su buen uso en el desarrollo de este proceso, resguardando que efectivamente la denuncia sea anónima y el denunciante quede protegido.

Por otra parte, señaló que el proyecto de ley da por sentado que una denuncia puede ser de origen malicioso, imponiendo la medida de destitución en caso de presentar denuncias falsas de infracciones disciplinarias, faltas administrativas o delitos, a sabiendas o con el ánimo deliberado de perjudicar al o a los sujetos denunciados. Al respecto, consideró que el hecho de no contar con procesos uniformados o, en su defecto, revisados por la misma institución denunciada, hacen complejo iniciar un proceso de denuncia. Ello se transforma, en su opinión, en una verdadera espada de Damocles sobre la cabeza del funcionario, quien en muchas ocasiones ni siquiera cuenta con la representación directa de las asociaciones de funcionarios.

Prueba de ello se desprende de la jurisprudencia de la CGR sobre esta materia, que ha sido constante en la última década, y que implica un retroceso en el proceso de denuncias de los municipios y las instituciones públicas:

Así, por ejemplo, el Dictamen N° 32.770 Fecha: 04-VI-2012 dice lo siguiente: *“Se ha dirigido a esta Entidad de Control el señor Alexis Lara Orellana, en su calidad de Presidente de la Asociación de Funcionarios de la Salud de la Municipalidad de Huechuraba, según expresa, para solicitar que se emita un pronunciamiento sobre la situación que afectaría a algunos funcionarios del citado municipio en relación con sus grados y el eventual cobro retroactivo de las diferencias en sus remuneraciones.*

Al respecto, cumple señalar que este Organismo Fiscalizador sólo emite informes a petición de los Jefes Superiores de Servicio y, excepcionalmente, a solicitud de funcionarios o de particulares, cuando se les ha denegado algún derecho que pretendan tener o se hubiere omitido o dilatado alguna resolución por parte de la autoridad administrativa, habiéndola requerido el interesado, circunstancias que no concurren en la especie, motivo por el cual se abstiene, por ahora, de emitir el pronunciamiento que se recaba.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta oportuno destacar que de acuerdo a lo dispuesto en el dictamen N° 37.070, de 2009, de este Órgano Fiscalizador, entre otros, tratándose de reclamaciones que puedan deducir los funcionarios públicos ante esta Contraloría General, las asociaciones de empleados sólo cuentan con atribuciones para representar a sus asociados en el evento de que ellos requieran expresamente su intervención, solicitud que según lo dispuesto en el artículo 22 de la ley N° 19.880, sobre Procedimientos Administrativos, debe constar en escritura pública o documento privado suscrito ante notario, requisitos que no se cumplen en la especie.”.

En razón de lo anterior, estimó que dicha norma debiese modificarse, en aras de un procedimiento más expedito para que las denuncias puedan realizarse por la vía de las asociaciones.

Respecto de las medidas de protección para el denunciante, trajo a colación y valoró una medida considerada en el proyecto de ley que modifica la ley N°18.834, sobre Estatuto Administrativo, para promover la denuncia por parte de los funcionarios públicos de los delitos y otros hechos irregulares de los que tengan conocimiento (Boletín N°13115-06), que es el derecho para el denunciante de solicitar ser trasladado, proponiendo que tal medida sea incorporada en este proyecto de ley.

En cuanto a los aspectos no contemplados en esta iniciativa, enfatizó lo siguiente:

1.- Respecto de la modificación al artículo 58 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, no es posible colegir que la denuncia ejercida sea solo por actos impropios de los funcionarios o autoridades, ya que también pueden provenir desde la acción diaria de la comunidad (tráfico de influencia, sobornos, etc.). En este caso, el proyecto contenido en el boletín N°13115-06, que aborda exclusivamente a los funcionarios del sector público, si bien esboza algo en materia de acompañamiento de la institución en el proceso de denuncia, para el caso de los municipios ello es ilusorio, dado que los equipos jurídicos están más orientados a la defensa de la institución. Incluso, algunos municipios no cuentan con personal a tiempo completo en esta área, y la ley N°20.742 no reconoció a la Unidad Jurídica como mínima y necesaria en todos los municipios, tal como la Secretaría Municipal, la Secretaría Comunal de Planificación, Control, Administración y Finanzas y Desarrollo Comunitario.

En este orden de ideas, UFEMUCH propone fortalecer los equipos jurídicos y técnicos que propicien la defensa oportuna y objetiva de los funcionarios denunciantes, ya que de lo contrario esto seguirá siendo “letra muerta” (Defensoría Nacional Municipal).

2.- La letra c) del artículo 88 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, señala que el funcionario tendrá derecho a no ser objeto de precalificación anual, si el denunciado fuese su superior jerárquico. Si no lo hiciere, regirá su última calificación para todos los efectos legales.

Al respecto, sostuvo que esta norma no es acertada, ya que atenta contra los derechos del ascenso del funcionario. En efecto, el artículo 53 dispone que una de las inhabilidades para ascender es no haber sido calificado durante dos períodos consecutivos, y un proceso de denuncias puede ser dilatado de tal manera que inhibirá esta acción, lo que es un hecho perjudicial para quien denuncia.

3.- El artículo 59 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales indica que “En el caso a que se refiere la letra f) del artículo anterior, si el funcionario estimare ilegal una orden deberá representarla por escrito, y si el superior la reitera en igual forma, aquél deberá cumplirla, quedando exento de toda responsabilidad, la cual recaerá por entero en el superior que hubiere insistido en la orden. Tanto el funcionario que representare la orden, como el superior que la reiterare, enviarán copia de las comunicaciones mencionadas a la jefatura superior correspondiente, dentro de los cinco días siguientes contados desde la fecha de la última de estas comunicaciones. Si se tratare de una orden impartida por el alcalde, las copias se remitirán al respectivo consejo de desarrollo comunal”.

Sobre el punto, hizo ver que el Consejo de Desarrollo Comunal no está activo como institución, por lo que los antecedentes debiesen remitirse al Concejo Municipal.

4.- El articulado del proyecto contempla la elaboración de un reglamento expedido por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y suscrito por el Ministerio de Hacienda, donde se regularán los aspectos técnicos, de operatividad y de cualquier otra especie, necesarios para la adecuada implementación y funcionamiento del Canal.

Al respecto, propuso que durante el proceso de la elaboración del reglamento, este contemple un proceso de revisión más allá de la Contraloría, pudiendo considerarse para ello mecanismos de participación de las organizaciones de funcionarios.

En síntesis, reforzó que para alcanzar estándares de transparencia que erradiquen la corrupción en los municipios, no basta solo con implementar un nuevo sistema tecnológico de denuncia para los funcionarios, que incluso ya funciona, sino que se deben necesariamente fortalecer los procesos administrativos para que estos sean uniformes, junto con implementar las siguientes medidas:

1.- Crear un tribunal administrativo autónomo, que resuelva las denuncias con las respectivas medidas correctivas y sancionatorias, que podría depender de la Contraloría General de la República, en el marco de su modernización.

2.- Representatividad simple de las Asociaciones en defensa de los funcionarios.

3.- Permitir las denuncias directas por parte de las Asociaciones, ya que a los dirigentes se les exige de calificaciones sin que ello les afecte en el ascenso; y los sumarios de que pueden ser objeto deben ser tomados razón por parte de la CGR.

4.- Eliminación del artículo que indica falta de probidad en denuncias falsas, o en su defecto que este tipo de sumarios vaya a toma de

razón por parte de la CGR para ponderar los hechos, ya que posiblemente el denunciado puede ser incumbente del proceso.

5) Presidente de la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH), señor Ramón Chanqueo

El Presidente de ASEMUCH opinó que el proyecto es valioso, por cuanto instala en el debate la situación de los denunciantes, pero lamentó que su ámbito de aplicación no se extienda a las municipalidades ni a las empresas del Estado. Esto debería modificarse, ya que no solo en el aparato central ocurren situaciones que deben denunciarse.

Agregó que los funcionarios municipales se rigen por un sistema de carrera funcionaria y para acceder a la función pública se debe cumplir con una serie de requisitos. En ese entendido, si no está realmente considerada la carrera funcionaria en el aparato público, en los municipios y en las empresas del Estado, es muy difícil corregir algunas deficiencias que pueden presentarse en torno a esta materia. La carrera funcionaria está reconocida en el Estatuto Administrativo para los funcionarios municipales, y también por la jurisprudencia de la CGR y del Tribunal Constitucional.

La modernización de la función y la gestión pública implica adecuar las estructuras del aparato público, y en particular de los servicios públicos, a las exigencias que actualmente requiere la transformación y el dinamismo del Estado, del mercado y la ciudadanía. Dichos componentes deben estar presentes en esta discusión legislativa. Sin embargo, la modernización del Estado no debe implicar su debilitamiento.

Por otra parte, sostuvo que el proyecto de ley otorga la posibilidad de hacer una denuncia o plantear la existencia de irregularidades sin temor a sus consecuencias.

Finalmente, hizo presente que existe un informe de la Convención Interamericana contra la Corrupción que plantea algunas modificaciones a la carrera funcionaria, y se refiere específicamente a aquellos trabajadores públicos a contrata. El comité de seguimiento, cuando ha visitado el país, ha señalado que en términos del personal a contrata se vislumbran situaciones que no estarían aparejadas a un tratamiento afín a la prevención de la corrupción, como por ejemplo la discrecionalidad de las autoridades públicas para el empleo a contrata, que es de carácter transitorio pero que, sin embargo, se utiliza para suplir requerimientos en funciones permanentes en los servicios públicos. Este tipo de empleos es el que debiera regularse de mejor manera para los efectos de que los trabajadores que tienen esa calidad obtengan la salvaguarda necesaria. Al respecto, enfatizó que estas observaciones del comité de expertos deben estar presentes en una legislación que apunte a disminuir las situaciones irregulares.

Concluidas las intervenciones de los Presidentes de UFEMUCH Y ASEMUCH, y del director ejecutivo de Chile Transparente, hubo varias consultas de los parlamentarios.

En primer lugar, la **diputada señora Parra** consultó al Ministro Larraín si el Ejecutivo tiene la voluntad de incluir a las municipalidades y a los gobiernos regionales en este proyecto de ley, lo que a su juicio es indispensable, por ser instituciones que en muchos casos están ajenas a una fiscalización efectiva y donde ocurren frecuentemente situaciones irregulares, concentrándose prácticamente todo en la figura del alcalde. También se refirió a la necesidad de que las empresas del Estado queden incluidas en esta normativa.

Finalmente, solicitó al señor Precht, de Chile Transparente, profundizar sobre el sistema de la delación multinivel a que hizo referencia en su presentación; y conocer su opinión respecto de la postura de UFEMUCH en cuanto a contar con legislaciones distintas en esta materia para funcionarios públicos y para particulares.

El **Ministro de Justicia y Derechos Humanos, señor Hernán Larraín**, dijo que en cuanto al anhelo expresado por el Director Ejecutivo de Chile Transparente en orden a que este proyecto de ley forme parte de una agenda anti corrupción más que de una agenda de probidad, probablemente hay una interpretación errada del alcance que tiene esta normativa, cuyo propósito es establecer un estatuto que proteja a las personas que hagan denuncias, sean del sector público o privado, en un sentido amplio. No está referido a hechos estrictamente de corrupción o al delito de corrupción. La ley busca promover las denuncias de hechos constitutivos de corrupción, en la forma más genérica posible, y que afecten o pudieren afectar recursos públicos, abriéndose a todas las situaciones que pudiesen tener naturaleza delictiva o ilícita, o irregularidades de orden administrativo o disciplinario, y este fue un tema ampliamente discutido al elaborar el proyecto de ley, incluso con el órgano contralor, llegándose a un consenso en cuanto a que la redacción debía ser la más amplia posible. Con todo, se manifestó llano a cualquier modificación en caso que así no fuera entendido.

Respecto de la delación compensada, expresó que se trata de una institución que ya está incorporada en nuestra legislación (en la ley de libre competencia y en el estatuto anti-corrupción, entre otros), y es muy necesaria y valiosa, pero quizá no congenie tanto con la situación que recoge este proyecto de ley. Sin embargo, la ley N°21.121, que establece el Estatuto Anti-corrupción, la considera, para este tipo de denuncias, una atenuante. Por tal razón no se estimó necesario incorporarla en este proyecto de ley.

En cuanto a la conveniencia de incluir al ámbito privado, precisó que el foco de este proyecto de ley está en el ámbito público. Es ahí donde se busca promover la denuncia. Respecto del ámbito privado, evidentemente también hay corrupción, pero en la medida que ellos tengan relación con el sector público, también quedarán sujetos a esta legislación. Por otra parte, precisó que los hechos de corrupción que tienen lugar en el ámbito estrictamente privado no constituyen el campo de acción de la CGR, y para ello hay otras normas que se pueden aplicar, incluso de la propia Agenda Anti-abusos.

En otro plano de ideas reiteró que, a juicio del Ejecutivo, los GORES sí estarían incluidos en la normativa. Respecto a las municipalidades y las corporaciones municipales, por un lado; y a las empresas públicas, por otro, manifestó su disposición para incluirlas. Agregó que, efectivamente, en la medida que los municipios han ido teniendo más recursos -y esa ha sido la tendencia de los últimos 30 años, con el propósito de fortalecer el desarrollo local-, lamentablemente se ha ido generando un incremento de acciones irregulares y de falta de transparencia.

Respecto de los incentivos, expresó que estos suelen generar una inflación de denuncias que suele ser compleja, y que pudieran significar un incremento del costo para asegurar que las entidades investigadoras puedan hacerse cargo de ese aumento en el número de denuncias. Agregó que, en general, los incentivos están asociados a sanciones de multa, porque de ahí es de donde se extrae un porcentaje que va al denunciante, y en este caso las sanciones principales buscan invalidar los actos de corrupción y que estos sean perseguidos por los tribunales de justicia, si tienen naturaleza delictual. Preciso que hay otras normas en la Agenda Anti-Abusos del gobierno que sí incluyen incentivos.

Respecto de la necesidad de igualar la protección del denunciante público y privado, afirmó que en general las normas principales son equivalentes para ambos: la reserva de identidad, el delito de violación de secreto, la posibilidad de pedir medidas de protección ante el Ministerio Público, etc. Las diferencias dicen relación con las represalias o el hostigamiento en el servicio público al que pertenece el denunciante, caso que no está regulado para el particular ya que escapa a la acción que puede desarrollar el sector público. Con todo, debe considerarse que tratándose de un particular las posibilidades de represalias no tienen la misma naturaleza que respecto del funcionario de un servicio. Se trata, por tanto, de una diferencia justificada.

En cuanto a la postura de UFEMUCH de excluir a los ciudadanos de las denuncias, consideró que ello impactaría fuertemente el sentido central del proyecto, que es aumentar el caudal de denuncias, sobre todo porque, por diversas razones, los particulares pueden ser testigos muy directos de hechos de corrupción.

Respecto a la opinión de que este proyecto de ley supondría que toda denuncia es maliciosa, aclaró que ello no es así. En efecto, cuando la denuncia efectivamente es maliciosa, ella se incorpora como un delito especial, ya que se entiende que está destinada a producir un daño intencional y no a develar un hecho de corrupción.

Sobre la propuesta de UFEMUCH de que las denuncias se efectúen a través de los gremios, como una forma de proteger a sus asociados, expresó que los gremios efectivamente pueden hacer denuncias, ya que puede tratarse de una persona natural o jurídica. Pero lo que no comparte es la idea de otorgarles exclusividad para la presentación de la denuncia, porque puede haber funcionarios en un municipio que no formen parte de la organización gremial, y en ese caso no cabría obligarlos a incorporarse a fin de poder denunciar.

Finalmente, respecto de la conveniencia de revisar la legislación internacional sobre los “whistleblowers”, expresada por el diputado Leonardo Soto en alguna oportunidad, sostuvo que dicha institución, por sus características, no sería distinta de lo que se está legislando en este estatuto del denunciante.

El diputado señor Soto (Leonardo) se refirió a la importancia de que se consideren en el proyecto de ley a las corporaciones municipales y a las asociaciones municipales. Estas últimas son entidades muy recientes que se están creando al amparo de una modificación a la LOC de municipalidades.

El Director Ejecutivo de Chile Transparente, señor Precht, reiteró que este proyecto de ley es un gran avance en cuanto a la protección de los denunciantes de corrupción administrativa. Pero el concepto de corrupción que recoge el derecho chileno, incluyendo la corrupción entre particulares, es más amplio que la corrupción administrativa.

Respecto de la protección a los particulares que denuncien un acto en este marco, ejemplificó con un trabajador de una empresa de alumbrado público que licita con el Estado. El dueño de la empresa le solicita que pague un soborno para poder obtener la licitación. Como particular, el trabajador se niega y recurre a la CGR para hacer la denuncia, siendo despedido por su empleador. Para estos casos, acotó, se requiere una protección explícita, ya que el particular también puede ser perseguido y ser objeto de represalias en el ámbito laboral.

En cuanto a la premiación, mencionó un estudio de Espacio Público que da cuenta de cómo un incentivo de premiación económica puede servir para la lucha contra la corrupción. Evidentemente, dicha premiación se vincula a aquellos tipos penales que suponen la recuperación de activos por parte del Estado. De otra manera, no sería posible que ella operara.

Finalmente, en cuanto al canal único de denuncia, lo consideró una fortaleza del proyecto, sin perjuicio de lo cual estimó que debiesen considerarse distintas vías para la remisión de esa información, y no necesariamente a la CGR, como la sede penal, por ejemplo.

El Presidente de UFEMUCH, señor Gómez, insistió en que se debe hacer una diferencia entre los funcionarios públicos y los particulares en esta iniciativa, sobre todo porque el proyecto plantea medidas solo para los primeros. Por otra parte, enfatizó en la necesidad de que los sumarios decretados por hechos de corrupción sean tomados de razón por parte de la CGR, para que sea el órgano contralor quien determine si hubo o no una mala intención al momento de realizar la denuncia.

El diputado señor Ilabaca hizo hincapié en la situación de las corporaciones regionales de desarrollo productivo, que generalmente son la instancia que utilizan los GORES para evadir las normas de orden público, actuando como privados.

6) Directora de la Unidad Especializada Anticorrupción de la Fiscalía Nacional del Ministerio Público, señora Marta Herrera

La señora Herrera se refirió en primer término a la relevancia de la protección al denunciante, y al anteproyecto de protección al denunciante de corrupción, elaborado por el Ministerio Público en alianza con EurosociAL+, en cuyo contexto dio cuenta del diagnóstico de la situación del denunciante al amparo de la ley N°20.205. Por otra parte, destacó los avances que incorpora el proyecto de ley en actual discusión (Boletín N°13565-07), como asimismo las deficiencias que a su juicio presenta.

Valoró el mensaje del Ejecutivo, así como que se le haya dado pronto curso a su tramitación, ya que ello denota la toma de conciencia respecto de la importancia de legislar en esta materia.

A continuación, refirió las razones por las que desde la perspectiva de la persecución penal es importante esta materia, y en especial la protección al denunciante:

1.- El denunciante juega un rol clave en la detección de casos de corrupción y, luego, en su investigación. Generalmente es una persona que pertenece o perteneció a la organización donde se cometieron los hechos contrarios a la probidad o, de plano, corruptos, por lo que maneja mucha información privilegiada respecto de estos hechos. Se trata de casos que enfrentan variadas complejidades, como, por ejemplo, el que la prueba directa no esté presente, el que generalmente se cometan en la clandestinidad, etc.;

por lo tanto, el papel que juega el denunciante en la detección de estos casos es muy relevante si se quiere sostener una lucha real contra la corrupción.

2.- El denunciante está expuesto a sufrir represalias a nivel laboral, personal o familiar, pudiendo verse afectados bienes jurídicos tan importantes como la vida, la integridad física, sus condiciones laborales, la seguridad de su familia, etc.

3.- Por las razones anteriores, tanto en el derecho comparado como en las convenciones internacionales en materia de corrupción, de las cuales Chile forma parte, se recomienda el establecimiento de mecanismos eficaces de protección respecto de los denunciantes de corrupción. Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), en su artículo 33, titulado "Protección de los denunciantes", señala que: "Cada Estado Parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención.". Asimismo, regulan este tema la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de la OECD sobre Soborno Transnacional; y en cada evaluación que se hace a Chile, se anota como una deficiencia el hecho de no contar con un efectivo sistema de protección a los denunciantes de corrupción o a los whistleblowers, como se denominan también en los sistemas comparados.

En este punto, añadió que tanto la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción como la OECD hacen extensiva esta regulación al sector privado. Y la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito, recomienda también que se establezca un órgano que se haga cargo de manera exclusiva de esa materia.

En otro orden de ideas, indicó que en el contexto de los lineamientos del Plan Estratégico 2016-2022 del Ministerio Público, y en aras de poder mejorar la persecución penal en materia de corrupción, se coordinó una acción de cooperación con EurosociAL+ denominada: "Análisis de las mejores prácticas de protección del denunciante de actos de corrupción".

Este proyecto contempló distintas etapas: Primero, una de diagnóstico, en el año 2018, que consideró la realización de un seminario internacional respecto de las mejores prácticas que existían en los distintos países; e incorporó la revisión de múltiples legislaciones comparadas (Reino Unido, Estados Unidos, Perú, México, Corea, entre otros), además de la participación de todos los incumbentes nacionales (apoyo de la CGR, de la SEGPRES, del Programa Denuncia Seguro, del Poder Judicial, y la colaboración de la ONG Chile Transparente). Luego, la segunda etapa contempló la redacción de un Anteproyecto de ley, en el año 2019, con apoyo de un consultor internacional.

Entre otros aspectos, además de los ya mencionados, la referida etapa de diagnóstico dio cuenta de las deficiencias de la ley N°20.205 que, si bien el año 2006 constituyó un avance, a la fecha se ve ampliamente superada, pues tiene importantes limitaciones:

1.- No considera a todos los funcionarios del Estado. Quedan excluidos los funcionarios a honorarios y también aquellos regidos por el Código del Trabajo.

2.- Están excluidas las FF.AA, el Poder Judicial, el Poder Legislativo y órganos autónomos del Estado, como el propio Ministerio Público.

3.- Los funcionarios municipales presentan una situación desmedrada, ya que si bien cuentan con protección, esta es bastante más limitada que respecto de los funcionarios de la administración central del Estado. Por ejemplo, solo pueden denunciar ante el alcalde, lo que es bastante complejo tratándose de aquellas situaciones en que el propio alcalde pueda estar involucrado en la comisión de los hechos.

4.- La denuncia siempre debe ser anterior a las medidas que se adopten, las que por lo demás son sumamente acotadas (sanciones, traslados, precalificación).

5.- El plazo de vigencia de las medidas de protección también es acotado (hasta 90 días posteriores al cierre del sumario administrativo que se hubiere iniciado, lo que no estimula a ninguna persona a querer denunciar estos hechos).

6.- No considera medidas de protección para el sector privado, lo cual cada día se va haciendo más necesario, ya que se van “corriendo” los límites entre lo público y lo privado. A este respecto, señaló que la ley N°20.393 sobre responsabilidad penal empresarial, amplía el catálogo de delitos base de responsabilidad de la empresa, exigiendo cada vez más responsabilidad a sus empleados, sin que necesariamente se establezca ninguna protección a su respecto.

Todo lo anterior ha ido mermando la efectividad de esta ley, lo que ha hecho necesario que en este momento se esté discutiendo un proyecto para perfeccionarla.

En cuanto al Anteproyecto de protección al denunciante de corrupción del Ministerio Público, sostuvo que propone una protección integral a los mismos, de forma de incentivar su participación. En efecto:

1.- Amplía el ámbito de la denuncia a los hechos que ocurren en cualquier repartición pública (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; órganos autónomos y empresas públicas).

2.- Cubre ampliamente a todos los funcionarios del sector público, independientemente de su forma de vinculación con el Estado.

3.- Abarca a los denunciantes que trabajen en el sector privado.

4.- Contempla la creación de un organismo, el Consejo para la Protección a Denunciantes de Corrupción, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya función está únicamente dirigida a la protección del denunciante, contando con una integración variada, fijándose su planta y la normativa que la regulará.

Este organismo determinaría las medidas de protección, las que serían vinculantes para el Ministerio Público y para el Poder Judicial. Además, se haría cargo de la recepción y calificación de las denuncias, y de la coordinación inter institucional que se pueda requerir para la implementación de las medidas de protección. Al respecto, comentó que actualmente la responsabilidad respecto de la protección del denunciante de corrupción recae en distintas entidades, como el Ministerio Público y la CGR, por ejemplo, pero ello conlleva que se vaya disgregando esa responsabilidad. Además, si bien el Ministerio Público tiene la obligación constitucional de proteger a víctimas y testigos, nada puede hacer respecto de otros riesgos que sufren estas personas, y que son bastante recurrentes, como su estabilidad o condiciones laborales, el ser objeto de hostigamiento en el ámbito laboral, etc. Si bien la Fiscalía puede coordinarse con otros organismos públicos para estos efectos, dicha coordinación toma tiempo y en esta materia se requieren respuestas rápidas y efectivas.

Por otra parte, con su creación se pretende optimizar recursos, ya que los programas de protección, en mayor o menor medida, requieren recursos económicos, y cuando éstos se encuentran dispersos en distintas entidades que tienen alguna responsabilidad en materia de protección al denunciante, el sistema financiero se hace menos eficiente. Si, por el contrario, se concentra esta tarea en una sola entidad, se optimiza la utilización de los recursos.

5.- Contempla la implementación de medios tecnológicos para interponer las denuncias, con los debidos resguardos de seguridad y encriptación, que son absolutamente relevantes en estos tiempos.

6.- Incorpora la denuncia anónima. Al respecto, manifesté comprender que este punto sea materia de debate, por el riesgo que representa en cuanto a la presentación de denuncias infundadas. Sin embargo, aun cuando dicho riesgo no se puede desconocer, lo que primó para el Ministerio Público en esta definición fue pensar que, del total de denuncias, una o varias sí serán fundadas, y esa posibilidad no se puede dejar escapar. Agregó que el proyecto en actual discusión contempla la reserva de identidad expresa, lo que el Ministerio Público valora muchísimo, pero en la práctica se ha podido advertir que muchas veces ello no es suficiente para los denunciantes, los que aun reservando su identidad siguen teniendo temor de que eventuales errores humanos o informáticos los dejen a merced de que su identidad se conozca. Con todo, la idea es que la denuncia anónima sea materia de una calificación previa por parte del órgano competente, para determinar si se le da o no curso, verificando si ella tiene o no verosimilitud.

7.- Incorpora un amplio abanico de medidas de protección (administrativas, penales y laborales), con la finalidad de conservar las condiciones personales, familiares y laborales de los denunciantes y reparar los posibles daños ocasionados por las represalias, a consecuencia del acto de denuncia. Para estos efectos, se tomó en cuenta no solo la legislación comparada, sino que también la legislación propia en materia de investigaciones de amplia complejidad como lavado de activos, tráfico ilícito de estupefacientes y los programas de protección con que actualmente cuenta el Ministerio Público, en función de su misión constitucional de proteger a víctimas y testigos.

8.- Extiende la protección a los familiares de los denunciantes de buena fe.

9.- Extiende la duración de las medidas a todo el tiempo que se mantengan las circunstancias que motivaron su concesión.

10.- Crea un tipo penal especial de violación de secreto respecto de la identidad del denunciante, como forma de protección de la reserva de su identidad.

11.- Incorpora sanciones para el incumplimiento de las normas y/o las obligaciones en materia de protección en sede administrativa.

12.- Asocia sanciones civiles, administrativas y penales a la denuncia de mala fe.

13.- Contempla mecanismos que faciliten la cooperación internacional, cuestión muy importante tratándose de casos de corrupción que han afectado a la región latinoamericana en el último tiempo.

Concretamente, respecto del proyecto de ley en actual discusión destacó que este incorpora los siguientes avances en la legislación:

1.- Dentro de la administración, extiende la protección a personal a honorarios y sujetos a contrato de trabajo.

2.- Extiende la duración de las medidas de protección a todo el tiempo que subsistan las circunstancias que motivan su concesión.

3.- Incorpora al denunciante al régimen de medidas de protección brindadas por el Ministerio Público, independiente del objeto de la denuncia. Es decir, cuenta con mejores medidas de protección en sede penal.

4.- Sanciona administrativamente a quienes ejecuten acciones de hostigamiento en contra de cualquier persona que efectúe una denuncia o declare como testigo en una investigación administrativa o ante la justicia, afectando su indemnidad o estabilidad en el empleo, su vida o integridad, su libertad o su patrimonio, o que produzca la misma afectación respecto de un miembro de su familia.

Sin perjuicio de los avances señalados, que valoró muchísimo, estimó que el proyecto sigue manteniendo algunas deficiencias del sistema actual, tales como las siguientes:

1.- Mantiene el ámbito reducido de aplicación de la ley N° 20.205, esto es, únicamente hechos que ocurren en la Administración Central.

2.- Deja sin protección a los funcionarios de las Fuerzas Armadas, el Poder Judicial y Legislativo, las empresas del Estado y los organismos autónomos.

3.- Tampoco protege al sector privado. Al respecto, recordó que el año 2018 se crearon nuevos delitos, uno de los cuales es la corrupción entre particulares, lo que da cuenta que, de alguna manera, a estos se les van extendiendo ciertos deberes que son propios de los funcionarios públicos. También se han ido incorporando más delitos como base de la responsabilidad penal empresarial. Sin embargo, no se asegura ninguna protección a esos denunciantes, y sin garantías no se puede pretender que los ciudadanos se comporten como "héroes", denunciando hechos de corrupción.

4.- Al exigir la identificación del denunciante, en la plataforma informática que administra la Contraloría General, aun cuando aquel puede solicitar reservar su identidad, sigue sin permitirse la denuncia anónima.

5.- Mantiene las medidas de protección ya brindadas por la ley N°20.205, que sólo benefician al funcionario y no a su familia.

Concluyendo con su exposición, enfatizó que es indispensable contar con un sistema robusto de protección al denunciante de corrupción, si es que efectivamente se quiere obtener buenos resultados en esta materia, más aun cuando está comprobado cómo la corrupción daña la credibilidad en las instituciones públicas, por mencionar solo uno de los múltiples efectos que ocasiona.

7) Presidenta de la Federación Nacional de Funcionarios de los Gobiernos Regionales (FENAFGORE), señora Náyade Aguirre

La probidad administrativa es el más alto valor del servicio público y tiene por objetivo principal evitar, disminuir o controlar actos de corrupción. El ordenamiento jurídico no contempla un estatuto protector del funcionario que denuncia atentados a la probidad administrativa; hay, más bien,

un conjunto de normas que definen deberes y obligaciones a los que los funcionarios están sujetos en sus funciones.

Los derechos de los funcionarios son muy frágiles, atendiendo a la calidad jurídica del vínculo laboral, que en el caso de las contratadas representan más del 80% de los funcionarios públicos, y que expiran cada 31 de diciembre. Un ejemplo de fragilidad de la estabilidad laboral es que hoy el director o jefe de servicio puede desvincular o despedir incluso a funcionarios enfermos que excedan 6 meses de licencias médicas no cuestionadas por COMPIN.

Añadió que es urgente y necesario dar mayor protección al funcionario, para que el cumplimiento de su rol fiscalizador al interior y exterior de su servicio no le signifique vulneración de derechos y menoscabo de su persona. Resulta útil, por ende, proteger al funcionario ante una denuncia, ya que hoy aparecen dicotomías, sobre todo en aquellos casos en que el denunciado posee mayor grado o jerarquía respecto del denunciante, o bien ostenta la jefatura o dirección del servicio al nivel respectivo. Por oposición, si quien advierte el acto corrupto tiene mayor jerarquía, posee herramientas jurídicas para enfrentar adecuadamente el proceso, como separando al denunciado del trabajo, mediante destituciones por un máximo de tiempo equivalente a un año; ordenando o requiriendo sumario administrativo, y sin perjuicio de formular las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, la Policía u otros, sin temor de sufrir represalias de tipo laboral por ello.

Se debe favorecer la denuncia de actos que atentan contra la probidad administrativa y, de la misma forma, las denuncias de violencia y acoso señalados en el Convenio 190 de la OIT. Es necesario que Chile suscriba dicho instrumento internacional, porque la violencia y acoso en el trabajo son acciones que la mayoría de las veces se ejercen contra los funcionarios para evitar que denuncien faltas a la probidad e imponer impunidad. Ante esa vulneración de derechos, hoy no hay protección real.

En cuanto a propuestas específicas en esta materia, planteó las siguientes:

1.- Denuncia anónima ante la CGR, siendo el órgano contralor quien haga la denuncia respectiva ante el Ministerio Público: Se propone que el funcionario denunciante presente los antecedentes ante la Contraloría General de La República, a efectos que este órgano de control efectúe un análisis preliminar en un plazo que no exceda de 10 días.

Luego, dicho órgano deberá formular la denuncia ante el Ministerio Público, resguardando la identidad del funcionario denunciante hasta el término del proceso, evitando tanto el costo para el funcionario, como también procurando la protección de identidad para denunciar con tranquilidad. Si por cualquier motivo la identidad del denunciante se revela, debe considerarse la posibilidad indemnizatoria.

El funcionario no debe estar afecto a represalia. Por ello es importante el primer análisis de Contraloría, la que debe dotar al proceso de elementos mínimos de seguridad y resguardos que sustenten la sospecha de los hechos denunciados.

2.- Sumario a cargo de la CGR: De igual forma, y en caso de realizar denuncia ante el Ministerio Público, Contraloría deberá ordenar un procedimiento disciplinario en la institución respectiva, en un plazo de investigación de 90 días máximo y 180 días en total (evitando entorpecimientos como los actuales, donde los procesos tardan hasta 2 años o más), y cuyo control quede al margen de la potestad disciplinaria de la autoridad. Es decir, el órgano de control llevará a cabo la investigación, sobreseerá, formulará cargos

y determinará la sanción a aplicar, siendo cargo del jefe de servicio únicamente emitir el acto administrativo final. Todo ello con el objeto de evitar interferencias en responsabilidades, atenuantes o modificaciones de sanción en base a cualquier clase de vinculación.

3.- Restricciones para el denunciado: Sin perjuicio de las restricciones propias del sumario administrativo regulado en la ley N°18.834, sobre Estatuto Administrativo, se debe considerar que la restricción de la renuncia voluntaria al servicio o traslado, incorpore la incompatibilidad de integrarse a otro servicio público o entidad que reciba fondos públicos mientras dure la investigación (penal y administrativa), con independencia de la calidad jurídica en que se desempeñe en el servicio actual, como en el que pretenda asumir nuevas funciones.

Lo anterior, con el objeto de evitar renunciadas destinadas a diluir la responsabilidad administrativa y atendida la gravedad de la cuestión denunciada e investigada (Por ejemplo, el caso de un Seremi que renuncia por inicio de sumario por acoso laboral y acoso sexual y asume como Jefe de División en el Gobierno Regional de Coquimbo, situación denunciada y avalada por la intendenta).

4.- Restricciones para el sancionado o condenado: Se debe considerar una inhabilidad de por lo menos 5 años para ejercer cargos o funciones públicas bajo cualquier calidad jurídica y en cualquier órgano, servicio público o entidad que reciba aportes fiscales, excluyendo además la posibilidad de rehabilitación y sin perjuicio de las sanciones penales accesorias que pudieran aplicarse conforme las reglas generales. Esto, porque muchas veces funcionarios que son destituidos en un cargo público luego asumen funciones a honorarios en servicios descentralizados o locales.

5.- Protección al Denunciante:

a) Fuero: Se debe considerar que la denuncia en sí no brinda protección o fuero, pero en caso de ser considerada por Contraloría el fuero acompañará al funcionario por a lo menos 2 años desde cerrado el proceso de investigación administrativo y/o judicial. La amplitud del mismo se explica a efectos de evitar represalias al funcionario denunciante dentro de un período de gobierno. En cualquier caso, dicho fuero no queda restringido a ser desvinculado sin un proceso racional y justo y como consecuencia de la denuncia formulada: debe ser a todo evento mientras dure el proceso.

b) Indemnización especial en caso de represalia y derecho a reincorporación: Para el caso de ser desvinculado, bajo cualquier modalidad, y acreditado ante el Juzgado Laboral que se trata de una represalia por la denuncia, se debe contemplar una indemnización equivalente a 5 años efectivos de trabajo y, en su caso, la reincorporación del funcionario a sus labores, cargo y función, con reintegro del doble de sus remuneraciones que hubiere debido percibir en el período en que estuvo apartado de sus funciones.

c) Control a cargo de la Contraloría General de La República: Este fuero no inhabilita la aplicación de medidas disciplinarias que se ejercieran conforme a las reglas generales, previa aprobación del procedimiento disciplinario tanto en forma y fondo por Contraloría General de La República. La CGR deberá establecer los requisitos de admisibilidad de la denuncia, los que ya tiene establecidos.

d) Cambio de funciones o servicio: Adicionalmente, el funcionario tendrá derecho a solicitar y a que se le conceda un cambio de funciones o destinación a otro servicio sin merma en sus remuneraciones. En caso que ello no fuere factible, a permanecer separado de sus funciones con

goce de remuneraciones por el periodo que dure la investigación, lo que sería cargo de Contraloría en un plazo de 10 días hábiles máximo.

e) Orden de No Innovar: En cualquier etapa del proceso de investigación, el funcionario podrá concurrir a la CGR o al Juzgado del Trabajo para que ordenen la cesación de los hostigamientos, malos tratos o acoso a raíz de la denuncia, debiendo disponerse de medidas inmediatas de resguardo, como nuevo traslado o suspensión del deber de prestar servicios, con goce de remuneraciones. Se sugiere aplicar el proceso de tutela laboral, con indemnización y sin perjuicio de otras medidas.

6.- Obligación de Juicio de Cuentas: El o los funcionarios que hubieren dado lugar a dicha desvinculación, como represalia de la denuncia formulada, quedarán sujetos a juicio de cuentas por su responsabilidad en la desvinculación e indemnización a la que se vio sometida el servicio, debiendo reintegrar los dineros.

7.- No se contempla sanción al funcionario denunciante, por cuanto la Contraloría General de la República hace examen de control previo respecto de la pertinencia de la denuncia. En caso de abstención, el funcionario solo podrá insistir directamente ante el Contralor General de La República aportando nuevos antecedentes, salvo retracto o negativa a colaborar.

La participación de la abogada de la Fiscalía Nacional y de la Presidenta de FENAFGORE dio origen al siguiente debate.

La **diputada señora Parra** manifestó su convencimiento sobre la necesidad de abordar de manera mucho más amplia esta materia que lo que contempla el proyecto, valorando el trabajo que ha efectuado el Ministerio Público en este ámbito. Al respecto, consultó al señor Ministro si existe la misma disposición de parte del Ejecutivo.

Por otra parte, hizo ver su preocupación por la exclusión del ámbito de aplicación de este proyecto de las Fuerzas Armadas y de Orden, siendo a su juicio indispensable incorporarlas, ya que son muchos los casos de corrupción que se conocen en estas esferas, y que generalmente terminan en muy malas circunstancias para los denunciantes. Lo anterior vale también para el Poder Judicial. Son barreras que se deben romper si se quiere avanzar en prácticas de transparencia.

El **diputado señor Soto (Leonardo)** enfatizó la necesidad de establecer un estatuto de protección al denunciante de corrupción que esté a la altura de los desafíos que tiene este país y que merecen los chilenos. Si bien valoró el mensaje del Ejecutivo, en el transcurso de la discusión legislativa ha sido posible percatarse de sus deficiencias. Por ejemplo, deja fuera de su ámbito de aplicación a las empresas públicas, a los municipios, al Poder Judicial, a los órganos constitucionales autónomos, etc. También presenta debilidades en cuanto a las herramientas de protección, exigiendo a las personas ser verdaderos "héroes" a la hora de denunciar. Al respecto, sostuvo que es muy complejo que un funcionario arriesgue su trayectoria profesional y su reputación, y limite sus posibilidades de ascenso, si no tiene mayores resguardos para denunciar y corre riesgo de sufrir represalias e incluso actos de venganza.

Agregó que, en el contexto internacional, nuestro país cumple con estándares del tercer mundo. Estudios del Fondo Monetario Internacional demuestran que Chile deja de ganar u obtener beneficios del orden del 5% del PIB del país, al año, producto de la corrupción en el aparato público y privado.

Es decir, Chile pierde alrededor de 8 o 9 mil millones de dólares por malas asignaciones producto de la corrupción y por el pago de sobornos.

Acotó que el actual estatuto de protección al denunciante, que data del año 2007, es muy modesto, y el proyecto de ley del Ejecutivo no avanza sustantivamente a este respecto. La mayoría de los países del primer mundo cuenta con un órgano completamente independiente y con dedicación exclusiva para defender a los denunciantes, que es lo que contempla el anteproyecto del Ministerio Público, que constituye una etapa avanzada de protección al denunciante y de enfrentamiento hacia la corrupción.

La Comisión debe preguntarse si optará por un camino avanzado y moderno para enfrentar estos temas, como el trabajo de que da cuenta el Ministerio Público; o por la propuesta del Ejecutivo que, a su juicio, se queda “a medio camino”. Con todo, hizo ver que el anteproyecto del Ministerio Público requiere patrocinio del Ejecutivo, por lo que propuso explorar con el señor Ministro dicha posibilidad.

Finalmente, opinó que en los momentos críticos que vive Chile, donde la baja valoración de las instituciones es la regla general, es fundamental ofrecer a cambio mecanismos avanzados de protección a los denunciantes para poder dismantelar los actos de corrupción que tengan lugar.

El **diputado señor Longton** coincidió con su antecesor en cuanto a la importancia de definir como Comisión si la idea es legislar en los términos lo más amplios posible, o bien se hará de manera acotada. Con todo, y al margen de si se optara por un órgano o consejo independiente, le pareció fundamental que la CGR sea considerada en el proyecto, sobre todo en lo que dice relación con denuncias en el ámbito público.

Por otra parte, consultó a la representante del Ministerio Público si la labor del Consejo para la protección al denunciante que se crea por medio de su anteproyecto sería o no complementaria a la labor que le corresponde realizar a la CGR, a fin de evitar eventuales colisiones de competencias. Respecto de la figura de denuncia maliciosa que contempla el proyecto del Ejecutivo, preguntó a la señora Herrera si, en la práctica, resulta fácil o complejo descubrir cuando se está frente a esta figura. Finalmente, sobre la denuncia anónima versus la reserva de identidad, manifestó comprender el temor que puede sentir un denunciante con el solo hecho de revelar su nombre, aun cuando en teoría se mantenga reserva de su identidad.

El **diputado señor Velásquez (Pedro)** consideró fundamental incluir a las FF.AA. y de Orden en el ámbito de aplicación de este proyecto, como asimismo a las municipalidades. También se refirió a la situación de las corporaciones municipales, calificándolas como verdaderas “cajas lavadoras de dinero”.

Del anteproyecto elaborado por el Ministerio Público, destacó la creación de un órgano autónomo que concentre las atribuciones en materia de protección al denunciante de corrupción, el que, con la debida coordinación con la CGR, el Ministerio Público y el Poder Judicial, podría satisfacer las necesidades que existen en este ámbito.

Finalmente, señaló que esta es una oportunidad histórica para complementar el proyecto del Ejecutivo con el anteproyecto del Ministerio Público, manifestando su anhelo por que el Ejecutivo se allane a tal idea.

La **diputada señora Pérez (Catalina)**, junto con coincidir con el resto de sus colegas, manifestó su preocupación por los problemas que generan las denuncias, pero no solo en relación al trabajo actual del funcionario, sino que a la suerte de ostracismo al que se le expone después,

quedando susceptible de ser “marcado” en su carrera de ahí en adelante. Al respecto, reparó en que las medidas de protección que contempla el proyecto dicen relación con el trabajo en que actualmente se desempeña el funcionario y, desde esa perspectiva, consultó qué medidas se podrían considerar para la protección más genérica de la carrera funcionaria.

La **diputada señora Pérez, Joanna (Presidenta)** coincidió con sus colegas en la necesidad de fortalecer este estatuto de protección al denunciante, ya que sin duda ello redundará en una mayor transparencia y una mayor confianza en las instituciones.

La **Directora de la Unidad Especializada Anticorrupción del Ministerio Público, señora Marta Herrera**, sostuvo que el Consejo para la protección al denunciante fue pensado como una entidad colectiva, con una planta acotada e integrado por cinco consejeros constituidos por representantes de la CGR, del Poder Judicial, del Poder Ejecutivo, del Ministerio Público y un representante de la sociedad civil, específicamente de una ONG que trabaje en estas materias. Esta conformación se pensó con un fin práctico, precisamente para que no implicara modificaciones normativas mayores, ya que hay funciones que constitucionalmente están designadas a un organismo determinado. Por ejemplo, la protección a víctimas y testigos compete al Ministerio Público. Siendo así, no habría colisión de competencias o funciones, ya que este Consejo asumiría única y exclusivamente las funciones relacionadas con la protección al denunciante, pero de forma que sea vinculante para los otros órganos. Por ejemplo, si el Consejo decreta la reserva de identidad, no podría luego el Poder Judicial revocar esa medida (cuestión que sí ocurre actualmente).

La idea sería que el Consejo califique las denuncias y las solicitudes de medidas de protección, determinado las más idóneas para el caso concreto, ya que la protección que se entregue debe ser acorde a la necesidad de la persona, y de ahí que el anteproyecto contemple un amplio abanico de posibilidades. A este Consejo también le cabría un rol importante de difusión de esta labor y una función educativa, a fin de incentivar este tipo de denuncias y garantizar la protección a las personas. Insistió en la idea de que no se puede pedir a las personas que actúen como héroes. Hay personas que, aun viéndose afectados sus bienes jurídicos personalísimos (como en un robo con violencia, por ejemplo), no están dispuestas a iniciar un proceso penal por el temor que sienten; entonces solo cabe imaginar lo impensado que es pedirle a una persona que, frente la afectación de bienes jurídicos colectivos, como la probidad y el patrimonio fiscal, se arriesgue a hacer una denuncia sin contar con el resguardo debido.

En cuanto a la denuncia maliciosa, tal conclusión dependerá de la investigación, porque puede ocurrir que los hechos no sean efectivos, pero ello no necesariamente implica que se haya hecho de forma maliciosa. Muchas veces no es fácil establecer esa conclusión, y efectivamente allí debiese haber una actuación de las personas que se sientan perjudicadas para empujar con más fuerza el castigo de esas conductas. Por parte del Ministerio Público, va a estar siempre el ánimo de castigarlas severamente, ya que ellas restan credibilidad a un sistema que, idealmente, debe ser robusto.

En cuanto a la inquietud de la diputada Catalina Pérez, señaló que, en el caso del Ministerio Público, la protección a la víctima excede el término del proceso penal, ya que con la dictación de la sentencia no cesan los riesgos a que la persona puede estar expuesta. Sobre el punto, manifestó entender en los mismos términos la protección que contempla el proyecto del Ejecutivo, ya que la considera “mientras sea necesario”, lo que dependerá de la calificación del órgano que corresponda. Ahora bien, sin perjuicio de ello, es

muy probable que se coarten las posibilidades de ascenso en la carrera de una persona, o que ella se vea expuesta a otro tipo de consecuencias, y por eso es importante contar con la opción de la denuncia anónima.

El Ministro de Justicia y Derechos Humanos, señor Hernán Larraín, señaló que la propuesta de anteproyecto del Ministerio Público está desde algún tiempo en conocimiento de la Cartera que lidera, por lo que están en antecedente de su diagnóstico y contenido. No obstante ello, el Ejecutivo optó por seguir un camino distinto, sin perjuicio de que muchos de los aspectos que están contenidos en la propuesta de la Fiscalía sí están integrados en el proyecto del Ejecutivo, como la cobertura amplia a todos los funcionarios del sector público, con independencia de su vinculación; la implementación de medios tecnológicos para interponer las denuncias; la incorporación de la denuncia anónima, que en cierto sentido está también recogida; un abanico amplio de medidas de protección a los denunciantes; la extensión de la protección a los familiares en sede penal; y los delitos de denuncia calumniosa y de violación de secreto, entre otros.

Sin embargo, el anteproyecto del Ministerio Público considera la creación de un ente nuevo (Consejo para la protección a los denunciantes de corrupción), una corporación autónoma, de derecho público, que opera en forma centralizada territorialmente y tiene una estructura que supone la participación de 52 personas más 5 consejeros, y que sería el centro de todas las denuncias penales, administrativas, laborales, etc.

A juicio del Ejecutivo, la creación de una fórmula centralizada territorialmente (Santiago) no es la más adecuada, pensando en la necesidad de análisis de denuncias a lo largo del territorio nacional. Se trata además de una institución separada del resto, que no conversa con el sistema que hoy en día existe tanto al interior de los respectivos servicios como en la CGR. Agregó que el respeto de las potestades sancionatorias de los servicios es importante para su propio funcionamiento, por lo que quitarles dichas atribuciones puede resultar extremadamente complejo y delicado.

Por su parte, la idea detrás del proyecto del Ejecutivo es contar con una propuesta que articule y perfeccione el sistema, asegurando que las denuncias tengan un cauce adecuado y una plataforma tecnológica abierta para todo el territorio nacional, que permita el logro del objetivo central, que es el combate a la corrupción en todos sus ámbitos y expresiones.

Añadió que la creación de un ente como el que propone el anteproyecto del Ministerio Público implica costos muy elevados, cuestión que se debe considerar, más aun en los tiempos actuales, donde las infinitas demandas que han surgido luego del estallido social y de la pandemia obligan a ser muy cautelosos con los recursos públicos. El proyecto de ley del Ejecutivo, por supuesto que también implica gasto, pero no de la envergadura que significa la creación de un nuevo órgano público autónomo como el que se sugiere.

Acotó que la idea de un órgano autónomo no es una fórmula que utilicen muchos países, como se afirmó. En el contexto de la OECD, por ejemplo, en la mitad de los países no existe un estatuto de protección al denunciante. Por otra parte, los sistemas que existen en los países que contemplan algún mecanismo son muy diversos, pero muy pocos contemplan un órgano autónomo. En general, la mayoría opta por el camino que está escogiendo nuestro país, esto es, perfeccionando el sistema existente, fortaleciendo los órganos internos con que cuenta cada país en su institucionalidad. Lo que sí es importante -y esto es exigido- es que haya una debida articulación entre los distintos organismos para asegurar que la

persecución de la corrupción se de en todos los ámbitos, de acuerdo a sus potestades, requisito con el que cumple el mensaje del Ejecutivo, a diferencia del anteproyecto del Ministerio Público.

Señaló, además, que el contenido del anteproyecto del Ministerio Público genera al Ejecutivo otras inquietudes. Por ejemplo, en el plano subjetivo de las medidas de protección, dicha iniciativa carece de un abordaje diferenciado que permita distinguir entre el denunciante penal o el denunciante en sede administrativa; entre el denunciante que es servidor público y el particular; el que es denunciante y el que es interviniente en un procedimiento. Esa falta de distinción genera una complejidad en el funcionamiento de este nuevo servicio, que hace pensar que no está debidamente concebido.

En cuanto a las observaciones planteadas al proyecto del Ejecutivo, y específicamente respecto de su ámbito de aplicación, sostuvo que el proyecto se ciñe al artículo 1 de la LBGAE, excluyendo a los órganos autónomos y a las empresas públicas. Sin embargo, recordó que la intención del Ejecutivo no es excluir ni a las municipalidades ni a las corporaciones municipales, reconociendo que son espacios donde se da la corrupción, por lo que se manifestó abierto al debate para incorporarlas, como asimismo a las empresas del Estado. Por otra parte, aclaró que las FF.AA. y de Orden y los gobiernos regionales sí están incluidos en el proyecto.

Respecto de la eventual falta de protección para el sector privado, precisó que la denuncia la puede hacer cualquier persona, sea funcionario público en su sentido más amplio; o bien sea un ciudadano particular o una persona jurídica. Y cualquiera que sea el denunciante, goza del estatuto de protección que contempla el proyecto.

Otra crítica que se hizo fue que, al exigir la identificación del denunciante en la plataforma informática, ello podría eventualmente abrir la posibilidad de que se conozca su identidad. Al respecto, acotó que esa es una cuestión de orden material que se puede revisar, pero se trata de un riesgo potencial en cualquier sistema que se diseñe. Con todo, enfatizó que se deben generar los mecanismos que garanticen la protección al denunciante, y hacer el máximo de esfuerzos para impedir los hackeos y las filtraciones de información, además de establecer duras sanciones para quienes violen el secreto en estas situaciones. Añadió que hoy día ya existe, en cierta forma, la denuncia anónima, ya que se permite que una persona pueda acompañar datos al Ministerio Público o a las Policías de manera anónima, respecto de lo cual se deben hacer diligencias de oficio, y quedando ese denunciante anónimo, en cierto sentido, protegido.

Respecto de lo sostenido por el diputado Leonardo Soto, consideró que el mensaje del Ejecutivo contempla una amplia protección para el denunciante, que se extiende incluso a las denuncias a las que no se les da curso. Se establecen además duras sanciones a quienes ejercen represalias y actos de hostigamiento, pudiendo alcanzar incluso la destitución, junto con la invalidez de los actos administrativos a través de los cuales se haya manifestado el acto de represalia u hostigamiento.

En otro plano de ideas, se refirió a una realidad que no se puede desconocer, y es que los denunciantes desconfían de las instituciones, sobre todo en razón de las filtraciones que puedan tener lugar en el Ministerio Público o en la CGR. Y si bien es cierto hay un riesgo al hacer una denuncia, aseveró que el proyecto del Ejecutivo contempla todos los mecanismos que las instituciones internacionales recomiendan: protección al denunciante de buena

fe, sanción a la denuncia calumniosa y fortalecimiento y ampliación del deber de denuncia. Con esto, se cumplen los estándares internacionales en la materia.

Respecto de la inquietud de la diputada Catalina Pérez, afirmó que ella es parte de las acciones de hostigamiento de que puede ser objeto el denunciante, que tienen remedio y corrección en el proyecto, previendo precisamente que la reacción o represalia puede tener consecuencias en su carrera funcionaria.

Finalmente, se manifestó llano a analizar todas las inquietudes y sugerencias de los parlamentarios que pudieran perfeccionar el proyecto del Ejecutivo, ya que precisamente en eso consiste el trabajo legislativo. Y reiteró que, sin perjuicio de valorar el esfuerzo del Ministerio Público, el camino por el que ha optado el Ejecutivo es más adecuado a nuestro sistema, lo perfecciona y fortalece el actual mecanismo sancionatorio, utilizando a la CGR como columna vertebral; y protege en forma seria, sólida y coherente a quienes alcen las denuncias. Con esto, se cumplen los estándares internacionales más exigentes en la materia (OECD).

En una segunda intervención, la **señora Herrera, del Ministerio Público**, aclaró que en ningún caso el órgano previsto en el anteproyecto de la Fiscalía toca las potestades sancionatorias de los otros órganos. Su competencia está exclusivamente constreñida a la implementación de medidas de protección, y el espíritu de la propuesta es que, efectivamente, las instituciones conversen entre sí, logrando una debida articulación. Por ello contempla la integración variada a la que hizo referencia.

En otra línea, expresó que lo que se requiere es una protección integral, no un catálogo de medidas laborales, administrativas y penales. Por ello, la propuesta del Ministerio Público aborda esta materia integralmente, con todos los matices que ella contempla.

Finalmente, a propósito del sector privado, manifestó entender que este queda fuera del proyecto del Ejecutivo. Evidentemente, cualquier ciudadano puede denunciar, pero si las medidas de protección las adoptará la CGR, ellas difícilmente se podrán aplicar a los particulares.

8) Directora de Incidencia Espacio Público, señora María Jaraquemada

Advirtió que su exposición se refiere al mensaje del Ejecutivo, por estimar que aborda más aspectos que la moción, no obstante estar ambos proyectos refundidos. Espacio Público concuerda plenamente con lo sostenido tanto por Chile Transparente como por el Ministerio Público en el marco de las audiencias que han tenido lugar por este proyecto.

En su presentación⁵ hizo referencia, en primer lugar, a algunas recomendaciones generales sobre la materia; y, luego, planteó algunas recomendaciones específicas al proyecto de ley.

En cuanto al primer tópico, esto es, las recomendaciones generales, abordó los siguientes aspectos:

1.- Debiese existir una regulación general de protección de informantes de corrupción, con las siguientes características:

a) Aplicar a todo tipo de funcionarios o servidores públicos, incluyendo a las Fuerzas Armadas y a Carabineros. Al respecto, señaló

⁵ Disponible en https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=204152&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

entender que el espíritu del proyecto es que sea aplicable a este ámbito, pero aparentemente ello no está del todo claro. Esto es recomendable, pues la corrupción, como se desprende de los propios casos que han tenido lugar en nuestro país, puede darse en distintas entidades, no solo en la Administración Central del Estado. De hecho, la experiencia en Chile es de casos graves de corrupción que han estallado al interior de Fuerzas Armadas y Carabineros, entidades mucho más jerarquizadas, donde estas herramientas son útiles para poder detectar y desincentivar casos de corrupción.

b) Incluir al sector privado. Es atendible la dificultad que significa determinar cuál podría ser la entidad a cargo de recibir y procesar estas denuncias, pero hay modos para poder sortear esas dificultades. La idea, en el fondo, es que esta regulación sea integral, con un foco en combatir la corrupción, sin importar quién es la persona que la denuncia o que la comete.

c) Concepto lo suficientemente comprensivo de diversas relaciones de trabajo. Es decir, que no solo cubra a personas que tienen un vínculo formal o más estable, sino también lo que pudiese ocurrir, por ejemplo, con pasantes o practicantes. Cualquier persona puede ser testigo o verse involucrada en un hecho de corrupción, por lo que lo ideal es que cualquiera pueda acceder a los mecanismos de protección de denuncia, y que estos sean lo suficientemente eficaces y eficientes.

d) La protección no sólo debe incluir al denunciante, sino que también a su círculo cercano (familiares y amigos que pudieren verse afectados por posibles represalias).

2.- Mecanismos de protección amplios y efectivos. Es decir:

a) Que no se encuentren sujetos a lo meramente laboral ni por períodos acotados, considerando mecanismos en el ámbito legal o financiero, por ejemplo, y dar garantías respecto a la integridad física y psíquica de los informantes y su círculo cercano.

b) Toda represalia debe ser severamente sancionada.

c) Contemplar la entrega de recompensas a aquellos que entreguen información valiosa para la localización de recursos irregularmente desviados. Este tema muchas veces no es bien visto, pero en experiencia comparada ha sido exitoso.

d) Promover la existencia de diversos canales de denuncia (líneas telefónicas, plataformas web, *compliance officers*, autoridades o agencias, organismos externos). Esto, porque las personas pueden sentirse más cómodas con un canal de denuncia que con otro. En este sentido, el proyecto de ley se encamina en la senda correcta, ya que no elimina las otras vías que existen para denunciar.

3.- Institucionalidad: Es un tema complejo, que requiere más financiamiento, pero lo ideal sería:

a) La existencia de una institucionalidad encargada de la promoción, fiscalización y aplicación de las normas de protección a informantes.

b) Esta entidad debería contar con los recursos suficientes como para: (i) generar un cambio en la percepción negativa que tiene la sociedad respecto a los procesos de denuncia, al mostrar el beneficio social generado a partir de las revelaciones; (ii) recibir eventuales denuncias de irregularidades; (iii) llevar adelante las investigaciones y/o derivarlas a una institución más idónea; (iv) entregar protección a los informantes; (v) investigar eventuales represalias. Señaló que es importante considerar que muchas veces el denunciante puede no saber ante quién debe hacer la denuncia (Ministerio

Público, CGR, una superintendencia, por ejemplo), por lo que es importante que no se coloque esa carga sobre él, sino que la institucionalidad se encargue de hacer las derivaciones respectivas.

4.- Confidencialidad y anonimato:

a) Asegurar la confidencialidad evitando intermediarios o filtros innecesarios entre quien denuncia y quien investiga.

b) Severas sanciones en caso de filtraciones de información o de identidad de denunciante, ya que obviamente esto perjudica al sistema completo.

c) Permitir las denuncias anónimas con código de seguimiento. Admitió que una de las razones por las que se evita la figura de la denuncia anónima es por el temor a una “avalancha” de denuncias sin fundamento. Sin embargo, ello puede evitarse estableciendo ciertos criterios o requisitos de información para que simplemente no se pueda continuar con la investigación si la información no es suficiente. Al respecto, afirmó que en alguna oportunidad se puso en práctica un plan piloto en la CGR, el que permitía las denuncias anónimas, y el resultado obtenido no fue la avalancha de denuncias esperada. Respecto al código de seguimiento, sostuvo que es importante que el denunciante anónimo esté enterado del curso de su denuncia.

d) Establecer también mecanismos para evitar acusaciones falsas, tales como sanciones u otros.

5.- Procedimientos:

a) Debe haber un seguimiento a las denuncias recibidas y permitir que el informante pueda participar de la investigación y conocer su estado de avance.

b) Lo ideal es que sean sencillos, sin trámites innecesarios y que aseguren un trato justo, objetivo e imparcial respecto a la información recibida.

c) Las personas encargadas de llevarlos adelante deben garantizar altos niveles de capacitación, integridad e independencia.

6.- Sanciones:

a) La sanción a denuncias infundadas, de mala fe o temerarias, siempre debe contemplarse, pero debe equilibrarse su severidad con el interés de no disuadir a las personas de efectuar denuncias.

b) Por lo mismo, se recomienda sólo sancionar en caso que no existan fundamentos para considerar que el denunciante haya tenido la razonable creencia de que la información entregada era cierta.

7. Efectividad:

a) Es importante promover la adopción de programas de cumplimiento normativo a nivel de empresas públicas y privadas.

b) Evaluar de manera periódica la efectividad del sistema de informantes que se implemente.

Respecto del mensaje del Ejecutivo, efectuó las siguientes consideraciones:

1.- Es muy valorable el rol de la Contraloría General de la República en la recepción e investigación de irregularidades administrativas, por

la experiencia que tiene en esta materia y su autonomía de la Administración del Estado.

2.- Es relevante que por medio del canal de denuncias que establece el proyecto no se elimina la variedad de otros canales que la gente ya puede conocer, y que pueden ser muy útiles.

3.- Se valora la amplitud de personas a quienes aplica el proyecto, independiente de la forma de vinculación o contratación. Al respecto, manifestó entender que, si bien los municipios estarían quedando fuera de esta regulación, el espíritu del Ejecutivo es incluirlos. Lo mismo tratándose de las Fuerzas Armadas.

4.- Sin perjuicio de lo anterior, esta no es una regulación integral, pues debe avanzar hacia el sector privado, los entes autónomos y las empresas públicas. Si bien esto podría dificultar el rol de Contraloría, habría que analizar la fórmula para que quede una regulación más amplia.

5.- El proyecto de ley se centra más en el funcionario/a que en el ciudadano/a. En efecto, se entrega más protección al funcionario al hacer denuncias de corrupción que a la ciudadanía. Por otra parte, la protección que se brinda no solo puede ser laboral. Podría incluirse, por ejemplo, asistencia jurídica a las personas que hacen denuncias.

6.- Se valora que se otorguen mayores herramientas al Ministerio Público.

7.- Falta la denuncia anónima. Se valora la confidencialidad y el resguardo de la identidad, pero se debiera avanzar hacia la denuncia anónima.

8.- Falta promover e incentivar denuncias, e incluso mecanismos de recompensa. Muchas veces se piensa que puede tener un costo administrativo muy alto el tratar de filtrar qué denuncias son más verídicas que otras, pero la evidencia en derecho comparado demuestra que ello no es así, sino que el incentivo a la denuncia es bastante eficaz y eficiente.

Para terminar, opinó que independiente de las mejoras que se puede hacer al proyecto, se trata de una iniciativa muy importante. Afirmó que es muy complejo detectar este tipo de irregularidades, por lo que la denuncia y la protección al denunciante es muy relevante para ello. De acuerdo a la experiencia comparada, la mayoría de los casos de corrupción se conocen por la auto denuncia o por la denuncia de terceros, más que por las investigaciones que puedan tener lugar. En ese entendido, es un avance muy importante el que se está haciendo en una materia que constituye una permanente lucha desde la sociedad civil. Así también lo han señalado los distintos mecanismos internacionales que evalúan a Chile respecto del cumplimiento de sus obligaciones derivadas, por ejemplo, de la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención de la OCDE.

9) Profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, señor Eduardo Cordero

El académico abordó en su exposición los siguientes tópicos: a) Ámbito de aplicación; b) La denuncia y la protección del denunciante; c) ¿En qué se innova?, y; d) Conclusiones.

En primer lugar, manifestó que esta iniciativa debe considerarse como la creación y el fortalecimiento de un canal de denuncias que ya existe, a fin de poder facilitar la detección de fenómenos de corrupción que se pueden dar dentro del aparato público. Agregó que está centrado en la Administración del Estado, que es uno de los grandes problemas que tiene el proyecto.

Por otra parte, sostuvo que la idea central es la creación de un canal de denuncias con mecanismos de protección respecto de los denunciantes, particularmente aquellos que son funcionarios. Esto viene a fortalecer la institucionalidad existente; sin embargo, a su juicio el foco está puesto en cómo se va a reprimir o sancionar la corrupción, y ello no debiese ser el objeto de la iniciativa.

En cuanto al ámbito de aplicación del proyecto de ley, relevó en primer término los tratados internacionales suscritos por nuestro país, tales como la Convención Interamericana de 1996, la Convención de Naciones Unidas sobre esta materia, y la Convención de la OCDE.

Agregó que, en general, en todos esos instrumentos, y en especial en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, el concepto de funcionario público que está vinculado con actos de corrupción es amplio. En efecto, se entiende por tal a: i) Toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; ii) Toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte.

En efecto, hay particulares que desempeñan función pública en una notaría o en un conservador, por ejemplo. Asimismo, el dueño de una planta de revisión técnica que emite un certificado mal habido, y se le ha pagado para ello, también estaría vinculado con este concepto.

Sin embargo, muchos de estos actos no quedan capturados por el proyecto, el que está enfocado fundamentalmente en la Administración, autolimitándose, erróneamente a su juicio. En efecto, quedan fuera el Congreso Nacional, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Servicio Electoral y otros órganos autónomos (como el Banco Central, el CNTV, las municipalidades, etc.). Esto, porque todo se canaliza a través de la CGR, lo que no es malo *per se*, pero la CGR tiene una vocación de controlar y fiscalizar a la Administración del Estado, y no le corresponde inmiscuirse en otros órganos. Al respecto, sostuvo que este ámbito de acción más acotado es una realidad que debe asumirse si se utiliza como canal de denuncias a la CGR. Y, en ese entendido, tendrán que ser los propios órganos constitucionales los que deberán procurarse sus canales de denuncia en esta materia.

Sin perjuicio de lo anterior, planteó la siguiente cuestión de fondo: Actualmente, la CGR ya tiene un canal de denuncias (lo positivo es que el proyecto de ley lo legaliza), el que comprende a todos los órganos de la Administración del Estado (Ministerios, Subsecretarías, servicios públicos, etc.), incluidas las empresas públicas como CODELCO, ENAP, ENAMI, Banco Estado, etc. (que el proyecto estaría dejando fuera) y a órganos constitucionalmente autónomos. También comprende a las entidades privadas (corporaciones, fundaciones y sociedades) en que el Estado y sus organismos tengan participación o representación igualitaria o mayoritaria (vgr. Corporaciones municipales, Metro S.A., Casa de Moneda, Polla Chilena de Beneficencia); y a particulares que reciben y administran fondos públicos

(sostenedor que recibe un subsidio, o universidad que recibe un aporte por concepto de gratuidad, por ejemplo).

En definitiva, el artículo 1 del proyecto deja fuera muchas entidades que actualmente sí son fiscalizadas por la CGR. Por tanto, la solución sería precisamente comprender a todas las entidades fiscalizadas por Contraloría, cuyas herramientas varían dependiendo de si se trata de funcionarios públicos (sumarios), empresas públicas (auditorías), o si procede una denuncia en el ámbito penal. De todas maneras, advirtió que con esta solución quedarían fuera los otros poderes: Congreso Nacional, Poder Judicial, Ministerio Público y SERVEL.

Sin perjuicio de lo anterior, otro problema que se genera con el proyecto es que se modifica el Estatuto Administrativo y Municipal, lo que comprende a un grupo determinado de funcionarios: de planta y a contrata, para quienes se contemplan medidas de protección. Sin embargo, quedan fuera los empleados a honorarios (incluido el agente público) y los funcionarios regidos por el Código del Trabajo. En ese sentido, la propuesta es que la modificación se efectúe a la ley N°18.575, que se aplica a todos los órganos de la Administración del Estado.

Respecto de la denuncia y la protección del denunciante, valoró que se cree un canal de denuncias, administrado por la Contraloría General de la República, reiterando eso sí que hay órganos que la CGR no puede fiscalizar, y enfatizando que solo se aplica a funcionarios públicos.

En cuanto a la gestión de la denuncia, instrumentos tales como el ejercicio de la potestad disciplinaria por parte del Jefe de Servicio; la instrucción del procedimiento disciplinario por Contraloría; denuncia al Ministerio Público y al CDE en caso de delitos; denuncia a otros órganos fiscalizadores con competencia especial (vgr. CMF, Superintendencias o Dirección del Trabajo), etc., son todos instrumentos que ya existen y se aplican en la actualidad.

En otro plano, observó que hay reserva de la denuncia y que, junto con establecer la protección a los funcionarios públicos, también se refuerza el deber de denuncia por parte de los mismos tanto en el Estatuto Administrativo como en el Municipal.

Respecto a las materias en que se innova, destacó las siguientes:

1.- Que el tema de la denuncia esté formalizado en una ley, así como también los mecanismos de protección al denunciante.

2.- Que se regule el tema de las represalias, lo que es un buen avance (hoy no está regulado).

3.- Que se regulen en materia penal dos aspectos: a) La reserva de la denuncia ante el Ministerio Público, y; b) El delito de denuncia maliciosamente falsa (art. 211 CP).

A título de conclusiones finales, destacó lo siguiente:

1.- Se debe valorar que se eleve a nivel legal el canal de denuncias y que se creen incentivos para su aplicación.

2.- Se debe colocar el foco en incentivar las denuncias, independiente de los efectos que esto pueda tener (responsabilidad administrativa, civil o penal). Lo importante es que exista un mecanismo que permita canalizar la mayor cantidad de casos por parte del órgano contralor.

3.- Es mejor no regular el ámbito de aplicación de la ley, ya que aquello está determinado por las competencias de la CGR (órganos de la Administración del Estado, Administración invisible y particulares). En efecto, esta solución ahorra toda la discusión respecto de si este proyecto alcanza a las Fuerzas Armadas, a las municipalidades, etc.

4.- Tampoco es necesario regular las medidas que se pueden adoptar, ya que la CGR tiene diversos niveles de acción (auditorías, sumarios, juicio de cuentas, denuncia penal, etc.). Insistió en que lo realmente importante es capturar el hecho de corrupción y lograr la mayor eficiencia posible en aquello, para que luego se gatille todo el sistema establecido.

5.- Hay innovaciones interesantes, como una nueva medida de protección y la regulación de la denuncia maliciosamente falsa.

Concluida la exposición del invitado, el **diputado señor Ilabaca** recordó que casi todos quienes han expuesto anteriormente han hecho ver su preocupación respecto del establecimiento del delito de denuncia maliciosamente falsa -preocupación con la que coincide-, porque podría implicar un desincentivo para denunciar. Sobre el punto, enfatizó que la denuncia es solo el puntapié inicial para que el procedimiento se lleve a cabo, que es precisamente lo que se requiere, pues será la investigación la que finalmente determine si existe o no un hecho ilícito y si este amerita o no una sanción. A su juicio, es un tema que debiese ser revisado, ya que preocupa que una norma de estas características pueda implicar un desincentivo a los particulares para denunciar, lo que claramente no es lo que busca este estatuto. En razón de ello, solicitó al invitado explicar la razón por la que considera como una innovación interesante la regulación de la denuncia maliciosamente falsa que establece el proyecto.

El **diputado señor Soto (Leonardo)** manifestó extrañeza por la conclusión del académico en el sentido que prácticamente habría muy poco que regular en el actual estatuto de protección al denunciante que aplica la CGR. Recordó que tanto él como otros parlamentarios comulgan con la idea de la existencia de un órgano que proteja a los denunciantes de corrupción en materia administrativa y penal, independiente de la CGR y con dedicación exclusiva en esta materia, tal como existe en algunas partes del mundo. En efecto, la idea es otorgar una protección integral a los denunciantes, a los testigos, a sus familias, etc., ya que el fenómeno de la corrupción pone incluso en riesgo sus vidas. En ese entendido, manifestó que dejar las cosas tal como están no le parece tan razonable, pero respeta la opinión del invitado.

En otro plano, respecto de las represalias que puede haber en contra de los denunciantes, consultó cuáles podrían ser las sanciones más disuasivas y poderosas para los jefes de servicios que incurren en hostigamientos, represalias, e incluso violan el secreto revelando la identidad del denunciante.

El **diputado señor Longton** manifestó que el riesgo de denuncia calumniosa es latente sobre todo frente a la denuncia anónima. Respecto del filtro que podría aplicar la CGR para efectos de informar al Ministerio Público y el estándar de prueba para sancionar a quien atente contra la honra y la dignidad de una persona no teniendo los suficientes antecedentes para aquello, preguntó de qué manera la CGR podría dilucidar qué denuncias son susceptibles de enviarse al Ministerio Público por revestir caracteres de delito y cuáles no, y los criterios o estándares a la hora de determinar aquello.

En otro plano, recordó que, de acuerdo a información entregada por la propia Contraloría, muchas veces los órganos de la Administración del

Estado no aplican las sanciones determinadas por el órgano contralor, sino que aplican una mucho menor, o bien dilatan eternamente los procesos. Al respecto, consultó al profesor Cordero de qué manera podría repararse este aspecto, y si estima que el proyecto lo aborda en su integridad o, por el contrario, es necesario hacerle un ajuste en ese sentido.

Respondiendo las interrogantes, el **profesor Cordero** relevó que, independiente de los sistemas represivos -tanto para quien mal utiliza la denuncia como para quien reprime al denunciante-, este proyecto de ley consagra un sistema de canal de denuncia que busca estimular e incentivar el conocimiento de hechos de corrupción. Por otra parte, sostuvo que es comprensible que se pueda pensar que con el establecimiento de tipos penales se estaría desincentivando la denuncia, pero lo cierto es que, si ese tipo penal no existiese, ello tampoco tendría mayor incidencia, ya que las personas afectadas igualmente podrían recurrir a otras figuras penales, como la injuria, por ejemplo.

Por otra parte, afirmó que existen mecanismos administrativos frente a las medidas represivas, y en este sentido la jurisprudencia de la CGR ha sido bastante innovadora. En efecto, frente a hechos o situaciones de acoso laboral o sexual, por ejemplo, u otras figuras de acoso que le ha tocado conocer, por la vía de la jurisprudencia (no está regulado en el Estatuto) el órgano contralor ha aplicado sanciones bajo el concepto de probidad administrativa. La CGR ha sostenido que el concepto de probidad administrativa no implica un elemento de tipicidad, es decir, cualquier tipo de conducta, hecho o acto conlleva responsabilidad administrativa; y nuestro régimen jurídico en la LBGAE y en el Estatuto establece que un atentado grave al principio de probidad es causal de destitución de una persona y de inhabilidad por 5 años para ejercer cualquier cargo u oficio público. Por tanto, actualmente existen mecanismos que, si son bien utilizados, pueden terminar en una sanción frente a medidas represivas.

En cuanto a la gestión de la denuncia, afirmó que efectivamente los actos de corrupción pueden implicar un ilícito penal, un ilícito administrativo, o las dos cosas. Cuando se trata de infracciones administrativas, la CGR utiliza los mecanismos que tiene para llevar a cabo tales procedimientos; y si detecta que además hay ilícitos penales, hace la denuncia al Ministerio Público. Al respecto, sería conveniente consultarle a la propia CGR cómo determinan aquello, ya que todo funcionario público tiene la obligación de denunciar los delitos de que esté en conocimiento en ejercicio de sus funciones, y con mayor razón la CGR.

Finalmente, señaló que, por regla general, la CGR no tiene potestad sancionadora, lo que en principio no es negativo, ya que la potestad disciplinaria corresponde a los jefes de servicio. Y si bien es cierto que a veces se produce una diferencia en cuanto a la sanción aplicada por parte de los servicios públicos, en su experiencia la regla general es que estos acogen la propuesta de sanción de la CGR.

10) Presidente de la Federación Nacional de Trabajadores Municipales de Chile (FENTRAMUCH), señor Fabián Caballero

El debate sobre este proyecto de ley coincide en parte importante con una reflexión y una discusión que viene dando el mundo de los

trabajadores municipales desde hace años, en relación con la creciente demanda por lograr una nueva regulación laboral al interior de las municipalidades del país, generando con ello una mayor certeza política, jurídica y organizacional. En efecto, se requiere incorporar al Estatuto Administrativo Municipal la legislación laboral internacional; los deberes, derechos y obligaciones del Código del Trabajo; y una diversidad de fallos de distintos tribunales del país que han ido sentando jurisprudencia respecto de un nuevo ordenamiento de las relaciones laborales al interior de los municipios.

Esta discusión, que ha sido seguida con mucho interés por su organización, resuelve una parte importante de sus preocupaciones, las que lamentablemente no fueron recepcionadas por el SUBDERE del último gobierno de la Presidenta Bachelet, ni por las autoridades del actual gobierno, quienes no han querido acoger la necesidad de adecuar y modificar un estatuto administrativo que ya tiene más de 30 años, que nació en otro contexto político y que es bastante anacrónico respecto de las funciones que desarrollan más de 100 mil trabajadores municipales en la actualidad.

En cuanto al proyecto de ley, solicitó en primer término que la modificación legal que se está discutiendo sea aplicable a la ley N°18.883 (Estatuto Administrativo Municipal), ya que no existe un mecanismo municipal que resuelva la controversia cuando la denuncia se tiene por no presentada o es desechada, pues quien es el llamado a resolverla -el alcalde- no tiene interés en que se investiguen ciertos hechos. Agregó que, por lo general, el alcalde nombra como fiscal a un funcionario a contrata de menor grado, o bien a funcionarios de exclusiva confianza. En ambos casos, el empleo de ese fiscal depende directamente del alcalde, por lo que la orientación de la investigación que finalmente este fija tiene que ver con la orientación que el alcalde persigue tras esa investigación. Al respecto, criticó que solo a él competa evaluar la iniciación de un procedimiento para la investigación de hechos irregulares, cuando debiese ser un ente imparcial, como la CGR o un tribunal contencioso administrativo (que no existe) quien lo hiciera.

En segundo término, consideró que este debate debiera abordar, precisar y acotar la definición del principio de probidad administrativa, que hoy está definido en la ley N°18.575. A su juicio, se trata de una definición muy general, que alude a una conducta intachable y a un desempeño honesto y leal del cargo con prevalencia del interés general. Esta definición otorga un amplio margen de discrecionalidad. En efecto, la legislación actual no señala específicamente qué tipo de hechos constituyen una vulneración grave a la probidad administrativa, ni tampoco los parámetros para determinarla. La propia CGR señala, en sus múltiples dictámenes, que las conductas antijurídicas que pueden infringir la probidad administrativa no se encuentran tipificadas con precisión en la ley. Entonces, la ponderación de los hechos y su calificación como falta de probidad administrativa es una facultad privativa del alcalde. Por otra parte, cuando se discuten los temas de fondo, la CGR no interviene, pues le reconoce a los alcaldes las más amplias facultades para ponderar todas las circunstancias sobre probidad.

Agregó que muchos funcionarios que valientemente denuncian a sus administraciones por evidentes irregularidades en la gestión, principalmente dirigentes sindicales, se han visto expuestos a acusaciones infundadas, donde el funcionario debe incurrir además en la contratación particular de asesoría jurídica y legal, con sus propios recursos.

Respecto del fuero sindical, comentó que existen casos en que se suspende preventivamente a los dirigentes en un proceso investigativo, coincidentemente con los procesos electorarios donde se debe votar el directorio sindical. Esto ocurre permanentemente en los distintos municipios del

país. Lamentablemente, la CGR refuerza la idea que la suspensión dispuesta en un sumario para un dirigente sindical no vulnera el fuero. Pero en la práctica sí lo hace, pues impide el desarrollo de su labor, constatándose en algunos casos una prohibición dispuesta por los propios alcaldes para que los dirigentes sindicales ingresen a las municipalidades. Añadió que la medida preventiva de suspensión del empleo es una facultad que la ley otorga al fiscal instructor durante el proceso de investigación, pero en las municipalidades está siendo usada como medida disciplinaria, lo que es una aberración jurídica.

Ligado a lo anterior afirmó que, en la práctica, la tramitación de los procesos disciplinarios se excede considerablemente en los plazos, por lo que la medida de suspensión puede utilizarse como mecanismo para hostigar al denunciante. Esto hace necesario limitar la investigación a un período de tiempo muy acotado, porque no solamente se suspende al funcionario y al dirigente, sino que también las remuneraciones, sus derechos previsionales, etc.

En otro orden de ideas, aseveró que cuando se trata de reintegrar a un trabajador municipal o a un dirigente que había sido desvinculado con vicios de procedimiento y con acusaciones falsas, los ediles deciden no dar cumplimiento a lo ordenado por la CGR, a pesar de que los oficios y los dictámenes son aplicables y vinculantes para el municipio y el alcalde. Es decir, se incurre abiertamente en desacato y rebeldía, obligando al funcionario a elevar, por ejemplo, nuevas presentaciones administrativas, recursos de protección, tutelas laborales y demandas civiles por nulidad de derecho público, todas gestiones que demoran años y años. En consecuencia, lo que ya había dictaminado la CGR, debe ser reafirmado por un tribunal. A su juicio, esto debería considerarse como un notable abandono de deberes para todos los alcaldes, por el impacto psico-social y el enorme desgaste de recursos materiales, intelectuales y financieros que esto significa para el denunciante y su familia.

Finalmente, enfatizó que la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita por Chile, establece que los Estados Parte deben contar con una institucionalidad y un sistema que facilite la denuncia y proteja a todos los funcionarios públicos que denuncien de buena fe los actos de corrupción, lo que incluye la protección de su propia identidad.

Por su parte, el **abogado de la entidad, señor Pablo Alarcón Muñoz**, expresó que habiendo representado a muchos funcionarios municipales del país, ve con desazón que la actual normativa de protección al denunciante no funciona, porque existen mecanismos paralelos para vulnerarla. Uno de ellos es precisamente la suspensión preventiva. Al respecto, si bien valoró la figura del Oficial de Integridad propuesta por el contralor señor Jorge Bermúdez, sostuvo que existen casos en que la totalidad del equipo directivo de una municipalidad, que es el que tiene esta función de Oficial de Integridad (contralor municipal, por ejemplo), puede ser suspendido, quedando el alcalde sin el contrapeso diseñado precisamente para representar estos hechos irregulares. Por ende, si se perfecciona el mecanismo de denuncia, pero se mantiene la suspensión preventiva tal como está contemplada actualmente, no se generará un cambio real en el sistema.

Añadió que, en el caso de los dirigentes gremiales, se les suspende preventivamente y además se les aplican medidas disciplinarias de destitución. Sobre el punto, aseveró que los alcaldes desconocen el fuero gremial, por lo que solicitan se introduzca una modificación al artículo 25 de la ley N°19.296, a fin de proteger a los dirigentes gremiales, que son quienes principalmente denuncian.

Acotó que actualmente la CGR no tiene mayores facultades para obligar a un alcalde a reincorporar a un funcionario. Los alcaldes, por tanto, lisa y llanamente no dan cumplimiento a las instrucciones del órgano contralor. Sostuvo además que muchas veces se recurre a mecanismos de desviación de poder (como sumarios y descuentos, entre otros) a fin de vulnerar la normativa. Este es un tema que también debe revisarse, ya que por esta vía se termina, en muchos casos, desvinculando del municipio al denunciante.

11) Profesor de Derecho Penal, señor Enrique Aldunate

En general, se advierte que la implementación de canales de denuncia en diversas instituciones públicas es una tónica en el derecho comparado. Así se puede observar en las propias Naciones Unidas, por ejemplo. También hay una Oficina Anti Fraude europea (OLAF). Existen, además, diversas regulaciones en Estados Unidos, Australia, Reino Unido, Italia y España, que cuentan con legislación para proteger a denunciantes de irregularidades cometidas en la Administración del Estado.

En ese contexto, si bien el proyecto de ley está bien encaminado, enfatizó que en el derecho comparado se advierte que este sistema se incardina dentro de un modelo mucho más global, de tipo preventivo, a nivel de administraciones públicas. Es decir, el canal de denuncias es un elemento más dentro de esta lógica.

Al respecto, llamó a no perder de vista que Chile, en el año 2009, cuando quiso ingresar a la OCDE, publicó la ley N°20.393, que establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Dentro de los parámetros de esa responsabilidad, se entiende que los deberes de supervisión dentro de las empresas se cumplen cuando se adopta un modelo, voluntario hasta la fecha, para prevenir delitos. Por ejemplo, la instalación de canales de denuncia, la incorporación en los contratos de cláusulas preventivas, la ponderación de los riesgos al interior de la empresa, etc.

Esto es muy relevante, pues se puede advertir que esta noción de riesgo institucional no es extraña en el sistema jurídico chileno. En efecto, ya desde el año 1997 existe el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, que tiene su origen en el decreto N°12, de 18 de febrero de 1997, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que precisamente crea este órgano asesor de la Presidencia de la República, efectuando proposiciones en torno a políticas, planes, programas y medidas de control interno de la gestión gubernamental, en sus diversas instancias. En definitiva, muchos organismos del Estado hacen ponderación de riesgos o una evaluación respecto de las actividades riesgosas. Por consiguiente, no se debe perder de vista que el canal de denuncias debe enmarcarse dentro de un cuadro mucho más complejo, que vaya en la línea de adoptar medidas preventivas, más allá del canal mismo.

En ese contexto, se avizora que la opción que toma el proyecto por la CGR obedece a que ese órgano ya tiene conocimiento y experiencia en materia de fiscalización y determinación de niveles de responsabilidad administrativa. Pero lo óptimo sería que cada órgano, incluso aquellos que hasta ahora quedan fuera del ámbito de aplicación de esta iniciativa, puedan contar con encargados de prevención a nivel interno y con canales de denuncia. Esta no es una cuestión ajena en el derecho comparado, por lo que es un elemento que debe considerarse en este proyecto.

Por otra parte, que la competencia como canal de denuncia quede radicada en la CGR es un tema discutible. En efecto, existen algunos ante proyectos, como el del Ministerio Público, por ejemplo, que es de mayor aliento, pues implica la creación de un Consejo que se haga cargo de canalizar todas las denuncias de corrupción que tengan lugar en la Administración Pública.

Tratándose de hechos ilícitos, la circunstancia de que el canal de denuncia sea la CGR y que este órgano, a su vez, haga la denuncia al Ministerio Público, resulta a su juicio un tanto engorroso, considerando que los deberes de denuncia ya están establecidos en la ley procesal penal.

En otro plano, manifestó extrañar una referencia a un concepto funcional, en el sentido que abarque a todo aquel que puede desempeñar una función pública. A modo de ejemplo, mencionó la actual discusión legislativa sobre la nueva institucionalidad de la niñez y la infancia, donde se está estableciendo que los organismos colaboradores cumplen una función pública, lo que es totalmente razonable.

También llamó la atención sobre la nueva tipificación que se propone para ciertos delitos, como el de denuncia calumniosa. A ese respecto, señaló que la primera cuestión que debe precisarse es que en el delito de denuncia calumniosa establecido en el artículo 211 del Código Penal, el bien jurídico protegido es la administración de justicia, resguardando la activación del órgano jurisdiccional a partir de una denuncia que resulta calumniosa o que así fuere declarada por sentencia. Este tema, que es discutido en doctrina y jurisprudencia, es “re configurado” en este proyecto. Pero lo que parece dudoso es que no se establezca un límite a la preocupación manifestada por el diputado Ilabaca sobre el tópico. En efecto, cuando el tipo penal se refiere a “maliciosamente”, naturalmente se entiende que lo que se está exigiendo es que el agente actúe con dolo directo, lo que es muy relevante.

Si se observa la jurisprudencia a nivel europeo, en algunos casos el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estableció como parámetros para determinar cuáles eran los elementos para hacer valer la protección al funcionario público que denuncia, los siguientes: “Primero, su actuación se deberá ajustar a los límites tradicionales en el ejercicio de la libertad de expresión, es decir, veracidad e interés general de la información”. Por tanto, la falsedad o falta de verdad deliberada no está amparada por la garantía de libertad de expresión; “Segundo, que la denuncia se realice internamente, es decir, a través del canal habilitado por la administración, y si no existe tal canal, que la denuncia se haya realizado dentro de la Administración, por ejemplo, a un superior, o bien que se haya realizado fuera de ésta, a través de medios de comunicación, pero en esos casos la protección del denunciante pierde vigencia.”; y “Tercero: que la motivación del denunciante no sea causar un perjuicio a otro empleado de la Administración u obtener una ventaja personal económica. Por tanto, las denuncias de mala fe, motivadas por venganza o rencillas personales, tampoco podrán ser protegidas.”. Ese es el marco jurisprudencial a nivel comparado que se puede tener a la vista a la hora de tomar la decisión respecto de incriminar o no esta clase de conductas.

Por último, manifestó que sobre ese tipo penal también merece duda el tema de la opción que adopta la propuesta legislativa respecto a su procedencia frente a crímenes, a simples delitos, o a lo que se entiende como infracción administrativa, como expresión de un derecho administrativo sancionador. Entendiendo que la diferencia entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, como sostenía el profesor Enrique Cury, es esencialmente cuantitativa, no parecería razonable la distinción que hace la propuesta.

B) Discusión y Votación en Particular

En este trámite la Comisión adoptó los siguientes acuerdos:

Título I

Disposiciones Generales

Artículo 1

Definiciones. Para efectos de esta ley, se entenderá por:

a) Administración del Estado: Los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, de conformidad a lo previsto en el artículo 1º del decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado, con excepción de las empresas públicas y los órganos constitucionalmente autónomos.

b) Canal: El Canal de Denuncias de la Contraloría General de la República a que se refiere el artículo 2º.

c) Contraloría u Órgano Contralor: La Contraloría General de la República.

Se entenderá por personal de la Administración del Estado a aquel que preste servicios en alguna de las instituciones referidas en el literal a) de este artículo, sea que desempeñen sus cargos en calidad de funcionarios públicos, en virtud de contrataciones a honorarios, o de contratos de trabajo.

El artículo 1 generó un extenso debate sobre el campo de aplicación de esta ley y acerca de las atribuciones de la Contraloría, cuya síntesis es la siguiente.

El **diputado señor Ilabaca** opinó que lo ideal es que el estatuto de protección al denunciante sea lo más amplio posible, de modo que abarque, por ejemplo, las compras y servicios, y las corporaciones regionales de desarrollo productivo (que no se encuentran bajo la tutela de la CGR), además de aquellos órganos que actualmente se encuentran bajo el control de la CGR.

En análogo sentido, el **diputado señor Soto (Leonardo)** expresó ser partidario de que el ámbito de aplicación de esta ley cubra no solo a las empresas del Estado, a los municipios y a las corporaciones municipales, sino también a los organismos constitucionalmente autónomos y a los demás poderes del Estado, como el Congreso y el Poder Judicial.

Sobre el punto, el **Ministro de Justicia y Derechos Humanos, señor Hernán Larraín**, observó que la indicación del Ejecutivo al artículo 1 cumple con los objetivos concordados y permite extender el ámbito de acción del canal de denuncia a órganos que no estaban considerados inicialmente. En efecto, en virtud de ella se considera como parte de la Administración del

Estado (definición de la letra a) a todos los órganos y servicios públicos que se encuentren sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, de conformidad a las disposiciones legales vigentes. En definitiva, se incorporan las municipalidades, las corporaciones, los gobiernos regionales, las empresas públicas o en que el Estado tenga una participación mayoritaria, e instituciones que reciben fondos públicos (las dos últimas en virtud de una indicación, también del Ejecutivo, que agrega a la ley un título V). No quedarían incluidos el Poder Judicial, el Congreso, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional y el Servicio Electoral, porque a su juicio resulta complejo que la CGR aparezca como un órgano con atribuciones fiscalizadoras respecto de los mismos. No se trata de convertir a la CGR en una suerte de “supra poder”, lo que se podría traducir en un problema más complejo que lo que se trata de resolver por la vía de este proyecto. En efecto, ello implicaría una transformación institucional de la CGR y de la forma en que está concebida la estructura de los poderes públicos. En otro plano, indicó que el Ejecutivo separó los órganos de las personas a las cuales se aplica el proyecto. En efecto, los órganos están establecidos en el literal a) del inciso primero del artículo 1°. Por su parte, el inciso final del artículo 1 define a quiénes se entiende por personal de la Administración del Estado, considerando todas las formas de contratación (funcionarios públicos, contrataciones a honorarios o contrato de trabajo).

La **diputada señora Parra** destacó la importancia de incluir en este artículo a los municipios y las empresas del Estado y, en general, de que el ámbito de aplicación del proyecto sea lo más amplio posible. En este orden de consideraciones, cabe plantearse cómo incluir a los otros poderes del Estado y a los órganos constitucionalmente autónomos, si la CGR no tiene potestad fiscalizadora sobre ellos.

La **diputada señora Pérez (Catalina)** consideró relevante hacer referencia, dentro del ámbito de aplicación del proyecto, a la calidad de los denunciantes, ya que el propósito del mismo es justamente establecer un estatuto para ellos.

Por otra parte, hizo ver que todo el proyecto descansa en las funciones fiscalizadoras de la CGR, motivo por el cual cabe preguntarse sobre la inclusión de órganos que no están sujetos a ese control.

En una segunda intervención, el **diputado señor Soto (Leonardo)** valoró la voluntad común de ampliar el ámbito de acción del proyecto a todos quienes hagan denuncias de corrupción respecto de todos los órganos del Estado. Reiteró que, desde su perspectiva, la protección al denunciante debiese también abarcar a los órganos constitucionalmente autónomos, tales como el Congreso Nacional, el Poder Judicial, el Servicio Electoral y al Banco Central. Debiese optarse por la mayor extensión posible en cuanto al ámbito de aplicación del estatuto de protección al denunciante, porque también puede existir corrupción en el Congreso Nacional, en el Poder Judicial y en los órganos constitucionalmente autónomos, y resultaría muy extraño que este estatuto tuviera una aplicación reducida. Respecto a las categorías funcionales a que aludió el Ministro, habría que hacer la adecuación necesaria para que ellas también fueran extensibles a las demás instituciones.

Sobre la intervención precedente, el **diputado señor Walker** subrayó que se trata de hacer un símil con las modificaciones que se efectuaron en su oportunidad a la ley de transparencia, donde se incorporaron a los organismos autónomos, como asimismo al Congreso Nacional y al Poder Judicial. Preciso que no se está proponiendo que la CGR supervise al Congreso

Nacional o al Poder Judicial, sino que el estatuto de protección al denunciante se aplique también a estos órganos constitucionalmente autónomos.

El **diputado señor Morales** manifestó compartir la explicación del Ministro en cuanto a los problemas que podría representar la creación de un órgano con un “supra poder” respecto de todos los demás órganos de la administración pública. Además, muchas veces influye el criterio de las personas que están a cargo de las instituciones y su afán de protagonismo, lo que puede llevar a extremar el rol que debe cumplirse. La advertencia que hace el Ministro, por tanto, debe tenerse presente.

La **diputada señora Pérez, Joanna (Presidenta)** indicó que el establecer en términos amplios el ámbito de aplicación del proyecto no implica entregar mayores facultades a Contraloría, sino que cada órgano es el que debe velar por facilitar las condiciones adecuadas al denunciante en materia de corrupción.

Por su parte, el **diputado señor Longton** estimó que, en la práctica, es muy probable que la CGR igualmente tenga algún tipo de injerencia en los procedimientos que implementen los órganos autónomos, como el Parlamento o el Poder Judicial, lo que obligaría de todas maneras a modificar la LOC de la Contraloría. Al respecto, opinó que, si se quiere que la CGR tenga atribuciones fiscalizadoras sobre estos órganos, ello debe hacerse de manera mucho más sistemática, considerando que este no es el proyecto de ley para aquello.

En la misma línea, el **diputado señor Ilabaca** observó que casi todo el estatuto de protección al denunciante dice relación con el trabajo que debe llevar a cabo la CGR. De hecho, es allí donde está radicado el canal de denuncias que el proyecto establece. Añadió que el artículo 1 de la ley 10.336 es absolutamente claro respecto del objeto y alcance de las atribuciones de la CGR, por lo que, de ampliarse el campo de acción del proyecto, se tendría que dar pie a un debate respecto de un proceso de modernización del órgano contralor, lo que claramente no es el objeto de este proyecto.

La **diputada señora Pérez (Catalina)** expresó que, si se trata de proteger a los denunciantes, la forma de hacerlo es sancionando a los órganos denunciados, entregando atribuciones a la CGR para aquello. Se debe decidir, por tanto, cuál es la línea de acción que adoptará la Comisión. Si la idea es incluir a los órganos constitucionalmente autónomos y a los demás poderes del Estado, debe dilucidarse qué otra normativa es necesario modificar. Todos desean que se fiscalice el mayor número de órganos posible, pero el punto es hacerlo de manera responsable.

El **diputado señor Soto (Leonardo)** dijo que no se trata de entregar a la CGR facultades disciplinarias y de fiscalización respecto de los órganos constitucionalmente autónomos, sino solo radicar en este órgano lo relativo a la protección del denunciante en casos de corrupción. El Congreso conservaría sus facultades autónomas para investigar las faltas a la probidad en su interior, pero la protección del denunciante de esas irregularidades quedaría al amparo de esta ley, y bajo la tuición de la CGR. En ese entendido, no se está radicando en la CGR un supra poder fiscalizador.

El **Ministro Larraín** sostuvo, en relación con la intervención del diputado Soto (Leonardo), que se estarían entregando atribuciones a la CGR que hoy su estatuto no le confiere, como la de incoar sumarios respecto de denuncias que ocurren en el Congreso, o en el Poder Judicial.

Añadió que, si se quiere proteger al denunciante de corrupción en el Congreso o en el Poder Judicial, debiese incorporarse en el estatuto de cada uno de esos órganos una normativa para tal efecto. Si el proyecto utiliza como canal de denuncias a la CGR, la iniciativa debe ceñirse, a lo más, a los órganos respecto de los cuales aquella tiene potestad. Enfatizó que no es solo una cuestión de voluntad, sino que de delimitación del ámbito institucional que hoy día nos rige.

La **diputada señora Jiles** compartió la opinión del Ministro, debiendo resguardarse la independencia del Congreso y de los tribunales de justicia. Por tanto, en el ámbito de esta legislación no se debiese avanzar en la línea antes mencionada.

El **diputado señor Molina** se inclinó por no otorgar más facultades a la CGR, pues la evidencia demuestra que dicho órgano no está dando respuesta satisfactoria a las denuncias que recibe, ni en cuanto a su velocidad ni al resultado.

Concluido el debate, se procedió a la votación.

El epígrafe del Título I, el encabezado del artículo 1 y la letra a) del mismo fueron aprobados por simple mayoría; conjuntamente, y por la misma votación, con una indicación del Ejecutivo a la referida letra a), que reemplaza la frase “con excepción de las empresas públicas y los órganos constitucionalmente autónomos” por la siguiente: “y que se encuentren sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, de conformidad a las disposiciones legales vigentes”.

Votaron a favor las diputadas señoras Cicardini, Hernando, Jiles, Luck, Parra y Pérez (Catalina); y los diputados señores Alessandri, Berger, Coloma, Fuenzalida, Ilabaca, Longton, Morales y Trisotti; en tanto que se abstuvieron la diputada señora Pérez (Joanna) y los diputados señores Soto (Leonardo) y Walker.

El **diputado señor Soto (Leonardo)** justificó su voto de abstención aduciendo que, si bien la indicación del Ejecutivo es un avance en relación a lo que actualmente existe, igualmente excluye del estatuto de protección al denunciante de actos de corrupción a poderes como el Legislativo y el Judicial, y a los órganos constitucionalmente autónomos. A su juicio, se está desaprovechando una oportunidad muy importante de establecer esta protección en términos generales, para cautelar a todos los denunciantes de corrupción.

El **diputado señor Walker y la diputada señora Pérez (Joanna)** se abstuvieron por las mismas razones.

Las letras b) y c) fueron aprobadas por unanimidad, con los votos de las diputadas señoras Cicardini, Hernando, Jiles, Luck, Olivera, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna); y los diputados señores Alessandri, Berger, Ilabaca, Küschel, Molina, Morales, Saldívar, Saffirio, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

En virtud de una indicación de las diputadas señoras Hernando y Pérez (Joanna), y de los diputados señores Soto (Leonardo) y Walker, **se agrega la siguiente letra d):**

“d) Denunciante: Aquella persona que pone en conocimiento de las autoridades respectivas acciones u omisiones susceptibles de ser calificadas como corrupción pública o privada, de naturaleza penal o de infracciones al deber de probidad, cuya verosimilitud sea demostrable no mediando hechos deliberadamente falsos o simulados.”.

Al respecto, el **diputado señor Walker** recordó que el artículo 1 dice qué se entiende por Administración del Estado, Canal y Contraloría u órgano contralor. Pero a su juicio falta definir la figura de quien tendrá la legitimidad activa para la denuncia. Su propuesta es en términos amplios.

El **Ministro de Justicia, señor Larraín**, estimó innecesario incorporar esta definición en el proyecto. Sostuvo que en los términos en que está planteada (poner en conocimiento actos de corrupción pública o privada, de naturaleza penal o de infracciones al deber de probidad), ella restringe el sentido de la denuncia, ya que el ámbito del canal de denuncias que se establece en el artículo 2 recoge este concepto de forma mucho más amplia. En efecto, dicha norma habilita para que “toda persona pueda denunciar hechos constitutivos de infracciones disciplinarias o de faltas administrativas, incluyendo, entre otros, hechos constitutivos de corrupción, o que afectaren, o pudieren afectar, bienes o recursos públicos, en los que tuviere participación personal de la Administración del Estado o un organismo de la Administración de Estado.”. Por otra parte, el exigir que la “verosimilitud sea demostrable no mediando hechos deliberadamente falsos o simulados” está de alguna manera resuelto al sancionarse la denuncia maliciosamente falsa, subentendiéndose que, en principio, las denuncias son hechas de buena fe.

En una segunda intervención, el **diputado señor Walker** explicó que la intención de la indicación es incorporar una definición de denunciante en los términos lo más amplios posibles, y que el procedimiento de la denuncia y la investigación, tópico a que hace referencia el ministro, es una cuestión posterior. La idea es que quede claro, y que no pueda cuestionarse por parte de la CGR, que cualquier ciudadano que tenga conocimiento de un hecho de corrupción tiene legitimación activa, salvo en el caso de denuncias irresponsables o maliciosas, cuestión de la que también se hace cargo la definición. Por tanto, se trata a su juicio de una definición necesaria para el proyecto.

La referida indicación fue aprobada por simple mayoría. Votaron a favor las diputadas señoras Cicardini, Hernando, Jiles, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna); y los diputados señores Ilabaca, Saffirio, Saldívar, Soto (Leonardo) y Walker. En contra lo hicieron las diputadas señoras Luck y Olivera, y los diputados señores Alessandri, Berger, Kuschel, Molina, Morales y Trisotti.

El **diputado señor Molina** justificó su voto en contra aduciendo que la indicación se refiere solo a los actos de corrupción, dejando fuera los actos de irregularidad administrativa.

El inciso final fue aprobado por unanimidad, con los votos de las diputadas señoras Cicardini, Hernando, Jiles, Luck, Olivera, Parra, Pérez

(Catalina) y Pérez (Joanna); y los diputados señores Alessandri, Berger, Ilabaca, Küschel, Molina, Morales, Saldívar, Saffirio, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

Artículo 1 bis

De conformidad con una indicación de las diputadas señoras Hernando y Pérez (Joanna), y de los diputados señores Soto (Leonardo) y Walker, **aprobada por unanimidad, se agregó el siguiente artículo nuevo:**

“Artículo 1 bis.- Acceso a la protección por parte del denunciante. El acceso a la protección es un derecho de todo denunciante de corrupción, que garantiza el ejercicio pleno de la integridad personal y la de sus bienes, así como la conservación de sus condiciones de vida y de trabajo, que eventualmente podrían ser amenazadas como consecuencia de su denuncia o de su participación en los procedimientos propios de las investigaciones respectivas.”.

Participaron en la votación las diputadas señoras Flores, Hernando, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna); y los diputados señores Alessandri, Berger, Coloma, Cruz-Coke, Ilabaca, Molina, Morales, Saffirio, Saldívar, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

Sobre este nuevo artículo se produjo el siguiente debate.

El **diputado señor Leonardo Soto**, uno de los autores de la indicación transcrita, argumentó que el objetivo de ella es otorgar una protección integral al denunciante de corrupción, lo que es concordante con lo declarado en la idea matriz de este proyecto. Se establece un principio orientador que podría ser aplicable tanto a las medidas de protección administrativa como a las penales. Esto, porque la CGR no tiene las facultades para garantizar la integridad personal y de los bienes de una persona. Pero como dicha protección sí es necesaria, en el mundo penal existe una “batería” de instrumentos que pueden utilizarse para conseguir este objetivo.

La **señora Naranjo, del Ministerio de Justicia**, consideró positivo establecer una norma programática referida a la protección integral del denunciante. Sin embargo, el Ejecutivo propone en el proyecto una protección diferenciada según se trate de funcionarios regidos por el Estatuto Administrativo, o bien de aquellos entendidos como “personal de la Administración del Estado”, siendo este último un concepto bastante más amplio, y respecto de los cuales se brindan otros mecanismos de protección. Por tanto, si bien es adecuado establecer esta norma programática, debe hacerse presente que la protección es diferenciada, tal como puede apreciarse a lo largo del articulado.

En una segunda intervención, el **diputado señor Soto (Leonardo)** opinó que la indicación es compatible con lo señalado. Evidentemente, ella tendrá aplicación en algunos casos, los relacionados con el mundo penal, que es el que tiene esas herramientas. Pero, en términos generales, ella profundiza y mejora la protección integral, abarcando el mundo administrativo y también la dimensión penal.

El **Ministro de Justicia, señor Larraín**, coincidió en que la indicación fortalece la protección de un modo más integral. Sin embargo, el

artículo 8 regula medidas concretas de prevención. La indicación, en cambio, propone más bien un principio, de carácter programático. En efecto, ella plantea una norma genérica, que tiene más sentido para el conjunto del proyecto que para medidas preventivas de protección específicas, que es el objetivo del artículo 8.

TÍTULO II

DE LAS DENUNCIAS EN EL SECTOR PÚBLICO A TRAVÉS DEL CANAL DE DENUNCIAS DE LA CONTRALORÍA

Artículo 2

Canal de Denuncias. Créase un Canal de Denuncias, administrado por la Contraloría, mediante una plataforma electrónica, a efectos de que toda persona pueda denunciar hechos constitutivos de infracciones disciplinarias o de faltas administrativas, incluyendo, entre otros, hechos constitutivos de corrupción, o que afectaren, o pudieren afectar, bienes o recursos públicos, en los que tuviere participación personal de la Administración del Estado o un organismo de la Administración de Estado.

La denuncia deberá presentarse y gestionarse de conformidad a lo dispuesto en los artículos siguientes.

Mediante un reglamento expedido por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y suscrito también por el Ministro de Hacienda, se regularán los aspectos técnicos, de operatividad y de cualquier otra especie necesarios para la adecuada implementación y funcionamiento del Canal.

La Comisión aprobó por unanimidad el epígrafe del Título II y el artículo en referencia; conjuntamente, y por la misma votación, con una indicación de la diputada señora Pérez (Joanna) y de los diputados señores Soto (Leonardo) y Walker, que incorpora en el inciso final, después del vocablo “Canal”, la siguiente oración: “, el que deberá contar con altos estándares de seguridad para impedir filtraciones”. Participaron en la votación las diputadas señoras Cicardini, Hernando, Jiles, Luck, Olivera, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna); y los diputados señores Alessandri, Berger, Coloma, Cruz-Coke, Fuenzalida, Ilabaca, Küschel, Longton, Molina, Morales, Saldívar, Saffirio, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

Artículo 3

Contenido de la denuncia. La denuncia que se efectúe a través del Canal deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a) Identificación y domicilio del denunciante.
- b) La narración circunstanciada de los hechos.

c) La individualización de quienes los hubieren cometido y de las personas que los hubieren presenciado o que tuvieran noticia de ellos, en cuanto le constare al denunciante.

d) La manifestación del denunciante de que su identidad tenga o no el tratamiento de reservada.

Además, se podrán acompañar a la denuncia, los antecedentes que le sirvan de fundamento.

El artículo 3 fue aprobado por unanimidad, suprimiendo en la letra a) la expresión “y domicilio”. Participaron en la votación las diputadas señoras Cicardini, Hernando, Jiles, Luck, Olivera, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna); y los diputados señores Alessandri, Berger, Coloma, Cruz-Coke, Fuenzalida, Ilabaca, Küschel, Longton, Molina, Morales, Saldívar, Saffirio, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

Sobre el sentido de la supresión efectuada en la letra a), cabe decir que el **Ministro Larraín** manifestó, ante la consulta de la **diputada señora Pérez, Joanna (Presidenta)** por la necesidad de solicitar al denunciante su domicilio como un requisito para la denuncia, que el domicilio es útil y conveniente, pero lo relevante es la identificación del denunciante. Por ende, se allanó a que la Comisión eliminase la referencia al domicilio.

Artículo 4

Gestión de las denuncias presentadas a través del Canal. La Contraloría, con el mérito de la denuncia, podrá ordenar a la autoridad dotada de potestad disciplinaria dar inicio a los procedimientos que correspondan, o incoar directamente procedimiento disciplinarios en asuntos relevantes para el interés público, con arreglo a lo establecido en el Título VIII de la ley N° 10.336, de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República, cuyo texto refundido se encuentra en el decreto supremo N° 2.421, de 1964, del Ministerio de Hacienda. Para estos efectos se entenderá que un asunto es relevante para el interés público, si de los hechos apareciere la concurrencia de actos constitutivos de corrupción, o que afectaren o pudieren afectar bienes o recursos públicos, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 2°. Lo anterior es sin perjuicio del ejercicio de las restantes facultades propias de la Contraloría.

Si la Contraloría incoare directamente un procedimiento disciplinario, deberá proponer a la autoridad que detenta la potestad disciplinaria las sanciones que, en definitiva, estime procedentes, o la absolucón de los funcionarios. Establecida la responsabilidad disciplinaria por la Contraloría, la autoridad administrativa correspondiente podrá imponer una sanción distinta a la propuesta mediante resolución fundada.

Si del estudio de la denuncia, apareciere que los hechos revistieren caracteres de delito, la Contraloría deberá denunciar dichos hechos ante las autoridades competentes.

De igual modo, en caso de estimar que los hechos materia de la denuncia tuvieran el carácter de infracciones que pudieren generar responsabilidades administrativas distintas a la disciplinaria, de competencia de otra autoridad de fiscalización o control, la Contraloría deberá denunciar dichos

hechos a los órganos respectivos a objeto de que estos se avoquen al conocimiento de estas materias dentro del ámbito de sus competencias.

Las denuncias que debe efectuar la Contraloría en conformidad a los dos incisos precedentes, deberán materializarse por la vía más expedita posible, debiendo mantener la reserva de la identidad de la persona que efectuó la denuncia ante el Órgano Contralor, si esta hubiere sido solicitada en conformidad al artículo 6.

La votación del artículo 4 fue la siguiente:

El inciso primero fue aprobado por simple mayoría; conjuntamente, y por la misma votación, con una indicación del Ejecutivo que suprime la frase final “Lo anterior es sin perjuicio del ejercicio de las restantes facultades propias de la Contraloría.”.

Votaron a favor las diputadas señoras Flores, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Berger, Cruz-Coke, Ilabaca, Molina, Morales, Saffirio, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker; en contra lo hizo la diputada señora Jiles; y se abstuvieron las diputadas señoras Hernando y Parra, y el diputado señor Saldívar.

El inciso segundo fue aprobado por unanimidad; conjuntamente, y por la misma votación, con una indicación del Ejecutivo, complementada por otra de la diputada señora Parra, que agrega después del punto aparte, que pasa a ser seguido, el texto que se reproduce a continuación: “El acto administrativo que imponga la sanción, deberá dictarse dentro del plazo de 30 días hábiles, contado desde que se hubiere tomado conocimiento del acto dictado por la Contraloría, que aprueba el sumario y propone a la autoridad competente las respectivas sanciones que estime procedentes. La infracción a este inciso será sancionada con censura o multa de hasta el 50% de su remuneración, la que será aplicada por la Contraloría General, previa instrucción de una investigación sumaria o sumario administrativo.”.

Participaron en la votación las diputadas señoras Flores, Hernando, Jiles, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna); y los diputados señores Berger, Coloma, Cruz-Coke, Ilabaca, Molina, Morales, Saffirio, Saldívar, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

De acuerdo a una indicación del Ejecutivo, aprobada por simple mayoría, se incorporaron los siguientes incisos tercero y cuarto, pasando el actual inciso tercero a ser quinto, y así sucesivamente:

“En aquellos casos en que no resultare aplicable lo dispuesto en los incisos anteriores, la Contraloría deberá ejercer las acciones que correspondan con el objeto de que se persigan las responsabilidades de los involucrados, por parte de los órganos y tribunales competentes, de conformidad a la ley.

En todo caso, la Contraloría podrá ejercer las restantes atribuciones que le reconoce nuestro ordenamiento jurídico.”.

Votaron a favor de la indicación las diputadas señoras Flores, Hernando, Jiles, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores

Alessandri, Berger, Coloma, Cruz-Coke, Ilabaca, Molina, Morales, Saffirio, Saldívar, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker; en tanto que se abstuvo la diputada señora Parra.

El inciso tercero, que pasa a ser quinto, fue aprobado por unanimidad; conjuntamente, y por la misma votación, con una indicación de las diputadas señoras Jiles y Joanna Pérez; y de los diputados señores Ilabaca y Morales, que reemplaza la expresión “las autoridades competentes” por “los órganos persecutores competentes”.

Participaron en la votación las diputadas señoras Flores, Hernando, Jiles, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Coloma, Cruz-Coke, Ilabaca, Molina, Morales, Saffirio, Saldívar, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

Los incisos cuarto y quinto, que pasan a ser sexto y séptimo, fueron aprobados por la misma votación que el precedente (18 votos a favor).

En virtud de una indicación de la diputada señora Luck y del diputado señor Alessandri, aprobada por simple mayoría, se agregó el siguiente inciso final al artículo 4:

"Se considerará circunstancia atenuante en el contexto de los procedimientos disciplinarios a que pudiere dar lugar la interposición de la denuncia a que refiere el artículo 2 de esta ley, la cooperación eficaz que conduzca al esclarecimiento de los hechos denunciados. Se entenderá por cooperación eficaz, para estos efectos, el suministro de datos o informaciones precisos, verídicos y comprobables, que contribuyan necesariamente a la determinación de las responsabilidades administrativas, civiles, o penales, de los involucrados."

Votaron a favor de la indicación las diputadas señoras Luck y Olivera, y los diputados señores Alessandri, Berger, Cruz-Coke, Longton, Morales, Rathgeb, Trisotti, Undurraga y Walker; mientras que votaron en contra las diputadas señoras Jiles y Parra, y los diputados señores Saffirio y Saldívar.

Se produjo la siguiente discusión a propósito del artículo 4.

Respecto del **inciso primero**, la **Jefa de la División Jurídica del Ministerio de Justicia, señora Mónica Naranjo**, explicó que la indicación del Ejecutivo (cuyo alcance se verá más adelante) obedece a que, durante la discusión general del proyecto se señaló por algunos invitados que la intención de la frase que la indicación propone eliminar era restringir las facultades de Contraloría. Sin embargo, ello no es así, sino todo lo contrario. Con su eliminación, por tanto, se quiere reforzar que la CGR puede hacer uso de todas sus atribuciones, de acuerdo a las reglas generales, en forma adicional a la instrucción de sumarios.

En cuanto al **inciso segundo** del artículo 4, y las indicaciones recaídas en él (del Ejecutivo, complementada por la de la diputada señora Parra), la **señora Naranjo, del Ministerio de Justicia**, recordó que de la propia Comisión surgió la inquietud sobre la necesidad de establecer un plazo para aquellos casos en que el Contralor propusiese una sanción al jefe superior del servicio, en orden a que este aplicara la sanción. Asimismo, el Contralor

también hizo ver que muchas veces una vez determinada la sanción por el organismo no es aplicada por los servicios.

El **Ministro de Justicia, señor Larraín**, complementó lo anterior señalando que con la indicación del Ejecutivo buscan hacerse cargo de una observación razonable que hizo el Contralor, en el sentido que muchas veces los respectivos servicios no hacen uso de su potestad sancionadora. La idea del plazo es evitar una prórroga indefinida de la toma de decisión del jefe de servicio, anulando con ello el esfuerzo de la Contraloría.

En cuanto a la indicación al inciso segundo, su autora, la **diputada señora Parra**, sostuvo también que busca hacerse cargo de observaciones expuestas en su oportunidad por el Contralor, quien hizo hincapié en que muchas veces las sanciones propuestas por el órgano contralor no son aplicadas. Agregó que no existe en la actualidad ningún mecanismo para forzar el cumplimiento de las instrucciones de la CGR o, en definitiva, para aplicar las sanciones que, fundadamente, el respectivo servicio determine. Finalmente, sostuvo que, si bien la indicación del Ejecutivo persigue el mismo fin que la de su autoría, el hecho que su propuesta establezca una sanción para el evento en que el respectivo servicio no aplique la sanción determinada por Contraloría o, en su caso, una distinta, hace que esta norma no se transforme en “letra muerta”.

El **diputado señor Ilabaca** apuntó que ambas indicaciones apuntan en la misma línea. Manifestó estar de acuerdo con la sanción que propone la indicación de la diputada Parra, pues muchas veces las autoridades administrativas que tienen la facultad para aplicar una sanción, no lo hacen, y aun cuando se les establezca un plazo para ello, es muy probable que tampoco lo hagan si no existe una sanción asociada. En ese sentido, consideró que ambas indicaciones son complementarias y sugirió acordar un plazo intermedio, pero asociado a la sanción que propone la indicación parlamentaria.

La **diputada señora Hernando** comentó que en su región (Antofagasta) existen casos activos de desacato por parte de organismos públicos que no han ejecutado instrucciones de la Contraloría. De hecho, el Intendente está acusado de notable abandono de deberes en razón de no haber acatado la instrucción del órgano contralor en orden a reincorporar a dos funcionarios exonerados. En ese escenario, se pronunció a favor de la indicación de la diputada señora Parra, por estimar que la del Ejecutivo, no siendo contradictoria, le resta facultades a Contraloría.

El **Ministro de Justicia, señor Larraín**, manifestó su aquiescencia con la sanción propuesta por la indicación parlamentaria para la autoridad administrativa en caso de infracción a lo señalado en este artículo, considerándola un aporte al proyecto. Por otra parte, solicitó a la Comisión aprobar los 30 días hábiles propuestos por el Ejecutivo para dictar el acto administrativo que imponga la sanción, por considerarlo más razonable.

La **diputada señora Parra** se manifestó a favor de la propuesta del señor Ministro, allanándose al plazo de 30 días hábiles propuesto por el Ejecutivo.

Acerca de los **nuevos incisos tercero y cuarto** que se intercalan, de conformidad con una indicación del Ejecutivo, la **señora Naranjo, del Ministerio de Justicia**, explicó que la idea es que la CGR no solo quede limitada a hacer presente y perseguir las responsabilidades administrativas, sino que también se puedan perseguir las otras responsabilidades, civiles o penales, que puedan derivar del hecho que se investiga.

Respecto del inciso cuarto propuesto, se precisa que la Contraloría puede ejercer todas las demás atribuciones que le reconoce el ordenamiento jurídico. Es decir, no solo se apunta a la instrucción de sumarios, materia específica a la que se refiere el artículo 4.

La **diputada señora Parra** insistió en una mayor precisión, consultando si se refiere a una atribución de la CGR para ejercer acciones civiles o penales.

La **señora Naranjo, del Ministerio de Justicia**, señaló que no se hace una enumeración taxativa de las restantes facultades de la Contraloría, porque la idea es remitirse a lo que la propia ley orgánica regula al respecto. Pero básicamente, las otras facultades que tiene son las de realizar auditorías, fiscalizaciones, revisiones de legalidad de los actos, entre otras.

La **diputada señora Parra** justificó su voto de abstención sobre esta indicación, haciendo ver sus dudas respecto de que se esté entregando una función obligatoria a Contraloría, que por lo demás pudiese no tener la capacidad de ejercer.

En cuanto al **inciso tercero, que pasa a ser quinto**, y la indicación recaída en el mismo, la **diputada señora Pérez (Catalina)** manifestó su preocupación respecto de los delitos de previa instancia particular (delitos tributarios o electorales, por ejemplo), ya que, en esos casos, la denuncia efectivamente debe hacerse ante la autoridad competente. Por otra parte, tampoco es conveniente que quede consignado el Ministerio Público, en caso que en un futuro se modifique el órgano persecutor penal.

El **diputado señor Ilabaca** coincidió con su antecesora, señalando que con la indicación quedan fuera una serie de autoridades que también son competentes, en materia electoral, tributaria, medioambiental, de libre competencia, etc. A su juicio, el texto debe redactarse de la forma más amplia posible.

El **Ministro de Justicia, señor Larraín**, compartió la observación de los dos diputados que le antecedieron en el uso de la palabra, por las razones ya expuestas.

El **diputado señor Saffirio** sugirió utilizar la expresión “órgano persecutor competente”, pues en ese caso no hay duda que la norma se está refiriendo al inicio de una acción penal. Y dicho órgano puede ser el Servicio de Impuestos Internos, Ministerio Público, Fiscalía Nacional Económica, Tribunal de la Libre Competencia, etc.

El **Ministro de Justicia, señor Larraín**, se manifestó de acuerdo con la propuesta.

Sobre el nuevo inciso final que se incorpora al artículo 4, relativo a la cooperación eficaz como atenuante en los procedimientos disciplinarios, la **diputada señora Parra** justificó su voto en contra en que, a su juicio, no debe aplicarse un beneficio de esta naturaleza en sede administrativa, máxime considerando que se trata de investigaciones en que aparecen personas involucradas en actos de corrupción. Distinta es la situación de la cooperación eficaz en el ámbito penal, donde sí se justifica.

El **Ministro de Justicia** valoró la indicación de los diputados Alessandri y Luck, ya que es razonable que se incorpore la atenuante de la cooperación eficaz en el derecho administrativo, donde actualmente no existe.

Artículo 5

Otros canales de denuncia. No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, la denuncia también podrá realizarse a través de los canales electrónicos que los distintos órganos de la Administración del Estado puedan habilitar al efecto, de conformidad a lo previsto en las leyes N° 19.880, N° 19.799 y N° 21.180.

Asimismo, los mecanismos de denuncia establecidos en esta ley no obstarán, en caso alguno, a la presentación de denuncia ante otros organismos, de conformidad a la ley.

La Comisión aprobó por unanimidad y sin debate este artículo.

Participaron en la votación las diputadas señoras Flores, Hernando, Jiles, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Coloma, Cruz-Coke, Ilabaca, Molina, Morales, Saffirio, Saldívar, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

TÍTULO III

DE LA RESERVA DE LA DENUNCIA

Artículo 6

Reserva de la denuncia y de los antecedentes acompañados a ella. De manifestar el denunciante la reserva de identidad, el contenido de la denuncia y demás antecedentes de respaldo serán reservados desde su ingreso al Canal, aplicándose la misma reserva respecto de la individualización del denunciante.

Lo dispuesto en el inciso anterior también se aplicará respecto a las denuncias que, por no cumplir los requisitos legales, no se les hubiere dado curso.

Sin perjuicio de lo expresado en el inciso primero, si con motivo de la denuncia que debe efectuar la Contraloría, de conformidad a los incisos segundo o tercero del artículo 4°, para el inicio o desarrollo de la investigación resulta estrictamente indispensable dar a conocer a la institución competente la denuncia y demás antecedentes aportados por un denunciante que ha manifestado reserva de identidad, deberá siempre la Contraloría, reservarse para sí la identidad del denunciante, y adoptar todos los resguardos necesarios para evitar su identificación por otras personas a partir de los datos y antecedentes de la denuncia.

El artículo 6 fue objeto del siguiente tratamiento por parte de la Comisión.

El epígrafe del Título III, así como los incisos primero y segundo del artículo en referencia, fueron aprobados por unanimidad, con los votos de las diputadas señoras Flores, Hernando, Parra, Pérez (Catalina) y

Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Coloma, Cruz-Coke, Ilabaca, Molina, Morales, Saffirio, Saldívar, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

El inciso tercero fue aprobado por la misma votación (17 a favor); conjuntamente con una indicación del Ejecutivo que consiste en una adecuación de referencia al artículo 4.

TÍTULO IV

DEL DEBER DE DENUNCIA Y DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN FAVOR DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Artículo 7

Deber de denuncia del personal de la Administración del Estado. El personal de la Administración del Estado tiene el deber de denunciar, con la debida prontitud, ante los órganos administrativos o judiciales que correspondan, los hechos de que tomaren conocimiento en el ejercicio de sus funciones y que revistieren caracteres de delito o que fueren constitutivos de faltas administrativas o infracciones disciplinarias.

Recepcionada una denuncia, se entenderá satisfecho el deber estatutario de denuncia previsto en el inciso anterior, en el artículo 175 del Código Procesal Penal, en el artículo 61 letra k) del decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, y en el artículo 58 letra k) de la ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

La Comisión aprobó por unanimidad, y sin debate, el artículo en mención, así como el epígrafe del Título IV.

Participaron en la votación las diputadas señoras Flores, Hernando, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Coloma, Cruz-Coke, Ilabaca, Molina, Morales, Saffirio, Saldívar, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

Artículo 8

Medidas preventivas de protección a favor del personal de la Administración del Estado. El que formule una denuncia a través del Canal establecido en esta ley, podrá solicitar a la Contraloría, al momento de efectuar la denuncia o con posterioridad, la adopción de una o más de las siguientes medidas preventivas de protección:

a) No ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o de destitución, o del término anticipado de su designación o contrato, excepto que se fundare en la concurrencia de un caso fortuito o fuerza mayor.

b) No ser objeto de medidas disciplinarias distintas a las previstas en el literal anterior.

c) No ser trasladado de localidad o de la función que desempeñare, sin su autorización por escrito.

d) No ser objeto de precalificación anual, si el denunciado fuese su superior jerárquico. Si no lo hiciere, regirá su última calificación para todos los efectos legales.

Las medidas preventivas de protección dispuestas en favor de quienes sirven cargos directivos de exclusiva confianza, no podrán entorpecer la atribución de remoción a que tiene derecho la autoridad respectiva.

La votación recaída en el artículo 8 fue la siguiente:

El encabezamiento del inciso primero y las letras a) y b) fueron aprobados por asentimiento unánime, con los votos de las diputadas señoras Flores, Hernando, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Cruz-Coke, Molina, Morales, Saffirio, Saldívar, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

La letra c) fue objeto de una indicación de las diputadas señoras Hernando y Joanna Pérez; y de los diputados señores Leonardo Soto y Walker; complementada por otra de la diputada señora Joanna Pérez y de los diputados señores Ilabaca y Morales, ambas **aprobadas por unanimidad, que la reemplazan por el siguiente texto:**

“c) No ser trasladado de localidad, dependencia o de la función que desempeñare, sin su autorización por escrito. Sin perjuicio de lo anterior, no se podrán menoscabar sus condiciones laborales, ni el nivel, ni el cargo.”_

Participaron en la votación las diputadas señoras Flores, Hernando, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Cruz-Coke, Ilabaca, Molina, Morales, Saffirio, Saldívar, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

La letra d) fue aprobada por la misma votación (17 a favor).

De conformidad con una indicación de la diputada señora Parra, **aprobada por simple mayoría, se incorporó la siguiente letra e):**

“e) Las demás medidas establecidas en estatutos especiales de protección al denunciante.”_

Votaron a favor de la indicación las diputadas señoras Hernando, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Ilabaca, Saffirio, Soto (Leonardo), Saldívar y Walker; mientras que lo hicieron en contra las diputadas señoras Flores y Luck, y los diputados señores Alessandri, Berger, Cruz-Coke, Molina, Morales y Trisotti.

Por otra parte, en virtud de una indicación de las diputadas señoras Hernando y Pérez (Joanna) y de los diputados señores Soto (Leonardo) y Walker, **aprobada por simple mayoría, se agregaron las siguientes letras:**

“f) Secreto de determinadas actuaciones, registros o documentos respecto de uno o más intervinientes.

g) Traslado de las diligencias a las que deba asistir el denunciante en un lugar distinto de aquél donde, y de cuya ubicación no se dejará constancia en el registro respectivo.

h) Utilización de procedimientos mecánicos o tecnológicos que eviten la participación física del testigo en las actuaciones procesales.

i) Posibilidad de recibir declaraciones de forma anticipada y a través de otros medios idóneos (distorsionadores de voz, rostros cubiertos, entre otros) para impedir la identificación física del denunciante.

j) Reposición laboral en las mismas, o similares condiciones, en forma cautelar.

k) Las demás que se consideren pertinentes.”.

Votaron a favor de la indicación las diputadas señoras Hernando, Jiles, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Saffirio, Saldívar, Soto y Walker; en contra lo hizo el diputado señor Berger; y se abstuvieron la diputada señora Luck y los diputados señores Cruz-Coke, Longton, Molina y Trisotti.

El inciso final del artículo 8 fue aprobado por simple mayoría. Votaron a favor la diputada señora Luck y los diputados señores Berger, Cruz-Coke, Longton, Molina, Saffirio y Trisotti; en tanto que se abstuvieron las diputadas señoras Hernando, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Soto y Walker.

El artículo 8, y las indicaciones presentadas al mismo, suscitaron la siguiente discusión.

Acerca de las **indicaciones que sustituyen la letra c)**, el **diputado señor Leonardo Soto** arguyó que la cantidad de acciones que puede llevar a cabo una autoridad que busca generar represalias y producir menoscabo al denunciante son múltiples, y van más allá del traslado de localidad o función. En ese sentido, respaldó una propuesta más amplia que la del Ejecutivo, que brinde una protección más integral, considerando las condiciones laborales, el nivel jerárquico y el cargo del denunciante.

El **señor Ministro** consideró innecesaria la indicación, por entender que todos los aspectos a que ella hace referencia están subsumidos en el literal c) propuesto por el gobierno. Por otra parte, en atención a la forma en que está redactada, y principalmente por el uso de la palabra “afectará, tiene el inconveniente que ella podría impedir, por ejemplo, un cambio de condición favorable al funcionario.

El **diputado señor Ilabaca** argumentó que se debe estar al sentido natural y obvio de las palabras, y el vocablo “afectar”, de acuerdo a su segundo significado etimológico según la RAE, significa: “con el sentido de producir o tener un efecto normalmente negativo sobre una persona o una cosa”.

El **Ministro Larraín** insistió en que, si la Comisión tiene el ánimo de aprobar la indicación, lo más adecuado sería perfeccionar su redacción a fin de que se entienda claramente que lo que queda vedado es perjudicar al funcionario.

En lo que concierne a la **indicación que incorpora una letra e)**, su autora, la **diputada Andrea Parra**, expresó que las medidas preventivas que regula el artículo 8 son aquellas que puede solicitar un denunciante a la Contraloría cuando formula una denuncia a través del Canal que establece este proyecto. Sin embargo, dichas medidas no son aplicables, por ejemplo, al personal de las Fuerzas Armadas que pueda efectuar una denuncia en el Canal. Por ello, es necesario incorporar un nuevo literal que haga referencia a otras medidas establecidas en estatutos especiales de protección al denunciante.

El **Ministro de Justicia, señor Larraín**, opinó que su incorporación en el articulado puede ser confusa, ya que si en algún estatuto especial de protección al denunciante hay medidas que lo protegen, se trata de normas especiales que serán siempre complementarias a la norma general que implica este cuerpo normativo. En ese sentido, la indicación sería innecesaria, enfatizando que los estatutos especiales que pudieren existir siempre tendrán aplicación respecto de sus propios casos, ya que la norma especial siempre prevalece por sobre la general.

Sin perjuicio de lo anterior, la **diputada señora Parra** defendió la indicación, considerando que ella no genera un efecto negativo y que la referencia a los estatutos especiales debe quedar contemplada en el artículo.

El **diputado señor Leonardo Soto** fundamentó su voto a favor de la indicación en comentario, en que hay estatutos administrativos especiales que tienen normas jerárquicas especiales, como por ejemplo los de las Fuerzas Armadas y Carabineros, y eventualmente podrían existir algunas medidas que, en su estatuto interno, podrían resolver algunos problemas de represalias específicos.

Respecto a la indicación parlamentaria que agrega las nuevas letras f) a k), el **señor ministro** fue del parecer que el tipo de medidas que ella propone como atribuciones para la CGR no es pertinente, pues el artículo trata sobre medidas de protección a favor del personal de la Administración del Estado en el contexto de un proceso administrativo.

En cuanto al inciso final del artículo 8, el **señor ministro** explicó que por medio de esta norma se otorga un trato distinto al personal de confianza, en cuyo caso la objeción de remoción no podría ser válida, por razones obvias.

Artículo 9

Concesión de las medidas preventivas de protección. La Contraloría, para conceder una o más de las medidas preventivas de protección establecidas en el artículo anterior, deberá fundar su necesidad realizando una ponderación de los antecedentes expuestos por el denunciante y el riesgo de que éste pueda ser objeto de represalias con motivo de la denuncia, que afecten su indemnidad o estabilidad laboral.

Si la Contraloría concediere la protección requerida, ésta se extenderá por todo el tiempo en que subsistan las circunstancias que motivaron su procedencia. Conforme a lo anterior, en cualquier momento, la Contraloría, de oficio, podrá modificar las medidas decretadas o disponer su cesación. Para

estos efectos deberá evaluar periódicamente si se mantienen las circunstancias que justificaron la concesión de la medida.

El inciso primero fue aprobado por unanimidad, con los votos de las diputadas señoras Cicardini, Hernando, Jiles, Luck, Olivera, Parra, Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Cruz-Coke, Longton, Morales, Rathgeb, Saffirio, Trisotti, Undurraga y Walker.

El inciso segundo recibió una indicación sustitutiva, suscrita por las diputadas señoras Hernando y Pérez (Joanna), y por los diputados señores Soto (Leonardo) y Walker, **aprobada por la misma votación que el inciso primero (17)**, y que dice así:

“Solicitada por el denunciante medidas de protección, Contraloría las extenderá por todo el tiempo en que subsistan las circunstancias que motivaron su procedencia, mientras dure el peligro que las motiva, incluso con posterioridad a la culminación de los procedimientos a que dieron origen los hechos denunciados. No obstante lo anterior, en cualquier momento, la Contraloría, de oficio, podrá modificar las medidas decretadas o disponer su cesación. Para estos efectos deberá evaluar periódicamente si se mantienen las circunstancias que justificaron la concesión de la medida.”.

El **ministro de Justicia** manifestó estar de acuerdo con el planteamiento de fondo de la indicación sustitutiva, por cuanto hace más explícita la extensión de la tutela.

Artículo 10

Tramitación de las medidas preventivas de protección. La Contraloría resolverá las medidas preventivas de protección solicitadas con el solo mérito de los antecedentes acompañados por el denunciante, dentro del plazo de tres días hábiles.

De otorgarse una medida preventiva de protección, total o parcialmente, la resolución que la concede deberá ser notificada tanto al solicitante como al organismo de la Administración del Estado en el que éste se desempeñe, a través de los mecanismos previstos en la ley N° 19.880.

No procederán recursos administrativos contra la resolución de Contraloría que se pronuncie acerca de la concesión de las medidas preventivas de protección del artículo anterior. Si la Contraloría rechazare la solicitud de una o varias medidas preventivas de protección, el denunciante deberá invocar la existencia de nuevos antecedentes para formular una nueva solicitud.

Los incisos primero y segundo fueron aprobados por unanimidad, con los votos de las diputadas señoras Cicardini, Hernando, Jiles, Luck, Olivera, Parra, Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Cruz-Coke, Longton, Morales, Rathgeb, Saffirio, Trisotti, Undurraga y Walker.

El inciso tercero recibió una indicación sustitutiva, suscrita por las diputadas señoras Hernando y Pérez (Joanna), y por los diputados señores Soto (Leonardo) y Walker, **aprobada por la misma votación que los incisos precedentes (17)**, y que dice así:

“La resolución de Contraloría que otorga las medidas de protección o que determina su modificación o cese, es susceptible de ser impugnada por el solicitante de tales medidas, en los términos y plazos señalados en la ley N°19.880, sin perjuicio de la procedencia de los recursos judiciales que correspondan.”.

Por otra parte, de conformidad con una **indicación** de las diputadas señoras Hernando y Pérez (Joanna), y de los diputados señores Soto (Leonardo) y Walker, **aprobada por unanimidad, se agregó el siguiente inciso final:**

“El incumplimiento o inobservancia de deberes, por parte de los funcionarios públicos, relacionados con el otorgamiento y ejecución de medidas de protección a los denunciantes de actos de corrupción, genera responsabilidades de tipo administrativo, civil y penal según sea el caso, y se sancionarán de acuerdo a las normas especiales de la materia.”.

Participaron en la votación las diputadas señoras Hernando, Jiles, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Cruz-Coke, Longton, Morales, Saffirio, Saldívar, Soto (Leonardo) Trisotti y Walker.

Artículo 11

Alegación de represalias por causa de la denuncia efectuada por el personal de la Administración del Estado. El que, a consecuencia de haber formulado una denuncia a través del Canal, hubiere sufrido represalias por una actuación o acto administrativo que afectare su indemnidad o estabilidad laboral, tendrá derecho a concurrir ante la Contraloría, dentro del plazo de diez días hábiles contado desde su notificación, a objeto de que el Órgano Contralor, conociendo de estos hechos, califique si estos han tenido el carácter de represalia con motivo de la denuncia y determine, en consecuencia, la existencia de vicios de legalidad que afecten la actuación o decisión del servicio u órgano. Para estos efectos, se considerará que ha existido represalia y, por tanto, vicio de legalidad, respecto de aquellas actuaciones o actos administrativos que se hayan dictado con motivo de la denuncia y que sean arbitrarios o desproporcionados de acuerdo a los antecedentes fundantes de la actuación o acto; o constituyan una denigración u hostigamiento en contra del denunciante.

La reclamación regulada en este artículo no afectará la facultad de remoción que tiene la autoridad respecto de quienes desempeñen cargos directivos de exclusiva confianza.

La Comisión aprobó por simple mayoría el inciso primero. Votaron a favor las diputadas señoras Luck, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Berger, Cruz-Coke, Gutiérrez, Longton, Molina, Morales, Saffirio, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker; mientras que se abstuvieron las diputadas señoras Jiles y Parra, y el diputado señor Saldívar.

El inciso segundo fue aprobado por unanimidad, con los votos de las diputadas señoras Jiles, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna); y los diputados señores Alessandri, Berger, Cruz-Coke, Gutiérrez, Longton, Molina, Morales, Saffirio, Saldívar, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

Por otra parte, **se aprobó por simple mayoría una indicación** de la diputada señora Pérez (Catalina), **que agrega los siguientes incisos finales en el artículo 11:**

“El mismo derecho tendrá el que, habiendo realizado una denuncia a través de los medios que establece esta ley, vea impedidas sus posibilidades de ingreso, promoción, continuación o renovación laboral, sea en el organismo público en el que se encontraba al momento de denunciar o en otro.

Podrá concurrir ante la Contraloría el cónyuge, conviviente civil, ascendiente y descendiente y colaterales hasta el segundo grado, que en razón de la denuncia efectuada por su pariente, sufran alguno de los efectos descritos en este artículo.”.

Votaron a favor de la indicación las diputadas señoras Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna); y los diputados señores Alessandri, Berger, Cruz-Coke, Gutiérrez, Longton, Molina, Morales, Saffirio, Saldívar, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker; mientras que se abstuvo la diputada señora Jiles.

La autora de la indicación, **diputada Catalina Pérez**, explicó que ella persigue dos objetivos. En primer lugar, ampliar la protección más allá del lugar o del órgano administrativo en específico, considerando también otros organismos respecto de los cuales el funcionario vea dificultado su ingreso. En segundo término, se plantea ampliar el ámbito de protección a los familiares que quieran entrar al servicio público y no puedan en razón de las represalias de las que fue objeto su pariente denunciante. Al respecto, señaló que esta misma protección se establece en el artículo 2 del Código del Trabajo.

Artículo 12

Tramitación de la reclamación de ilegalidad por represalia del acto o actuación administrativa. En ejercicio de la facultad prevista en el artículo anterior, el Órgano Contralor podrá dirigirse a cualquier persona, autoridad u organismo, a fin de solicitar datos e informaciones que tengan relación con la actuación o acto administrativo respecto del cual se reclama o con hechos o circunstancias que hubieren incidido en su emisión, de conformidad a lo previsto en el artículo 9º de la ley N° 10.336, de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República, cuyo texto refundido se encuentra contenido en el decreto supremo N° 2.421, de 1964, del Ministerio de Hacienda.

La resolución que se dicte en el marco de este proceso deberá ordenar al respectivo órgano, si corresponde, la invalidación de los actos o actuaciones contrarios a derecho, y en su caso, la instrucción de los procedimientos disciplinarios respectivos.

La Comisión aprobó por unanimidad este artículo, con los votos de las diputadas señoras Jiles, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna); y los diputados señores Alessandri, Berger, Cruz-Coke, Gutiérrez, Longton, Molina, Morales, Saffirio, Saldívar, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker (17); a los que se sumó la diputada señora Hernando respecto del inciso segundo (18).

Artículo 12 bis

De conformidad con una indicación de las diputadas señoras Hernando y Pérez (Joanna); y de los diputados señores Soto (Leonardo) y Walker, **aprobada por simple mayoría, se agregó el siguiente artículo:**

“Artículo 12 bis.- El funcionario público que sea coautor, cómplice o encubridor de alguna conducta susceptible a ser sancionada penalmente, podrá obtener una reducción de la sanción descrita en esta ley, cuando aporte al tribunal competente antecedentes que conduzcan a la acreditación de dicha conducta y a la determinación de los demás responsables.

Para acceder al beneficio de la delación descrita en el inciso anterior, el funcionario deberá cumplir con las siguientes condiciones: a) haber cesado en la conducta sancionada; b) ser el primero en proporcionar antecedentes precisos, veraces y comprobables, que representen un aporte efectivo y sean elementos de prueba suficientes para fundar un requerimiento ante el Tribunal; c) abstenerse de divulgar la solicitud de estos beneficios hasta que el Ministerio Público haya formulado cargos u ordene archivar los antecedentes de la solicitud; d) no haber sido beneficiado anteriormente por este mecanismo de reducción de la sanción descrita.

Aplicará solo el beneficio de reducción de la sanción, a quien sin ser el primero en denunciar, aporte antecedentes adicionales, precisos, veraces y comprobables que representen un aporte efectivo a la constitución de elementos de prueba suficientes para acreditar la responsabilidad penal de los denunciados en el proceso. La reducción de la sanción se determinará por el juez conforme al mérito de la causa.

Los beneficios por la delación regulada en el presente artículo no serán aplicables a quienes hayan sido organizadores, planificadores, inductores, o hubieren coaccionado a los demás a participar en ella. Se tendrán presente los rangos y la existencia de jerarquías funcionarias para determinar la situación descrita en este inciso.”.

Votaron a favor de la indicación las diputadas señoras Hernando, Jiles, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Gutiérrez, Ilabaca, Saldívar, Soto (Leonardo), Velásquez (Pedro) y Walker. En contra lo hicieron los diputados señores Berger, Cruz-Coke, Fuenzalida, Longton y Trisotti.

El Ministro de Justicia y Derechos Humanos, señor Larraín, dijo que habiéndose incorporado en el artículo 4 la cooperación eficaz en sede administrativa a través de una indicación parlamentaria, no es necesaria esta otra norma, puesto que tiende a confundir procedimientos penales con administrativos.

La autora de la indicación, **diputada señora Hernando,** sostuvo que esta indicación es el núcleo de la moción refundida con el proyecto del Ejecutivo, ya que tiene que ver precisamente con incentivar la delación. En la actualidad no se contemplan mecanismos para motivarla, y ellos son fundamentales para levantar denuncias que de otra forma no se concretarían.

Señaló, finalmente, que de manera especial en el ámbito público se deben contemplar estímulos para autodenunciarse o denunciar a la jefatura.

La diputada **Catalina Pérez** manifestó que votó a favor sin perjuicio de observar en la norma algunas complejidades, que espera se puedan mejorar.

A continuación, la Comisión discutió una indicación de los diputados (as) Hernando, J. Pérez, L. Soto y Walker, que proponía incorporar un nuevo Título V en el proyecto (artículos 14 y 15). No obstante haber sido rechazada dicha indicación por falta de quorum (8 votos a favor, 7 en contra y abstención), y así consta en el capítulo correspondiente de este informe, dado que ella suscitó un amplio debate, se reproduce a continuación tanto el texto de la indicación como un resumen de la discusión que suscitó.

“TÍTULO V

DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN PROCEDIMIENTOS PENALES

Artículo 14.- Medidas de protección en el proceso penal. El que formule una denuncia en conformidad a esta ley, podrá solicitar a la fiscalía, en conjunto con su denuncia, o incluso antes realizarla, o durante cualquier etapa del proceso penal, la adopción de uno o más de las siguientes medidas de protección:

a) Reserva de identidad, oficio o profesión, domicilio y cualquier dato personal que impida la identificación del denunciante en todas las diligencias que se practiquen durante el proceso penal pudiendo utilizarse una clave u otro mecanismo de verificación.

b) Secreto de determinadas actuaciones, registros o documentos respecto de uno o más intervinientes.

c) Traslado de las diligencias a las que deba asistir el denunciante en un lugar distinto de aquél donde funciona la fiscalía, y de cuya ubicación no se dejará constancia en el registro respectivo.

d) Utilización de procedimientos mecánicos o tecnológicos que eviten la participación física del testigo en las actuaciones procesales (videoconferencias, teleconferencias, u otros medios tecnológicos similares).

e) Posibilidad de recibir declaraciones de forma anticipada y a través de otros medios idóneos (distorsionadores de voz, rostros cubiertos, entre otros.) para impedir la identificación física del denunciante.

f) Prohibición de ser fotografiados o se capte su imagen a través de cualquier otro medio.

g) Asistencia psicológica.

h) Asistencia económica para su subsistencia, en caso quede desamparado con motivo de su denuncia.

i) Cambio de domicilio. Excepcionalmente esta medida tendrá una aplicación extraterritorial.

j) En el caso de denunciante que se encuentren privados de libertad, medidas especiales de protección, tales como su separación del resto de la población carcelaria o su reclusión en áreas o cárceles especiales, entre otros.

k) Cambio de identidad.

l) Las demás que sean pertinentes.

Artículo 15.- Concesión y tramitación de las medidas de protección en el proceso penal. La fiscalía, para conceder una o más de las medidas preventivas de protección establecidas en el artículo anterior, deberá fundar su necesidad realizando una ponderación de los antecedentes expuestos por el denunciante y el riesgo de que éste o su familia puedan ser objeto de represalias con motivo de la denuncia, que afecten o puedan afectar su vida o su integridad personal o familiar.

Si la fiscalía concediere la protección requerida, ésta se extenderá por todo el tiempo en que subsistan las circunstancias que motivaron su procedencia. Conforme a lo anterior, en cualquier momento, la fiscalía, de oficio, podrá modificar las medidas decretadas o disponer su cesación. Para estos efectos deberá evaluar periódicamente si se mantienen las circunstancias que justificaron la concesión de la medida.

La fiscalía deberá evaluar los riesgos de represalias, con la intervención de la División de Víctimas y Testigos del Ministerio Público, pudiendo utilizar las diligencias de investigación que estime pertinentes. Al otorgar una medida de protección deberá comunicar su decisión al denunciante.

Cuando se deniegue la protección o se conceda el otorgamiento parcial, en su caso, el denunciante podrá reclamar de la decisión ante el Tribunal de Garantía, quien citará a una audiencia reservada, al denunciante y al Ministerio Público, para resolver al efecto.”

El **señor Ministro** expresó que la propuesta parlamentaria presenta algunos inconvenientes. En términos generales, no se debe olvidar que se está regulando la protección al denunciante en el ámbito administrativo. Las modificaciones al Código Penal o al Código Procesal Penal están contenidas en el artículo 15 del proyecto original. En consecuencia, estas normas (nuevos artículos 14 y 15), de aprobarse, debiesen estar incorporadas en los respectivos Códigos, porque son propias del proceso penal.

Además, conceden ciertas atribuciones a la Fiscalía para que disponga una serie de medidas de protección a favor del denunciante, que pueden significar recursos económicos para su ejecución, y que el Ministerio Público actualmente no tiene.

Por su parte, dentro de las modificaciones propuestas en el proyecto al Código Procesal Penal, hay indicaciones que apuntan a proteger al denunciante, por lo que la indicación podría generar complicaciones, ya que persiste en una confusión entre los procesos penal y administrativo que no contribuye para avanzar en la materia.

Sobre el mismo punto, la **Jefa de la División Jurídica del Ministerio de Justicia, señora Mónica Naranjo**, precisó que el proyecto de ley (el mensaje) ya contempla medidas de protección en el ámbito penal, como modificaciones al Código Procesal Penal. En ese sentido, el artículo 15 introduce modificaciones a los artículos 174 y 178 para, por una parte, reconocer la reserva en la identidad del denunciante; y, por otra, autorizar al

Ministerio Público a disponer medidas de protección a su favor, cuando la entidad de la naturaleza de los hechos, o la calidad de la persona denunciada, indicare que existe un riesgo plausible, de ser él o su familia, víctima de hostigamientos, amenazas u otros atentados con motivo de la denuncia.

Además, previno que la indicación generaría un desequilibrio con la protección que nuestra legislación actual reconoce a la víctima.

El **diputado señor Leonardo Soto** explicó que la indicación en comento recoge parte del debate que ha generado este proyecto, y en especial la exposición que realizó el Ministerio Público, oportunidad en la que dio a conocer un anteproyecto de protección al denunciante en sede penal y administrativa, elaborado con la participación de diferentes actores nacionales e internacionales. El referido trabajo dio cuenta de que el denunciante de corrupción puede hacer una denuncia en sede administrativa y otra, por los mismos hechos, en sede penal, si los hechos son constitutivos de delito. Esta norma que se propone agregar al proyecto busca proteger al denunciante, o a su familia, también en sede penal, de las eventuales represalias o persecuciones que, con ocasión de la denuncia, puedan ocurrir.

Hizo presente que todas las medidas de protección que contempla la indicación existen actualmente para los testigos, con la debida orgánica y financiamiento, sin que parezca razonable establecerlas para unos y no para otros.

El **diputado señor Velásquez (Pedro)** dijo que, si bien comparte la necesidad de proteger al denunciante, mostró preocupación por algunos de los literales, como el h), que dispone asistencia económica para su subsistencia, en caso quede desamparado con motivo de su denuncia, ya que podría incentivar denuncias falsas e, incluso, motivadas por venganza.

La **diputada señora Hernando**, a propósito sobre el desbalance a que hizo referencia el Ministerio entre la protección del denunciante de corrupción y la establecida para las víctimas, relevó la importancia del presente proyecto, por cuanto regula un delito específico que se comete contra la propiedad del Estado, en el marco de una función pública. Acotó que la protección a la víctima en Chile es débil y debe reforzarse.

El **diputado señor Fuenzalida** hizo reparos a la posibilidad de solicitar estas medidas de protección incluso antes de presentar la denuncia, fuera de un proceso propiamente tal.

Además, coincidió con lo expresado por el señor Ministro respecto a la inadmisibilidad de alguna de las medidas contenidas en el artículo 14 propuesto, por cuanto requieren de recursos públicos para su ejecución.

El **diputado señor Longton** observó dificultades relacionadas con la operatividad de la norma y con su ubicación dentro del proyecto. En otros términos, de aprobarse estas normas debieran incluirse dentro de un título especial del Código Procesal Penal, como complemento de la protección a las víctimas.

Concluyendo el debate, el **diputado señor Walker, Presidente accidental**, explicó que, en atención al principio de legalidad, las medidas de protección específicas deben estar señaladas de manera expresa y taxativa. Por otro lado, sugirió agregar una prohibición al cambio de naturaleza en las funciones que desarrolle el funcionario (a) denunciante, y del lugar de trabajo donde se desempeña, pues son represalias muy comunes, especialmente en instituciones más jerarquizadas.

TÍTULO IV bis, NUEVO
DISPOSICIONES FINALES

Este título nuevo del proyecto corresponde a una **indicación del Ejecutivo**, que consta de dos artículos y que mereció el siguiente tratamiento por parte de la Comisión.

Artículo 12 ter

Artículo 12 ter.- Las disposiciones de esta ley también serán aplicables a las denuncias por hechos constitutivos de faltas administrativas, en los que tuviere participación alguna de las siguientes entidades o su personal:

a) Las personas jurídicas sin fines de lucro creadas de conformidad a lo dispuesto en los artículos 100 y siguientes del decreto con fuerza de ley N°1, de 2005, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°19.175, en el artículo 12 del decreto con fuerza de ley N°1-3063, de 1980, del Ministerio del Interior, y en los artículos 129 y siguientes del decreto con fuerza de ley N°1, de 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 18.695, o;

b) Las empresas, sociedades o entidades públicas o privadas en que el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones centralizadas o descentralizadas tengan aportes de capital mayoritario o en igual proporción, o, en las mismas condiciones, representación o participación, siempre que no estén contenidas en el literal a) del artículo 1° de esta ley.

Con todo, no serán aplicables las disposiciones contenidas en el Título IV al personal que preste servicios en las instituciones referidas en el inciso anterior.

El epígrafe del nuevo título fue aprobado por unanimidad.

El encabezamiento del inciso primero fue aprobado también por asentimiento unánime; conjuntamente con una indicación del diputado señor Leonardo Soto, que intercala después de la expresión “faltas administrativas” la siguiente: “o infracciones disciplinarias en los términos previstos en el artículo 2 de esta ley, y”.

Los literales a) y b) fueron aprobados por unanimidad.

Participaron en la votación antedicha las diputadas señoras Hernando, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Cruz-Coke, Fuenzalida, Gutiérrez, Ilabaca, Longton, Saldívar, Soto (Leonardo), Velásquez (Pedro) y Walker.

El inciso segundo fue aprobado por simple mayoría. Votaron a favor las diputadas señoras Hernando, Jiles, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Gutiérrez, Longton, Molina, Morales, Saffirio, Saldívar, Trisotti y Walker. Votó en contra el diputado señor Soto (Leonardo).

El **diputado señor Leonardo Soto** justificó su voto en contra argumentando que es un error de este proyecto dejar sin protección a los trabajadores de las corporaciones municipales y de las asociaciones municipales cuando hacen una denuncia por corrupción. Por otra parte, por aplicación de este inciso tampoco se genera para esos trabajadores el deber de denunciar.

Al respecto, el **señor ministro** precisó que estos trabajadores sí quedaron sujetos al deber de denuncia.

Artículo 12 quater

Artículo 12 quater.- El trabajador regido por el Código del Trabajo que ha sufrido represalias con motivo de una denuncia en los términos planteados en el Título II de esta ley, podrá reclamar la afectación de sus derechos conforme a las disposiciones de dicho Código.”.

El artículo en referencia fue aprobado por unanimidad, con los votos de las diputadas señoras Hernando, Jiles, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna); y de los diputados señores Alessandri, Berger, Gutiérrez, Longton, Molina, Morales, Saffirio, Saldívar, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker

El nuevo título IV bis, y los artículos 12 ter y 12 quater que lo conforman, dieron lugar al siguiente intercambio de opiniones.

El señor **Ministro** manifestó que la indicación recoge las observaciones que se efectuaron en la discusión general sobre la necesidad de ampliar el espectro de los órganos que actuarán como canal de denuncia, ya que el proyecto original dejaba fuera algunos organismos, como las municipalidades o las Corporaciones de Desarrollo Regional, entre otros.

De este modo, por medio del artículo 12 ter se incorpora en este estatuto a aquellas entidades que no forman parte de la administración tradicional del Estado, sino que de aquella que se denomina “Administración Invisible”, tales como las corporaciones municipales, que tienen un estatus jurídico distinto, y que, si bien en principio no estaban incluidas en el proyecto, se optó por incorporarlas en atención a las responsabilidades que ejercen.

Añadió que el inciso final del artículo 12 ter dispone que al personal de la Administración Invisible no se le aplican los mecanismos de protección establecidos en el título IV del proyecto, ya que por su naturaleza no le son aplicables. Se trata de un tipo de personal que tiene otras características y de trabajadores regidos por el Código del Trabajo.

Por su parte, el nuevo artículo 12 quater regula la situación de aquellas personas que se encuentran bajo contrato de trabajo y, por lo tanto, no estarían beneficiadas por estas normas. Para esos casos, se estableció la posibilidad de que el trabajador pueda hacer la denuncia en las condiciones que dispone el Código del Trabajo, es decir, recurriendo a la tutela laboral.

El **diputado señor Ilabaca** consideró un avance incluir en el estatuto a la denominada “Administración Invisible”. Sin embargo, no es aceptable que a los funcionarios que laboran en ella no se les entregue ninguna herramienta de protección. Si bien se trata de trabajadores que están regidos por el Código del Trabajo, ellos ejercen una función pública. Si estos

funcionarios quedan en la indefensión, es válido cuestionarse la motivación que podrían tener para denunciar.

Agregó que la tutela laboral y la indemnización por años de servicio, en caso de despido, no es suficiente para estos efectos, y menos cuando lo que se busca es la denuncia de los actos de corrupción al interior de este tipo de instituciones. Por ello, consideró que las medidas de protección que establece el Título IV debe aplicársele a este personal, al igual como se aplica a los funcionarios públicos. Advirtió que el Título IV incluye no solo las medidas de protección, sino que también el deber de denuncia.

Por último, reparó en que los tribunales laborales hoy no están funcionando al 100%, lo que implica una gran dilación en la realización de las audiencias.

La **diputada señora Pérez (Catalina)** coincidió con su antecesor. Destacó que las medidas de protección cumplen un fin primario que es proteger a los denunciantes del amedrentamiento, pero también un fin secundario, que es otorgar la debida seguridad para denunciar. Si bien, tal como están planteadas, las medidas de protección resultan incompatibles con el personal que se desempeña en la Administración Invisible, se debe hacer un esfuerzo por hacerlas compatibles, pues de lo contrario el objetivo de la norma pierde sentido. Esto es especialmente preocupante en materia municipal, y podría incluso motivar que se utilice a trabajadores de las corporaciones municipales para actos de corrupción.

Por último, frente al argumento del Ejecutivo de que estos trabajadores ya estarían protegidos por el Código del Trabajo (posibilidad de demandar tutela laboral, despido injustificado, etc.), hizo ver que actualmente los juicios laborales están tardando más de un año.

El **ministro de Justicia** manifestó entender la inquietud de los diputados Ilabaca y Catalina Pérez, pero enfatizó que no es viable, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, otorgar a todos los trabajadores la misma protección. En efecto, la CGR no tiene las mismas posibilidades para tomar similares medidas de protección respecto de este tipo de trabajadores, como sí puede hacerlo respecto de los funcionarios públicos.

Ahora bien, ello no significa que estos trabajadores queden desprotegidos, ya que la tutela laboral, las responsabilidades que tiene la Dirección del Trabajo y otros organismos permiten garantizar una debida y adecuada protección.

Acerca del mismo tópico, la **señora Rocío González, abogada de la División Jurídica del Ministerio de Justicia**, respondiendo a observaciones realizadas por el **diputado señor Soto y la diputada señora Catalina Pérez** al inciso final del artículo 12 ter, en cuanto a que no haría aplicable la protección del Título IV al personal que preste servicios en las instituciones enunciadas, debido a la naturaleza jurídica de su relación laboral, explicó que este proyecto de ley hace referencia a dos grupos de instituciones que, sin perjuicio de ejercer función pública, tienen una naturaleza jurídica distinta.

Las instituciones que menciona el artículo 1 son aquellas que la Ley General de Bases de la Administración del Estado califica como integrantes de la Administración Pública, son creadas por ley, tienen funcionarios públicos que tienen una relación laboral de derecho público con el Estado y están sujetos a los derechos y obligaciones contenidas en la Ley antes citada.

El segundo grupo de instituciones al que el proyecto hace referencia y, específicamente el inciso final del artículo 12 ter, tienen una

naturaleza jurídica sui generis, porque son de derecho privado, pero ejercen una función pública. Corresponden a lo que la doctrina nacional denomina “la administración invisible”. Quienes prestan funciones en estos organismos son trabajadores con una relación de derecho privado laboral y no tienen las obligaciones de los funcionarios públicos.

Esta realidad hace necesaria, por una parte, la inclusión de estos organismos privados como canales de denuncia, dada la función pública que realizan; y, por otra, hacer la remisión correspondiente a los mecanismos de protección que tienen estos trabajadores en el Código del Trabajo.

A su vez, el **asesor del Ministerio de Justicia, señor Felipe Rayo**, enfatizó que la Administración Invisible se rige por un estatuto completamente distinto y presenta peculiaridades que no tiene un funcionario público de la Administración. Esto explica que las medidas de protección del artículo 8 sean aplicables solo al personal de la Administración del Estado y no al personal que se rige por el Código del Trabajo.

Añadió que el personal de la Administración Invisible que hace una denuncia a través del Canal, tiene derecho a la reserva de identidad, como cualquier otra persona, y también podría ampararse en un reclamo posterior. Pero las medidas del artículo 8 suponen la existencia de una carrera funcionaria y de procedimientos disciplinarios administrativos, entre otros.

Otra diferencia importante es que los trabajadores sujetos a contrato de trabajo tienen estabilidad laboral, característica de la que no gozan los funcionarios públicos que se desempeñan a contrata o a honorarios. La medida del literal b) del artículo 8, por tanto, es coherente con aquello.

Respecto de la medida establecida en el literal c) del artículo 8, recordó que, en el Código del Trabajo, de acuerdo a su artículo 10, la determinación de las funciones y del lugar o ciudad en que hayan de prestarse constituye una cláusula mínima del contrato de trabajo. En cambio, tratándose del personal sujeto a Estatuto Administrativo, es una obligación del funcionario cumplir las destinaciones y las condiciones de servicio que disponga la autoridad competente.

Se trata, por tanto, de lógicas distintas, por lo que la exclusión de estos trabajadores de este precepto no tiene por objeto dejarlos en una situación de precariedad respecto de los funcionarios del Estado, sino por el contrario, corregir situaciones de precariedad que afectan especialmente a estos últimos.

En otro plano, apuntó que, si se analiza la legislación laboral, además de la tutela o la vigilancia administrativa que está a cargo de la Dirección del Trabajo, existen diversas acciones judiciales que tienden a resguardar al trabajador de posibles actos de represalia. Una de ellas es la Tutela Laboral. El artículo 485 del Código del Trabajo establece expresamente que “se entenderá que aplica respecto de las represalias ejercidas en contra de trabajadores por el ejercicio de acciones judiciales, su participación en ellas como testigo o haber sido ofrecidos en tal calidad, o bien como consecuencia de la labor fiscalizadora de la Dirección del Trabajo”. Esta mención expresa a actos de represalia a propósito de la tutela laboral, en este proyecto de ley, incluso se refuerza a través de indicaciones parlamentarias, lo que demuestra que efectivamente es un canal idóneo.

También hay otras acciones en el Código del Trabajo que permiten reclamar contra este tipo de actos de represalia como, por ejemplo, la acción de despido injustificado, que habilita para la obtención de la indemnización correspondiente. Frente a un hostigamiento permanente, acoso

laboral o acoso sexual, se puede incluso provocar un despido indirecto, todas acciones que se pueden presentar conjunta o subsidiariamente.

Por tanto, la legislación laboral ofrece buenos instrumentos de tutela, en una judicatura además especializada. Por otra parte, la acción de tutela tiene una legitimación activa mucho mayor, y no es necesario que quien la ejerza sea el trabajador. Puede ser una organización sindical, la Inspección del Trabajo, o cualquier otro trabajador. También existe la tutela anticipada respecto de la tutela laboral, que habilita al tribunal, en la primera resolución que dicta, a suspender los efectos del acto impugnado, si la gravedad de los hechos así lo amerita. Otro aspecto a favor en este tipo de acción es la carga dinámica de la prueba, es decir, “basta un indicio de prueba para que se estime que está suficientemente probado por el trabajador o la persona afectada que el acto es infundado o carente de motivación, teniendo que explicar el denunciado los fundamentos de la medida que adoptó” (artículo 493 del Código del Trabajo).

Finalmente, el asesor sintetizó que las medidas del artículo 8 responden a particularidades propias del Estatuto Administrativo que no son replicables respecto de un trabajador sujeto a contrato de trabajo, que cuenta con mecanismos bastantes idóneos que en este proyecto se proponen reforzar, principalmente la tutela laboral.

El **diputado señor Trisotti** hizo presente que, junto a otros diputados, presentó una indicación al artículo 90 A del Estatuto Administrativo (que luego fue aprobada), que ampara a todas las personas que han sido contratadas a honorarios, en términos tales que si han efectuado una denuncia fundada se les respetará el plazo fijado en el contrato de trabajo. Esta norma cubre a un gran número de funcionarios públicos que, si bien están sujetos al Estatuto Administrativo, no son de planta ni a contrata, sino a honorarios,

El **diputado señor Soto** manifestó no compartir las explicaciones del Ejecutivo, destacando la poca utilidad de incluir como canales de denuncia a los organismos que forman parte de la “administración invisible” si sus trabajadores, que ejercen una función pública, quedan fuera del presente estatuto de protección.

En la misma línea se expresaron la **diputada señora Catalina Pérez y los diputados señores Ilabaca y Velásquez (Pedro)**.

El **diputado señor Ilabaca** sostuvo que los artículos antes mencionados del proyecto son de los más medulares, ya que las corporaciones municipales, de desarrollo regionales, o regionales, son espacios donde pueden darse mayores niveles de corrupción, pues quedan al margen de los requisitos que establece la burocracia administrativa. En consecuencia, se debe buscar alguna medida para que estas normas sean efectivas en esas instituciones y se garantice la protección al denunciante.

Por otra parte, desestimó la argumentación vertida por el asesor del Ministerio de Justicia, aduciendo que es por todos conocido en qué terminan los juicios laborales, lo que ciertamente no constituye una protección efectiva. Añadió que hay graves problemas respecto al mercado laboral y a las normas de protección laboral. Aun ganando la tutela, lo más que obtendrá el trabajador es la indemnización por años de servicio, pero si ese trabajador lleva 6 meses o 1 año desempeñando sus funciones, es evidente que no tendrá incentivo para denunciar. Por ello, instó a buscar una fórmula que consagre una protección efectiva para estos trabajadores, a fin de ampliar el marco de denuncia para que cese la corrupción en nuestro país, objetivo declarado por el Ejecutivo.

El **diputado señor Longton**, conteste con sus predecesores, consultó al Ejecutivo si el Código del Trabajo, a través del procedimiento de

Tutela Laboral, contempla un sistema de protección al denunciante similar al que se regula en este proyecto, o su exclusión lo deja en una situación desmejorada frente a los funcionarios públicos.

TÍTULO V DISPOSICIONES ADECUATORIAS

Artículo 13

Introduce varias modificaciones al decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo:

1.- Modifica el artículo 61, que enuncia las obligaciones de cada funcionario, de la siguiente manera:

a) Sustituye el literal k), que en su texto en vigor establece (en síntesis) la obligación de denunciar ante el ministerio público o ante la policía, si no hubiere fiscalía en el lugar correspondiente, los crímenes o simples delitos, y a la autoridad competente los hechos de carácter irregular, especialmente aquellos que contravienen el principio de probidad administrativa.

El texto de reemplazo es el siguiente:

“k) Denunciar, con la debida prontitud, ante el Ministerio Público, las policías, o ante cualquier tribunal con competencia criminal, los hechos de los que tomare conocimiento en el ejercicio de sus funciones, y que revistieren caracteres de delito.”.

b) Intercala un literal l), nuevo, pasando el actual a ser m) y así sucesivamente, del siguiente tenor:

“l) Denunciar, con la debida prontitud, ante la autoridad competente los hechos de que tomare conocimiento en el ejercicio de sus funciones y que revistieren el carácter de faltas administrativas o infracciones disciplinarias, especialmente aquellas que contravengan el principio de probidad administrativa.”.

La Comisión aprobó por unanimidad este numeral. Participaron en la votación las diputadas señoras Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Berger, Ilabaca, Longton, Mellado (Miguel), Molina, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

2.- Efectúa las siguientes modificaciones en el artículo 90 A, que señala los derechos que tienen los funcionarios que realizan denuncias.

a) La primera enmienda consiste en una mera adecuación formal en el encabezamiento.

La Comisión aprobó por unanimidad esta enmienda. Participaron en la votación las diputadas señoras Luck, Parra, Pérez (Catalina)

y Pérez (Joanna), y los diputados señores Berger, Ilabaca, Longton, Mellado (Miguel), Molina, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

a bis) Por otra parte, en virtud de una **indicación** de la diputada señora Luck y de los diputados señores Longton, Molina y Trisotti, **aprobada por la misma votación (12), se modifica el literal a) del referido artículo 90 A**, que consagra el derecho de no ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o de destitución. La indicación agrega el siguiente párrafo:

“Tratándose de las personas contratadas a honorarios, regirá lo dispuesto en el inciso final artículo 11 de esta ley; sin embargo, no podrá ponerse término anticipado a su contrato, por el hecho de haber denunciado fundadamente, y con prueba suficiente que acredite sus afirmaciones, respecto a la existencia de algún acto o irregularidad de las previstas en la letra k) del artículo 61; que hubiere presenciado o de las que hubiere tomado conocimiento en el ejercicio de sus funciones; caso en el cual la vigencia del contrato se sujetará al plazo acordado en su contratación.”.

Acerca de la indicación antes transcrita, el **diputado señor Longton** explicó que el artículo 11 del Estatuto Administrativo establece que se debe respetar lo establecido en el contrato a honorarios, lo que en principio habilita a su término anticipado. Sin embargo, esta indicación pretende elevar la protección a la misma que resguarda a un funcionario público, prescribiendo que si ese trabajador denuncia alguna irregularidad de las previstas en la norma, no se pueda poner término anticipado al contrato y se deba respetar el plazo ya determinado.

Complementando la intervención anterior, el **diputado señor Trisotti** sostuvo que la idea de esta indicación es ampliar la protección que este proyecto consagra para los funcionarios públicos de planta y contrata, a la realidad de a lo menos el 35% de los funcionarios públicos que hoy se desempeñan a honorarios, a fin de que puedan denunciar con mayores garantías.

El **diputado señor Ilabaca** compartió el fondo de la indicación, por estar bien orientada. Sin embargo, reparó en que los contratos a honorarios están circunscritos al plazo de un año, por lo que existe un gran riesgo de que, aun mediando esta protección, a ese trabajador a honorarios que denuncia no le renueven su contrato para el año siguiente. Por ello, manifestó sus dudas respecto de la eficiencia de esta medida.

La **diputada señora Pérez, Joanna (presidenta)**, sin perjuicio de coincidir con la opinión anterior, advirtió que tampoco es posible reparar mediante esta legislación los problemas que se presentan respecto de los contratos a honorarios. Por ello, se inclinó por aprobar la indicación, sin perjuicio de introducir otras mejoras al proyecto.

El **ministro de Justicia** apoyó la indicación, ya que ella limita de alguna manera la facultad exorbitante que tiene la Administración en materia de término anticipado de este tipo de contratos. Por otra parte, compartiendo la inquietud del diputado señor Ilabaca, hizo presente que los funcionarios a honorarios tienen, por definición, un contrato de esas características (contratación anual), cuestión que no puede ser resuelta en esta legislación otorgándoles una protección indefinida en el tiempo, admitiendo que esta es una de muchas de las incongruencias de nuestra Administración Pública.

b) Reemplaza el literal b), que consagra el derecho de los funcionarios de no ser trasladados de localidad o de la función que desempeñaren sin su autorización por escrito. El texto sustitutivo dice así:

“b) No ser trasladados de localidad o de la función que desempeñaren, sin su autorización por escrito, durante el lapso a que se refiere la letra precedente. Así mismo, tendrán derecho a solicitar su traslado de la localidad o de la función que desempeñaren, especialmente cuando la denuncia se haya realizado en contra de un superior jerárquico.

El trabajador tendrá el derecho de solicitar al juez competente, como medida prejudicial y en cualquier estado del juicio, que decrete la separación provisional del trabajador de sus funciones, con derecho a remuneración. Esta autorización operará especialmente cuando se acredite la existencia de conductas constitutivas de amenazas, agresión u hostigamiento reiterados de parte de algún superior jerárquico.”.

El texto transcrito fue rechazado por unanimidad, con los votos de las diputadas señoras Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Berger, Ilabaca, Longton, Mellado (Miguel), Molina, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker; **aprobándose en su reemplazo, por la misma votación (12), sendas indicaciones, refundidas**: a) de la diputada señora Hernando; y b) de las diputadas señoras Kuck y Parra, y del diputado señor Alessandri, que proponen el siguiente texto como literal b) del artículo 90 A:

“No ser trasladados de localidad o de la función que desempeñaren, sin su autorización por escrito, durante el lapso a que se refiere la letra precedente. Asimismo, los funcionarios tendrán derecho a solicitar su traslado de la localidad o de la función que desempeñaren, especialmente cuando la denuncia se haya realizado en contra de un superior jerárquico. La resolución que deniega esta solicitud, deberá fundarse exclusivamente en la imposibilidad material del servicio para organizar sus funciones de forma distinta. Esta decisión deberá ser adoptada por el jefe superior del servicio, y si éste se encuentra implicado en los hechos objeto de la denuncia, por la persona no inhabilitada que le subrogue.”.

c) Incorpora el siguiente literal d):

“d) En aquellos casos en que los hechos denunciados hayan implicado un detrimento del patrimonio fiscal, el funcionario público denunciante tendrá derecho a ser ascendido a la lista N°1 de distinción y en el caso de ya encontrarse en la lista N°1, a ser ubicado en el primer lugar de su escalafón con el fin de tener prioridad a la promoción de ascenso respectivo al siguiente escalafón. Este derecho solo operará respecto del primer denunciante, y siempre que haya aportado antecedentes precisos, comprobables y suficientes para la investigación penal.”.

Este numeral fue rechazado por simple mayoría. Votaron a favor del mismo las diputadas señoras Hernando, Jiles, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Gutiérrez, Saldívar y Soto (Leonardo). Votaron en contra la diputada Luck y los diputados señores Alessandri, Berger, Cruz-Coke, Longton, Molina, Morales, Saffirio y Trisotti; mientras que se abstuvo el diputado señor Walker.

Dicho numeral fue objeto de una indicación sustitutiva, suscrita por la diputada señora Luck y por los diputados señores Longton, Molina y Trisotti, **aprobada por unanimidad, que propone el siguiente literal d), nuevo.**

“d) En aquellos casos en que los hechos denunciados hayan implicado un detrimento del patrimonio fiscal, la funcionaria o el funcionario público denunciante tendrá derecho a que se le otorgue una anotación de mérito en el factor que corresponda, que mejore su calificación en el año o período en que se haya acreditado ese detrimento, siempre y cuando haya aportado antecedentes precisos, fundados, comprobables, y suficientes para la investigación o persecución penal.”.

Participaron en la votación de la mencionada indicación las diputadas señoras Hernando, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Cruz-Coke, Gutiérrez, Ilabaca, Longton, Molina, Morales, Saffirio, Saldívar, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

El **ministro de Justicia** consideró que la norma que propone la moción es compleja, ya que con el objeto de consagrar un incentivo otorga un “exceso de beneficios” a aquellos funcionarios que tienen conocimiento de una determinada situación, en desmedro de aquellos que no lo tienen. En cambio, le pareció más adecuada la propuesta de la indicación de establecer una anotación de mérito en el factor que corresponda.

El **diputado señor Longton**, uno de los autores de la aludida indicación, opinó que no se puede tener un derecho preferente respecto de otros trabajadores que forman parte de la misma carrera funcionaria solo por el hecho de denunciar. Esto puede acarrear una colisión de derechos, transformarse en un incentivo no adecuado y generar problemas constitucionales y legales.

En defensa de la propuesta plasmada en la moción, la **diputada señora Pérez, Joanna (Presidenta)** enfatizó que el derecho a ascenso se consagra solo para aquellos casos en que los hechos denunciados hayan implicado un detrimento del patrimonio fiscal; que solo operará respecto del primer denunciante; y siempre que este haya aportado antecedentes precisos, comprobables y suficientes para la investigación penal.

El **diputado señor Mellado (Miguel)** opinó que ascender a un funcionario a lista N°1 de distinción por el solo hecho de denunciar es atentatorio contra los derechos de los demás funcionarios. No obstante, rescató de la moción la propuesta de ubicar al funcionario en el primer lugar del escalafón, en el caso de ya encontrarse en lista N°1; como asimismo la propuesta de la indicación sobre la anotación de mérito en el factor que corresponda.

El **diputado señor Ilabaca** opinó que la propuesta de la moción es excesiva, y la de la indicación insuficiente, por lo que hizo un llamado a consensuar una redacción más equilibrada.

En otra intervención en torno al tema, el **señor ministro** opinó que el texto de la moción resulta complejo desde el punto de vista de la carrera funcionaria y genera una situación de inequidad respecto de otros trabajadores que no tuvieron acceso a esa información. Por otra parte, hacer efectivo un “premio” como el que se propone al trabajador denunciante, podría implicar que este perdiese su calidad de denunciante anónimo, en caso que haya interpuesto la denuncia bajo tal condición.

El **diputado señor Alessandri** coincidió con el señor ministro en cuanto a que un incentivo de tal magnitud, como ascender a un funcionario a lista N°1 de distinción, sería evidenciar que fue él quien hizo la denuncia.

La **diputada señora Hernando** expresó que actualmente no existe ningún incentivo realmente motivador para que los funcionarios denuncien a sus jefaturas respecto de la comisión de delitos que importen detrimento del patrimonio fiscal. Por otra parte, consideró que una anotación de mérito es insuficiente.

El **diputado señor Saffirio** sostuvo que un ascenso a lista N°1 afecta los derechos funcionarios de los demás trabajadores que pertenecen al mismo escalafón o a uno superior. Esto sería aún más injusto tratándose de un funcionario que tiene un mal desempeño. En ese escenario, si bien consideró que la anotación de mérito no produce un mayor efecto, por otra parte la propuesta de la moción altera las normas mínimas de respeto de la carrera funcionaria.

La **diputada señora Joanna Pérez (presidenta)** opinó que una anotación de mérito para efectos de incentivar la denuncia es insuficiente.

El **diputado señor Leonardo Soto** dijo que, en el marco del establecimiento de un estatuto de protección al denunciante de corrupción, además de consagrar medidas que mitiguen las represalias en su contra, es fundamental establecer incentivos, pues hacer una denuncia de corrupción en un servicio público o entregar antecedentes de graves irregularidades que producen un daño fiscal es algo muy complejo, considerando todas las represalias y hostigamientos a que se expone el denunciante. Por ello, abogó por incentivos mayores, tal como el que propone la moción. De lo contrario, el proyecto será letra muerta.

3) Agrega el siguiente artículo 90 C, nuevo:

"Artículo 90 C.- No serán aplicables los artículos 90 A y 90 B precedentes, respecto del funcionario que realice su denuncia a través del Canal de Denuncias de la Contraloría General de la República establecido en la ley que establece un nuevo estatuto de protección en favor del denunciante. En dicho caso, serán aplicables las disposiciones contenidas en los títulos II, III y IV de dicha ley."

Fue aprobado por unanimidad, con los votos de las diputadas señoras Jiles, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y de los diputados señores Berger, Ilabaca, Longton, Mellado (Miguel), Molina, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

3 bis) Corresponde a una **indicación** de las diputadas señoras Luck y Parra, y del diputado señor Alessandri, **aprobada por unanimidad, que incorpora el siguiente inciso final en el artículo 121:**

"Se considerará circunstancia atenuante, la cooperación eficaz que conduzca al esclarecimiento de los hechos materia de la investigación sumaria o sumario. Se entenderá por cooperación eficaz, para estos efectos, el suministro de datos o informaciones precisos, verídicos y comprobables, que contribuyan necesariamente a la determinación de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de los involucrados."

Participaron en la votación las diputadas señoras Hernando, Jiles, Luck y Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Coloma, Cruz-Coke, Longton y Walker.

4) Modifica en dos aspectos el artículo 125 de la citada ley, que en lo pertinente prescribe que la medida disciplinaria de destitución procederá solo cuando los hechos constitutivos de la infracción vulneren gravemente el principio de probidad administrativa, y en los otros casos que enuncia a continuación.

a) Sustituye el literal d), que se refiere a la medida de destitución por efectuar denuncias de irregularidades o faltas al principio de probidad sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad, por el siguiente:

“d) Presentar denuncias falsas de infracciones disciplinarias, faltas administrativas o delitos, a sabiendas o con el ánimo deliberado de perjudicar al o a los sujetos denunciados.”.

b) Intercala un nuevo literal e), del siguiente tenor, pasando el actual a ser literal f):

“e) Ejecutar acciones de hostigamiento en contra de cualquier persona que efectúe una denuncia de acuerdo a lo previsto en la ley, o declare como testigo en una investigación administrativa o ante la justicia, afectando su indemnidad o estabilidad en el empleo, su vida o integridad, su libertad o, su patrimonio, o que produzca la misma afectación respecto de un miembro de su familia.”.

Fue aprobado por unanimidad, con los votos de las diputadas señoras Jiles, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y de los diputados señores Berger, Ilabaca, Longton, Mellado (Miguel), Molina, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

Artículo 14

Incorpora diversas modificaciones en la ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, y que son de análogo alcance a las que hace referencia el artículo anterior, respecto de la ley N°18.834:

1.- Modifica el artículo 58, que especifica cuáles son las obligaciones de cada funcionario, en el siguiente sentido:

a) Sustituye el literal k), que consigna la obligación de denunciar ante la Ministerio Público, o ante la policía si no hubiere fiscalía en la comuna correspondiente, y con la debida prontitud, los crímenes o simples delitos, y al alcalde los hechos de carácter irregular o las faltas al principio de probidad; por el siguiente texto:

“k) Denunciar, con la debida prontitud, ante el Ministerio Público, las policías, o ante cualquier tribunal con competencia criminal, los

hechos de los que tomare conocimiento en el ejercicio de sus funciones, y que revistieren caracteres de delito.”.

b) Intercala un literal l), nuevo, pasando el actual a ser m) y así sucesivamente, del siguiente tenor:

“l) Denunciar, con la debida prontitud, ante la autoridad competente los hechos de que tomare conocimiento en el ejercicio de sus funciones y que revistieren el carácter de faltas administrativas o infracciones disciplinarias, especialmente aquellas que contravengan el principio de probidad administrativa.”.

El numeral 1) fue aprobado por unanimidad (13), con los votos de las diputadas señoras Jiles, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y de los diputados señores Berger, Ilabaca, Longton, Mellado (Miguel), Molina, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

2.- Este incorpora las siguientes enmiendas en el artículo 88 A, que consagra los derechos de los funcionarios municipales que ejerzan la denuncia establecida en la letra k) del artículo 58:

a) Efectúa una adecuación de referencia en su encabezamiento.

Fue aprobada por unanimidad (13).

a bis) En virtud de una **indicación** del diputado señor Trisotti, **aprobada por unanimidad, se modifica el literal a) del referido artículo 88 A**, que consagra el derecho de no ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o de destitución. La indicación agrega el siguiente párrafo:

“Tratándose de las personas contratadas a honorarios, regirá lo dispuesto en el inciso final artículo 4 de esta ley; sin embargo, no podrá ponerse término anticipado a su contrato, por el hecho de haber denunciado fundadamente, y con prueba suficiente que acredite sus afirmaciones, respecto a la existencia de algún acto o irregularidad de las previstas en la letra k) del artículo 58; que hubiere presenciado o de las que hubiere tomado conocimiento en el ejercicio de sus funciones; caso en el cual la vigencia del contrato se sujetará al plazo acordado en su contratación.”.

Participaron en la votación las diputadas señoras Hernando, Jiles, Luck y Pérez (Joanna), y los diputados señores Berger, Coloma, Cruz-Coke, Longton y Walker.

a ter) En virtud de **sendas indicaciones, refundidas**: a) De la diputada señora Hernando; y b) De las diputadas señoras Luck y Parra, y del diputado señor Alessandri, **se sustituye el literal b) del artículo 88 A**, que consagra los derechos de los funcionarios municipales que ejercen las acciones a que se refiere la letra k) del artículo 58, entre los cuales está el de no ser trasladados de localidad o de la función que desempeñan sin su autorización por escrito. **El texto de reemplazo del literal b), aprobado por unanimidad (13)**, con los votos de las diputadas señoras Jiles, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y de los diputados señores Berger, Ilabaca, Longton, Mellado (Miguel), Molina, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker, dice así:

“No ser trasladados de localidad o de la función que desempeñaren, sin su autorización por escrito, durante el lapso a que se refiere la letra precedente. Asimismo, los funcionarios tendrán derecho a solicitar su traslado de la localidad o de la función que desempeñaren, especialmente cuando la denuncia se haya realizado en contra de un superior jerárquico. La resolución que deniega esta solicitud, deberá fundarse exclusivamente en la imposibilidad material del servicio para organizar sus funciones de forma distinta. Esta decisión deberá ser adoptada por el jefe superior del servicio, y si éste se encuentra implicado en los hechos objeto de la denuncia, por la persona no inhabilitada que le subroga.”.

a quater) **Por otra parte, en virtud de una indicación** de la diputada señora Parra y del diputado señor Ilabaca, **aprobada por asentimiento unánime, se agregó la siguiente letra d) en el artículo 88 A:**

“d) En aquellos casos en que los hechos denunciados hayan implicado un detrimento del patrimonio fiscal, la funcionaria o el funcionario público denunciante tendrá derecho a que se le otorgue una anotación de mérito en el factor que corresponda, que mejore su calificación en el año o período en que se haya acreditado ese detrimento, siempre y cuando haya aportado antecedentes precisos, fundados, comprobables, y suficientes para la investigación o persecución penal.”.

Participaron en la votación de la mencionada indicación las diputadas señoras Hernando, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Cruz-Coke, Gutiérrez, Ilabaca, Longton, Molina, Morales, Saffirio, Saldívar, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

3.- Agrega el siguiente artículo 88 C:

“Artículo 88 C.- No serán aplicables los artículos 88 A y 88 B precedentes, respecto del funcionario que realice su denuncia a través del Canal de Denuncias de la Contraloría General de la República establecido en la ley que establece un estatuto de protección en favor del denunciante. En dicho caso, serán aplicables las disposiciones contenidas en los títulos II, III y IV de dicha ley.”.

Fue aprobado por unanimidad, con los votos de las diputadas señoras Jiles, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Ilabaca, Longton, Mellado (Miguel), Molina, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker (14).

3 bis.- **Corresponde a una indicación** de las diputadas señoras Luck y Parra, y del diputado señor Alessandri, **aprobada por asentimiento unánime**, que agrega el siguiente inciso final en el artículo 120:

"Se considerará circunstancia atenuante, la cooperación eficaz que conduzca al esclarecimiento de los hechos materia de la investigación sumaria o sumario. Se entenderá por cooperación eficaz, para estos efectos, el suministro de datos o informaciones precisos, verídicos y comprobables, que contribuyan necesariamente a la determinación de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de los involucrados.”.

Participaron en la votación las diputadas señoras Hernando, Jiles, Luck y Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Coloma, Cruz-Coke, Longton y Walker.

4.- Modifica el inciso segundo del artículo 123, que en su texto en vigor dice que la medida de destitución procederá solo cuando los hechos constitutivos de la infracción vulneren gravemente el principio de la probidad administrativa, y en los demás casos que especifica a continuación.

a) Sustituye el literal e), que se refiere a efectuar denuncias de irregularidades o de faltas al principio de probidad de las que haya afirmado tener conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado.

El texto de reemplazo es el siguiente:

“e) Presentar denuncias falsas de infracciones disciplinarias, faltas administrativas o delitos, a sabiendas o con el ánimo deliberado de perjudicar al o a los sujetos denunciados.”.

b) Intercala un nuevo literal f), del siguiente tenor, pasando el actual a ser literal g):

“f) Ejecutar acciones de hostigamiento en contra de cualquier persona que efectúe una denuncia de acuerdo a lo previsto en la ley o declare como testigo en una investigación administrativa o ante la justicia, afectando su indemnidad o estabilidad en el empleo, su vida o integridad, su libertad o, su patrimonio, o que produzca la misma afectación respecto de un miembro de su familia.”.

La Comisión aprobó este numeral por unanimidad, con los votos de las diputadas señoras Jiles, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Ilabaca, Longton, Mellado (Miguel), Molina, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

Artículo 15

Modifica el Código Procesal Penal en el siguiente sentido:

1.- Agrega los siguientes incisos tercero, cuarto y quinto al artículo 174, que se refiere a los requisitos formales y al contenido de la denuncia:

“Con todo, si el denunciante, al tiempo de presentar la denuncia, manifestare la intención de reservar su identidad, se le deberá garantizar el secreto de la misma. El Ministerio Público deberá instruir y proveer protocolos y mecanismos necesarios a fin de brindar el adecuado secreto y reserva de que trata este inciso.

Sin perjuicio de lo anterior, el imputado podrá solicitar al tribunal que ponga término a la reserva cuando con motivo de esta circunstancia se afectaren sus derechos de defensa.

Con todo, si el denunciante interviniera de cualquier forma en el procedimiento penal, se aplicarán, desde ese instante, las normas de este Código, y sólo se mantendrá la reserva en cuanto al hecho de haber realizado la denuncia, resultando aplicables las normas de protección previstas en los artículos 109 letra a) y 308 de este Código.”.

2.- Agrega un nuevo inciso segundo al artículo 178, cuyo inciso primero señala que el denunciante no contraerá otra responsabilidad que la correspondiente a los delitos que hubiere cometido por medio de la denuncia o con ocasión de ella. Tampoco adquirirá el derecho a intervenir posteriormente en el procedimiento, sin perjuicio de las facultades que pudieren corresponderle en el caso de ser víctima del delito.

El nuevo inciso segundo dice así:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, el Ministerio Público podrá disponer medidas de protección en favor del denunciante, cuando la entidad o la naturaleza de los hechos, o la calidad de la persona denunciada, indicaren que existe un riesgo plausible de ser él o su familia víctima de hostigamientos, amenazas u otros atentados con motivo de la denuncia.”.

La Comisión aprobó por unanimidad el artículo del proyecto en referencia. Participaron en la votación las diputadas señoras Jiles, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Ilabaca, Longton, Mellado (Miguel), Molina, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

El **ministro de Justicia** comentó que la modificación al artículo 174 -y la que sigue- busca incorporar dentro del proceso penal la reserva de identidad de manera clara, y la posibilidad de que se dispongan medidas de protección por parte del Ministerio Público en ese caso.

Por su parte, la segunda modificación (al artículo 178) procura que una vez que se haya hecho la solicitud, y sin perjuicio de las responsabilidades del denunciante, el Ministerio Público pueda disponer medidas de protección en favor del mismo, cuando así lo amerite la naturaleza de la denuncia o la calidad de la persona denunciada.

Artículo 16

Modifica el Código Penal en el siguiente sentido:

1.- Sustituye el artículo 211, que en su texto actual prescribe que la acusación o denuncia que hubiere sido declarada calumniosa por sentencia ejecutoriada, será castigada con presidio menor en su grado máximo y multa de dieciséis a veinte unidades tributarias mensuales, cuando versare sobre un crimen; con presidio menor en su grado medio y multa de once a quince unidades tributarias mensuales, si fuere sobre simple delito, y con presidio menor en su grado mínimo y multa de seis a diez unidades tributarias mensuales, si se tratare de una falta.

El texto de reemplazo dice lo siguiente:

“Artículo 211. El que maliciosamente presentare una denuncia por la cual se imputare falsamente a otra persona un hecho determinado constitutivo de delito, infracción administrativa o infracción disciplinaria será sancionado con:

1. Con la pena de presidio menor en su grado medio y multa de once a veinte unidades tributarias mensuales si el hecho imputado fuere constitutivo de crimen;

2. Con la pena de presidio menor en sus grados mínimo a medio y multa de seis a diez unidades tributarias mensuales si el hecho imputado fuere constitutivo de simple delito o de infracción administrativa;

3. Con la pena de presidio menor en su grado mínimo y multa de una a cinco unidades tributarias mensuales si el hecho imputado fuere constitutivo de falta o fuere de aquellos que diere lugar a una infracción disciplinaria.

Para los efectos del inciso anterior, se entenderá también que denuncia el que presenta querrela o formula acusación particular en un proceso penal.”.

2.- Agréganse los siguientes artículos 211 bis y 211 ter, nuevos:

“Artículo 211 bis. Para efectos de lo dispuesto en el artículo precedente se entenderá que constituyen infracción administrativa los hechos por los que la administración o los tribunales que no ejercen jurisdicción en lo penal pueden imponer multas u otras sanciones privativas o restrictivas de derechos patrimoniales o civiles, y por infracción disciplinaria las que se imponen por la contravención de las normas que regulan el correcto ejercicio de los cargos y funciones públicos.

Artículo 211 ter. La retractación oportuna de quien hubiere incurrido en alguna de las conductas previstas en el artículo 211 constituirá una atenuante muy calificada en los términos del artículo 68 bis de este Código.

Para estos efectos, la retractación es oportuna:

1. Tratándose de un hecho constitutivo de crimen, simple delito o falta, antes de que se adoptare una medida judicial que afectare los derechos de una persona y antes del término del procedimiento.

2. Tratándose de una infracción administrativa o de un proceso que pudiere dar lugar a una infracción disciplinaria, antes de que se formularen cargos contra la persona afectada.

En todo caso, la retractación oportuna eximirá de responsabilidad penal en casos calificados, cuando su importancia para el esclarecimiento de los hechos y la gravedad de los potenciales efectos de su omisión así lo justificaren.”.

3.- Agrégase el siguiente artículo 246 bis:

“Artículo 246 bis. El funcionario público que revelare o consintiere que otro tomare conocimiento de uno o más hechos ventilados en

un procedimiento judicial o administrativo sancionatorio o disciplinario en el cual le hubiere correspondido intervenir bajo un deber de reserva será sancionado con la pena de reclusión menor en cualquiera de sus grados y multa de diez a treinta unidades tributarias mensuales.

Si el hecho fuere cometido por un abogado, se le impondrá también la inhabilitación absoluta para el ejercicio de su profesión en cualquiera de sus grados.”.

La Comisión aprobó por unanimidad los numerales 1 y 2 del artículo 16 del proyecto, con los votos de las diputadas señoras Jiles, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Ilabaca, Longton, Mellado (Miguel), Molina, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

Respecto del nuevo artículo 246 bis, propuesto por el numeral 3, La Comisión aprobó por unanimidad el inciso primero del artículo en referencia. Participaron en la votación las diputadas señoras Jiles, Luck, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Ilabaca, Longton, Mellado (Miguel), Molina, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

De conformidad con una **indicación** del diputado señor Soto (Leonardo), **aprobada por unanimidad, se intercaló el siguiente inciso segundo** en el artículo 246 bis:

“Si la información a que se refiere el inciso anterior fuere la de la identidad del denunciante, la pena será de reclusión menor en sus grados medio a máximo y multa de veinte a treinta unidades tributarias mensuales.”.

Participaron en la votación las diputadas señoras Hernando, Jiles, y Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Coloma, Cruz-Coke, Ilabaca, Longton, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

El inciso tercero fue aprobado por simple mayoría; conjuntamente, y por la misma votación, con una indicación del diputado señor Alessandri, que intercala luego de la expresión “abogado,” la frase “que además fuere funcionario público,”.

Votaron a favor la diputada señora Pérez (Joanna) y los diputados señores Alessandri, Berger, Coloma, Cruz-Coke, Soto (Leonardo) y Trisotti; en contra lo hicieron la diputada señora Hernando y los diputados señores Ilabaca, Longton y Walker, mientras que se abstuvo la diputada señora Jiles.

El inciso tercero del nuevo artículo 246 bis del Código Penal, y la indicación complementaria recaída en él, dieron lugar al siguiente debate.

El **señor ministro** precisó que este inciso no está pensado para un abogado cualquiera sea su condición, sino para un abogado que es funcionario público, por lo que sugirió que así fuese aprobado. En definitiva, la idea es que se imponga una mayor sanción al funcionario público que revistiere la calidad de abogado y que incurre en las conductas que contempla el artículo.

El **diputado señor Longton** consideró absolutamente excesiva la sanción de inhabilitación absoluta para el ejercicio de la profesión tratándose

de un abogado, vulnerándose con ello el principio de igualdad ante la ley. Añadió que la conducta descrita la puede cometer cualquier funcionario público, siendo o no abogado. Más allá de que el abogado efectivamente tenga conocimiento jurídico, manifestó no entender la justificación para una sanción tan gravosa. Por otra parte, argumentó que muchos abogados ni siquiera se dedican al ejercicio de la profesión, sino que desempeñan otras funciones, por lo que no todos tendrían esa “ventaja” sobre el resto que supone contar con conocimiento jurídico.

El asesor de la División Jurídica del Ministerio de Justicia, señor Felipe Rayo, explicó que quien se ve expuesto a esta sanción, de acuerdo a lo precisado por el señor ministro, reúne dos condiciones: la calidad de abogado y la de funcionario público. Se trata de una persona que se encuentra en una posición de confianza para acceder a una información que luego revela. En esa hipótesis, hay una vulneración a deberes en dos esferas. Por un lado, al ser empleado público en una determinada posición que importa el conocimiento de secretos, la violación de secreto importa la defraudación de su posición institucional. Por otro lado, el abogado reviste en sí mismo una posición institucional, y así está tratado en el Código Orgánico de Tribunales, como un auxiliar de la administración de justicia, por lo que en su rol está sujeto a ciertos deberes específicos. Entre los requisitos para ser abogado está el acreditar la habilidad moral para el cargo.

Por tanto, el abogado que es funcionario público, con la violación del secreto procesal infringe los deberes propios de la probidad administrativa y, de igual forma, los deberes propios del ejercicio de su profesión.

Por último, hizo hincapié en que las inhabilitaciones no son simplemente una condena retrospectiva, sino que buscan incidir hacia el futuro, a efectos de privar a la persona del ejercicio de una función para la cual ha demostrado no ser idónea.

En una segunda intervención acerca del tópico, el **diputado señor Longton** consideró insatisfactorios los argumentos del Ejecutivo, añadiendo que lo que ocurrirá en la práctica es que los servicios públicos no pondrán a ningún abogado a cargo de los procedimientos administrativos sancionatorios o disciplinarios, por el riesgo que implica la inhabilitación absoluta, colocando en su lugar a personas con otro perfil profesional, que probablemente no tengan los conocimientos técnico-jurídicos para hacerse cargo de estos procesos.

La **diputada señora Jiles** compartió la fundamentación vertida por el Ministerio de Justicia.

El **diputado señor Ilabaca** coincidió con el diputado señor Longton, destacando que la sanción impuesta a la conducta señalada en el artículo está consagrada en el inciso primero de la norma, por lo que consideró inentendible que al abogado se le imponga, además, una sanción más gravosa que le impedirá el ejercicio profesional. Cabe preguntarse -agregó- si existen otras profesiones que estén sujetas a una sanción como la inhabilitación absoluta para el ejercicio de la misma.

El **diputado señor Walker** coincidió con las aprensiones planteadas por sus colegas en cuanto a la falta de proporcionalidad de la pena accesoria aplicada al abogado, en relación a funcionarios públicos que tengan otra profesión.

La **diputada señora Joanna Pérez (Presidenta)** enfatizó que el abogado tiene un deber de secreto profesional que debe resguardar, además

de poseer conocimiento jurídico. Agregó que las inhabilidades absolutas no son indefinidas.

Por último, el **señor ministro** reiteró que lo que se busca fortalecer es la responsabilidad del abogado por su posición institucional en esta materia. Insistió que, de acuerdo al Código Orgánico de Tribunales, el abogado tiene el rol de auxiliar de la administración de justicia. Se trata de una responsabilidad mayor y específica, por lo que no se equipara a otra profesión, y eso justifica la sanción adicional. Apuntó que esto no es extraño en nuestra legislación. Por ejemplo, en el caso de la obstrucción a la investigación, el inciso tercero del artículo 269 bis del Código Penal señala que “el abogado que incurriere en las conductas descritas en los incisos anteriores será castigado, además, con una pena de suspensión de profesión titular durante el tiempo de la condena”.

Artículo 16 bis

Corresponde a una indicación de las diputadas señoras Hernando y Pérez (Joanna), y de los diputados señores Soto (Leonardo) y Walker, que modifica el inciso tercero del artículo 485 del Código del Trabajo, según el cual “se entenderá que los derechos y garantías a que se refieren los incisos anteriores resultan lesionados cuando el ejercicio de las facultades que la ley le reconoce al empleador limita el pleno ejercicio de aquéllas sin justificación suficiente, en forma arbitraria o desproporcionada, o sin respeto a su contenido esencial. En igual sentido se entenderán las represalias ejercidas en contra de trabajadores por el ejercicio de acciones judiciales, por su participación en ellas como testigo o haber sido ofrecidos en tal calidad, o bien como consecuencia de la labor fiscalizadora de la Dirección del Trabajo.”.

La enmienda se traduce en intercalar entre las frases “represalias ejercidas en contra de trabajadores” y “por el ejercicio”, la siguiente oración: “por la interposición de denuncias o”.

Fue aprobado por asentimiento unánime, con los votos de las diputadas señoras Hernando, Jiles y Pérez (Joanna), y de los diputados señores Alessandri, Berger, Coloma, Cruz-Coke, Ilabaca, Longton, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

El **señor ministro** manifestó compartir plenamente esta indicación, pues fortalece la protección de los trabajadores públicos que no tienen la calidad de funcionarios públicos y que se desempeñan en la Administración Invisible.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo Primero

Las disposiciones contenidas en los títulos I, II, III y IV de la presente ley, entrarán en vigencia transcurridos treinta días contados desde la fecha de la publicación en el Diario Oficial del reglamento a que refiere el artículo 2°.

Las modificaciones contenidas en el artículo 15 de la presente ley, entrarán en vigencia en el plazo de tres meses desde la publicación de esta ley en el Diario Oficial.

Artículo Segundo

El reglamento cuya dictación dispone el artículo 2°, deberá dictarse dentro del plazo de seis meses contado desde la publicación de la presente ley en el Diario Oficial.

Artículo Tercero

El Fiscal Nacional del Ministerio Público, en el plazo de tres meses desde la publicación de esta ley en el Diario Oficial, dictará las instrucciones generales, protocolos y mecanismos necesarios, a efectos de asegurar el adecuado secreto y reserva referido en el numeral 1 del artículo 15 de la presente ley y, otorgar medidas de protección en favor del denunciante conforme a lo dispuesto en el numeral 2 de la misma disposición.

Artículo Cuarto

El mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley durante el primer año presupuestario de su vigencia, se financiará con cargo al presupuesto de la Contraloría General de la República y, en lo que faltare, con recursos provenientes de la partida presupuestaria Tesoro Público. En los años siguientes se estará a lo que considere la Ley de Presupuestos respectiva.

La Comisión aprobó en una sola votación, por unanimidad y sin debate, los cuatro artículos transitorios; con el único alcance de efectuar una adecuación de referencia en el primer inciso del artículo primero, en términos de agregar después del número IV romano la expresión “, IV bis”.

Participaron en la votación las diputadas señoras Hernando, Jiles y Pérez (Joanna), y los diputados señores Alessandri, Berger, Coloma, Cruz-Coke, Ilabaca, Longton, Soto (Leonardo), Trisotti y Walker.

IV.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS

Las siguientes indicaciones fueron rechazadas:

1) De la diputada señora Pérez (Joanna) y de los diputados señores Soto (Leonardo) y Walker, por simple mayoría (8 a favor, 10 en contra y 2 abstenciones), que proponía intercalar el siguiente inciso segundo en el artículo 3:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, si por cualquier razón el denunciante rehúsa identificarse, la Contraloría recibirá la información de la denuncia anónima, la que se gestionará de acuerdo al artículo siguiente. En ese caso, se dará curso a lo correspondiente solo si se cumple con los requisitos de los literales b) y c) de este artículo, sea ordenando a la

autoridad dotada de potestad disciplinaria iniciar procedimiento disciplinario o incoándolo directamente en asuntos relevantes para el interés público, o bien realizando la denuncia al Ministerio Público y a las autoridades competentes en los casos que los hechos denunciados revistiesen carácter de delito. En los casos que no se contemplen ambos requisitos, se tendrá por no presentada la denuncia.”.

2) De la diputada señora Parra, por simple mayoría (6 votos a favor, 8 en contra y 3 abstenciones), que proponía intercalar en el inciso final del artículo 6, luego de la frase “deberá siempre la Contraloría”, la expresión “así también el servicio receptor de la información”.

3) De la diputada señora Catalina Pérez, por simple mayoría (8 votos a favor, 8 en contra y 1 abstención); cuya finalidad era incorporar en el artículo 6 el siguiente inciso final:

“La infracción al deber de reserva será sancionado con una multa de 10 a 100 unidades tributarias mensuales. Si la persona que infringe el deber de reserva es un superior jerárquico del denunciante, se sancionará con una multa de 30 a 100 unidades tributarias mensuales.”.

4) De la diputada señora Catalina Pérez, por simple mayoría (7 votos a favor, 8 en contra y 1 abstención), cuyo propósito era suprimir en el inciso primero del artículo 8 la frase “a favor del personal de la Administración del Estado”.

5) De las diputadas señoras Hernando y Pérez (Joanna), y de los diputados señores Soto (Leonardo) y Walker, por ser incompatible con otras normas del proyecto ya aprobadas, y cuya finalidad era reemplazar en el inciso primero del artículo 9 la frase “indemnidad o estabilidad laboral” por la siguiente: “integridad personal y la de sus bienes, así como la conservación de sus condiciones de vida y de trabajo.”.

6) De la diputada señora Pérez (Catalina), por unanimidad (17), cuyo propósito era sustituir en el inciso tercero del artículo 10 la frase “No procederán recursos administrativos” por “No procederá recurso alguno”.

7) De la diputada señora Parra, por simple mayoría (8 votos a favor, 8 en contra y 1 abstención), que proponía sustituir en el inciso primero del artículo 11 la expresión “su notificación” por la frase “que se toma conocimiento de una determinada actuación”.

8) De la diputada Andrea Parra, por simple mayoría (7 votos a favor, 9 en contra y 2 abstenciones), cuya finalidad era reemplazar en el inciso segundo del artículo 12 la expresión “la invalidación de” por la frase “dejar sin efecto”.

9) De las diputadas señoras Hernando y Pérez (Joanna); y de los diputados señores Soto (Leonardo) y Walker, por falta de quorum (8 votos a favor, 7 en contra y 1 abstención), y que proponía incorporar el siguiente título nuevo:

“TÍTULO V
DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN
PROCEDIMIENTOS PENALES

Artículo 14.- Medidas de protección en el proceso penal. El que formule una denuncia en conformidad a esta ley, podrá solicitar a la fiscalía, en conjunto con su denuncia, o incluso antes realizarla, o durante cualquier etapa del proceso penal, la adopción de uno o más de las siguientes medidas de protección:

a) Reserva de identidad, oficio o profesión, domicilio y cualquier dato personal que impida la identificación del denunciante en todas las diligencias que se practiquen durante el proceso penal pudiendo utilizarse una clave u otro mecanismo de verificación.

b) Secreto de determinadas actuaciones, registros o documentos respecto de uno o más intervinientes.

c) Traslado de las diligencias a las que deba asistir el denunciante en un lugar distinto de aquél donde funciona la fiscalía, y de cuya ubicación no se dejará constancia en el registro respectivo.

d) Utilización de procedimientos mecánicos o tecnológicos que eviten la participación física del testigo en las actuaciones procesales (videoconferencias, teleconferencias, u otros medios tecnológicos similares).

e) Posibilidad de recibir declaraciones de forma anticipada y a través de otros medios idóneos (distorsionadores de voz, rostros cubiertos, entre otros.) para impedir la identificación física del denunciante.

f) Prohibición de ser fotografiados o se capte su imagen a través de cualquier otro medio.

g) Asistencia psicológica.

h) Asistencia económica para su subsistencia, en caso quede desamparado con motivo de su denuncia.

i) Cambio de domicilio. Excepcionalmente esta medida tendrá una aplicación extraterritorial.

j) En el caso de denunciante que se encuentren privados de libertad, medidas especiales de protección, tales como su separación del resto de la población carcelaria o su reclusión en áreas o cárceles especiales, entre otros.

k) Cambio de identidad.

l) Las demás que sean pertinentes.

Artículo 15.- Concesión y tramitación de las medidas de protección en el proceso penal. La fiscalía, para conceder una o más de las medidas preventivas de protección establecidas en el artículo anterior, deberá fundar su necesidad realizando una ponderación de los antecedentes expuestos por el denunciante y el riesgo de que éste o su familia puedan ser objeto de represalias con motivo de la denuncia, que afecten o puedan afectar su vida o su integridad personal o familiar.

Si la fiscalía concediere la protección requerida, ésta se extenderá por todo el tiempo en que subsistan las circunstancias que motivaron

su procedencia. Conforme a lo anterior, en cualquier momento, la fiscalía, de oficio, podrá modificar las medidas decretadas o disponer su cesación. Para estos efectos deberá evaluar periódicamente si se mantienen las circunstancias que justificaron la concesión de la medida.

La fiscalía deberá evaluar los riesgos de represalias, con la intervención de la División de Víctimas y Testigos del Ministerio Público, pudiendo utilizar las diligencias de investigación que estime pertinentes. Al otorgar una medida de protección deberá comunicar su decisión al denunciante.

Cuando se deniegue la protección o se conceda el otorgamiento parcial, en su caso, el denunciante podrá reclamar de la decisión ante el Tribunal de Garantía, quien citará a una audiencia reservada, al denunciante y al Ministerio Público, para resolver al efecto.”.

10) De la diputada señora Hernando, por unanimidad (12), que proponía reemplazar en el numeral 2 del artículo único del proyecto contenido en el boletín 13115-06, que a su vez proponía agregar un párrafo segundo en el literal b) del artículo 90 A de la ley N°18.834, la palabra “trabajador”, las dos veces que aparece, por la expresión “funcionario público”.

11) De los diputados (as) Longton, Luck, Molina y Trisotti, por unanimidad, cuya finalidad era sustituir el nuevo párrafo propuesto para el literal b) del artículo 90 A de la ley N°18.834, por los siguientes:

“El Funcionario que efectúe una denuncia sobre hechos de carácter irregular, especialmente de aquéllos que contravienen el principio de probidad administrativa, deberá hacerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 160 de esta ley; salvo que se tratare de hechos constitutivos de crimen o simple delito caso en el cual deberá realizar la denuncia ante los organismos competentes, conforme lo establece el artículo 61 letra k); lo cual es sin perjuicio de informarlo simultáneamente a la autoridad administrativa o jefe del servicio.

En el transcurso del proceso iniciado conforme al inciso anterior, el funcionario o funcionaria que con ocasión de la denuncia, padezca o haya padecido de conductas constitutivas de amenazas, agresión u hostigamiento, podrá solicitar la separación provisional de sus funciones con goce de sueldo o remuneración; lo cual será resuelto fundadamente. Lo anterior es sin perjuicio de las acciones o recursos judiciales que resulten procedentes; una vez concluida la fase administrativa.”.

12) De los diputados (as) Hernando, J. Pérez, Soto (Leonardo) y Walker, por simple mayoría (12 votos en contra y 1 a favor), cuyo propósito era incorporar el siguiente inciso final en el artículo 125 de la ley N°18.834:

“En los casos d) y e), esto no obstará a la responsabilidad civil y penal que corresponda, de acuerdo a las normas especiales sobre la materia.”.

13) De la diputada señora Hernando, por unanimidad (13), cuya finalidad era agregar el siguiente párrafo segundo en el literal b) del artículo 88 A de la ley N°18.883:

“El funcionario municipal podrá solicitar al juez competente, como medida prejudicial y en cualquier estado del juicio, que decrete la separación provisional del funcionario de sus funciones, con derecho a remuneración. Esta autorización operará especialmente cuando se acredite la existencia de conductas constitutivas de amenazas, agresión u hostigamiento reiterados de parte de algún superior jerárquico.”.

14) De la diputada señora Hernando, por simple mayoría (8 votos a favor, 9 en contra y 1 abstención), cuyo propósito era incorporar la siguiente letra d) en el artículo 88 A de la ley N°18.883

“d) En aquellos casos en que los hechos denunciados hayan implicado un detrimento del patrimonio fiscal, el funcionario público denunciante tendrá derecho a ser ascendido a la lista N°1 de distinción y en el caso de ya encontrarse en la lista N°1, a ser ubicado en el primer lugar de su escalafón con el fin de tener prioridad a la promoción de ascenso respectivo al siguiente escalafón. Este derecho solo operará respecto del primer denunciante, y siempre que haya aportado antecedentes precisos, comprobables y suficientes para la investigación penal.”.

15) De los diputados (as) Hernando, J. Pérez, Soto y Walker, por simple mayoría (13 votos en contra y 1 a favor), cuya finalidad era incorporar el siguiente inciso final en el artículo 123 de la ley N°18.883:

“En los casos e) y f), esto no obstará a la responsabilidad civil y penal que corresponda, de acuerdo a las normas especiales sobre la materia.”.

16) De las diputadas señoras Hernando y Pérez (Joanna), y de los diputados señores Soto (Leonardo) y Walker, por simple mayoría (3 votos a favor y 4 en contra), que proponía incorporar los siguientes artículos transitorios:

“Artículo quinto. - El Congreso Nacional se rige por el principio de probidad en el ejercicio de la función pública, consagrado en el inciso primero del artículo 8° de la Constitución Política.

Las Cámaras deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2° de la presente Ley, en lo pertinente. Los reglamentos de ambas Cámaras consignarán las normas que cautelen la realización de denuncias de hechos constitutivos de infracciones disciplinarias o de faltas administrativas, incluyendo hechos constitutivos de corrupción, o que afectaren, o pudieren afectar, bienes o recursos públicos.

Artículo sexto.- Los Tribunales que forman parte del Poder Judicial, de acuerdo a lo establecido en el artículo 5° del Código Orgánico de Tribunales, deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2° de la presente Ley, en lo pertinente, través de su Corporación Administrativa.

Los demás tribunales especiales de la República, tales como el Tribunal de Contratación Pública, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, los Tribunales Tributarios y Aduaneros y los órganos que ejercen jurisdicción, como la Dirección General de Aeronáutica Civil o el Panel de

Expertos a que se refiere la Ley N°19.940, cumplirán la obligación dispuesta en el inciso precedente mediante sus propios sitios electrónicos o en los del o de los servicios u organismos de que dependan o formen parte o tengan más próxima vinculación, en caso de que no dispongan de un sistema propio.”.

V.- INDICACIONES DECLARADAS INADMISIBLES

Del diputado señor Ilabaca, según lo establecido en el numeral 2 del inciso cuarto del artículo 65 de la Carta Fundamental, que proponía agregar los siguientes artículos 1 ter y 1 quater:

“Artículo 1 ter.- Encargado de riesgo institucional. Un profesional de reconocida trayectoria podrá ejercer la función de encargado de riesgo institucional en los órganos a que se refieren los artículos precedentes.

El encargado de riesgo institucional deberá contar con autonomía respecto del Jefe superior del servicio y las demás autoridades institucionales y sus integrantes, según sea el caso y durará en sus funciones tres años. Asimismo, el Jefe o autoridad deberá proveer al encargado de riesgo institucional los medios y facultades suficientes para el desempeño de sus funciones. El encargado, tendrá acceso directo a las jefaturas o autoridades para informarla oportunamente por un medio idóneo, de las medidas y planes implementados en el cumplimiento de su cometido y para rendir cuenta de su gestión y reportar a lo menos semestralmente.

El encargado deberá establecer un sistema de prevención de riesgo institucional que deberá contemplar a lo menos:

a) La identificación de las actividades o procesos habituales o esporádicos en cuyo contexto se genere o incremente el riesgo de comisión de infracciones administrativas, delitos y especialmente, delitos funcionarios o contra la probidad pública, con el objeto de prevenir su comisión.

b) Identificar los riesgos a nivel institucional, para lo cual deberá desarrollar una matriz de riesgos;

c) El establecimiento de reglas y procedimientos que permitan a los funcionarios que intervengan en las actividades o procesos señalados precedentemente, desarrollar y ejecutar sus tareas de manera de prevenir la realización de actividades riesgosas o prohibidas y de la comisión de los delitos señalados;

d) El establecimiento de un sistema de control y sanciones respecto de las conductas que infrinjan los procedimientos para la gestión de riesgos, y

e) Establecer controles en los procedimientos de administración y realizar, sin previo aviso, la auditoria de los recursos financieros puestos a

disposición de la entidad, que permitan prevenir su utilización en las infracciones señaladas.

Para lo anterior, deberá coordinar, efectuar el seguimiento y controlar la ejecución de las etapas que correspondan a la gestión de riesgos y efectuar un plan de comunicaciones con el área respectiva según corresponda. Además, deberá realizar la inducción y capacitación sobre la política de riesgos en todos los niveles conforme al escalafón de funcionarios a objeto de consolidar el plan de tratamiento institucional.

Deberá además elaborar informes y reportes periódicos a la jefatura o autoridades, y cuando corresponda, deberán ser comunicados, según corresponda, a la Contraloría General de la República o al Ministerio Público.

Artículo 1 quáter.- El encargado de riesgo institucional será el responsable del canal de denuncias anónimas para miembros de la propia institución.

El encargado tendrá como función monitorear el avance general de la gestión de riesgo, evaluar su efectividad, así como el procedimiento de gestión, la matriz de riesgos, los controles y medidas de mitigación existentes y proponer a la jefatura o autoridades según corresponda las revisiones, actualizaciones y modificaciones de la política, gestión y estrategias de riesgos en la corporación.”.

VI.- TEXTO DEL PROYECTO APROBADO

Como consecuencia de lo expuesto, y por las consideraciones que dará a conocer la Diputada Informante, las Comisiones Unidas de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización, y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recomiendan a la Sala la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY:

“QUE ESTABLECE UN NUEVO ESTATUTO DE PROTECCIÓN EN FAVOR DEL DENUNCIANTE

“TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Definiciones. Para efectos de esta ley, se entenderá por:

a) Administración del Estado: Los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, de conformidad a lo previsto en el artículo 1 del decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y que se

encuentren sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, de conformidad a las disposiciones legales vigentes.

b) Canal: El Canal de Denuncias de la Contraloría General de la República a que se refiere el artículo 2°.

c) Contraloría u Órgano Contralor: La Contraloría General de la República.

d) Denunciante: Aquella persona que pone en conocimiento de las autoridades respectivas acciones u omisiones susceptibles de ser calificadas como corrupción pública o privada, de naturaleza penal o de infracciones al deber de probidad, cuya verosimilitud sea demostrable no mediando hechos deliberadamente falsos o simulados.

Se entenderá por personal de la Administración del Estado a aquel que preste servicios en alguna de las instituciones referidas en el literal a) de este artículo, sea que desempeñen sus cargos en calidad de funcionarios públicos, en virtud de contrataciones a honorarios, o de contratos de trabajo.

Artículo 1 bis.- Acceso a la protección por parte del denunciante. El acceso a la protección es un derecho de todo denunciante de corrupción, que garantiza el ejercicio pleno de la integridad personal y la de sus bienes, así como la conservación de sus condiciones de vida y de trabajo, que eventualmente podrían ser amenazadas como consecuencia de su denuncia o de su participación en los procedimientos propios de las investigaciones respectivas.

TÍTULO II

DE LAS DENUNCIAS EN EL SECTOR PÚBLICO A TRAVÉS DEL CANAL DE DENUNCIAS DE LA CONTRALORÍA

Artículo 2.- Canal de Denuncias. Créase un Canal de Denuncias, administrado por la Contraloría, mediante una plataforma electrónica, a efectos de que toda persona pueda denunciar hechos constitutivos de infracciones disciplinarias o de faltas administrativas, incluyendo, entre otros, hechos constitutivos de corrupción, o que afectaren, o pudieren afectar, bienes o recursos públicos, en los que tuviere participación personal de la Administración del Estado o un organismo de la Administración de Estado.

La denuncia deberá presentarse y gestionarse de conformidad a lo dispuesto en los artículos siguientes.

Mediante un reglamento expedido por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y suscrito también por el Ministro de Hacienda, se regularán los aspectos técnicos, de operatividad y de cualquier otra especie necesarios para la adecuada implementación y funcionamiento del Canal, el que deberá contar con altos estándares de seguridad para impedir filtraciones.

Artículo 3.– Contenido de la denuncia. La denuncia que se efectúe a través del Canal deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a) Identificación del denunciante.
- b) La narración circunstanciada de los hechos.
- c) La individualización de quienes los hubieren cometido y de las personas que los hubieren presenciado o que tuvieran noticia de ellos, en cuanto le constare al denunciante.
- d) La manifestación del denunciante de que su identidad tenga o no el tratamiento de reservada.

Además, se podrán acompañar a la denuncia, los antecedentes que le sirvan de fundamento.

Artículo 4.- Gestión de las denuncias presentadas a través del Canal. La Contraloría, con el mérito de la denuncia, podrá ordenar a la autoridad dotada de potestad disciplinaria dar inicio a los procedimientos que correspondan, o incoar directamente procedimientos disciplinarios en asuntos relevantes para el interés público, con arreglo a lo establecido en el Título VIII de la ley N° 10.336, de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República, cuyo texto refundido se encuentra en el decreto supremo N° 2.421, de 1964, del Ministerio de Hacienda. Para estos efectos se entenderá que un asunto es relevante para el interés público, si de los hechos apareciere la concurrencia de actos constitutivos de corrupción, o que afectaren o pudieren afectar bienes o recursos públicos, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 2.

Si la Contraloría incoare directamente un procedimiento disciplinario, deberá proponer a la autoridad que detenta la potestad disciplinaria las sanciones que, en definitiva, estime procedentes, o la absolución de los funcionarios. Establecida la responsabilidad disciplinaria por la Contraloría, la autoridad administrativa correspondiente podrá imponer una sanción distinta a la propuesta mediante resolución fundada. El acto administrativo que imponga la sanción, deberá dictarse dentro del plazo de 30 días hábiles, contado desde que se hubiere tomado conocimiento del acto dictado por la Contraloría, que aprueba el sumario y propone a la autoridad competente las respectivas sanciones que estime procedentes. La infracción a este inciso será sancionada con censura o multa de hasta el 50% de su remuneración, la que será aplicada por la Contraloría General, previa instrucción de una investigación sumaria o sumario administrativo.

En aquellos casos en que no resultare aplicable lo dispuesto en los incisos anteriores, la Contraloría deberá ejercer las acciones que correspondan con el objeto de que se persigan las responsabilidades de los involucrados, por parte de los órganos y tribunales competentes, de conformidad a la ley.

En todo caso, la Contraloría podrá ejercer las restantes atribuciones que le reconoce nuestro ordenamiento jurídico.

Si del estudio de la denuncia, apareciere que los hechos revistieren caracteres de delito, la Contraloría deberá denunciar dichos hechos ante los órganos persecutores competentes.

De igual modo, en caso de estimar que los hechos materia de la denuncia tuvieren el carácter de infracciones que pudieren generar responsabilidades administrativas distintas a la disciplinaria, de competencia de otra autoridad de fiscalización o control, la Contraloría deberá denunciar dichos hechos a los órganos respectivos a objeto de que estos se avoquen al conocimiento de estas materias dentro del ámbito de sus competencias.

Las denuncias que debe efectuar la Contraloría en conformidad a los dos incisos precedentes, deberán materializarse por la vía más expedita posible, debiendo mantener la reserva de la identidad de la persona que efectuó la denuncia ante el Órgano Contralor, si esta hubiere sido solicitada en conformidad al artículo 6.

Se considerará circunstancia atenuante en el contexto de los procedimientos disciplinarios a que pudiere dar lugar la interposición de la denuncia a que refiere el artículo 2 de esta ley, la cooperación eficaz que conduzca al esclarecimiento de los hechos denunciados. Se entenderá por cooperación eficaz, para estos efectos, el suministro de datos o informaciones precisos, verídicos y comprobables, que contribuyan necesariamente a la determinación de las responsabilidades administrativas, civiles, o penales, de los involucrados.

Artículo 5.- Otros canales de denuncia. No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, la denuncia también podrá realizarse a través de los canales electrónicos que los distintos órganos de la Administración del Estado puedan habilitar al efecto, de conformidad a lo previsto en las leyes N° 19.880, N° 19.799 y N° 21.180.

Asimismo, los mecanismos de denuncia establecidos en esta ley no obstarán, en caso alguno, a la presentación de denuncia ante otros organismos, de conformidad a la ley.

TÍTULO III

DE LA RESERVA DE LA DENUNCIA

Artículo 6.- Reserva de la denuncia y de los antecedentes acompañados a ella. De manifestar el denunciante la reserva de identidad, el contenido de la denuncia y demás antecedentes de respaldo serán reservados desde su ingreso al Canal, aplicándose la misma reserva respecto de la individualización del denunciante.

Lo dispuesto en el inciso anterior también se aplicará respecto a las denuncias que, por no cumplir los requisitos legales, no se les hubiere dado curso.

Sin perjuicio de lo expresado en el inciso primero, si con motivo de la denuncia que debe efectuar la Contraloría, de conformidad a los incisos quinto o sexto del artículo 4, para el inicio o desarrollo de la investigación resulta estrictamente indispensable dar a conocer a la institución competente la

denuncia y demás antecedentes aportados por un denunciante que ha manifestado reserva de identidad, deberá siempre la Contraloría reservarse para sí la identidad del denunciante, y adoptar todos los resguardos necesarios para evitar su identificación por otras personas a partir de los datos y antecedentes de la denuncia.

TÍTULO IV

DEL DEBER DE DENUNCIA Y DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN FAVOR DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Artículo 7.- Deber de denuncia del personal de la Administración del Estado. El personal de la Administración del Estado tiene el deber de denunciar, con la debida prontitud, ante los órganos administrativos o judiciales que correspondan, los hechos de que tomaren conocimiento en el ejercicio de sus funciones y que revistieren caracteres de delito o que fueren constitutivos de faltas administrativas o infracciones disciplinarias.

Recepcionada una denuncia, se entenderá satisfecho el deber estatutario de denuncia previsto en el inciso anterior, en el artículo 175 del Código Procesal Penal, en el artículo 61 letra k) del decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, y en el artículo 58 letra k) de la ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

Artículo 8.- Medidas preventivas de protección a favor del personal de la Administración del Estado. El que formule una denuncia a través del Canal establecido en esta ley, podrá solicitar a la Contraloría, al momento de efectuar la denuncia o con posterioridad, la adopción de una o más de las siguientes medidas preventivas de protección:

a) No ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o de destitución, o del término anticipado de su designación o contrato, excepto que se fundare en la concurrencia de un caso fortuito o fuerza mayor.

b) No ser objeto de medidas disciplinarias distintas a las previstas en el literal anterior.

c) No ser trasladado de localidad, dependencia o de la función que desempeñare, sin su autorización por escrito. Sin perjuicio de lo anterior, no se podrán menoscabar sus condiciones laborales, ni el nivel, ni el cargo.

d) No ser objeto de precalificación anual, si el denunciado fuese su superior jerárquico. Si no lo hiciere, regirá su última calificación para todos los efectos legales.

e) Las demás medidas establecidas en estatutos especiales de protección al denunciante.

f) Secreto de determinadas actuaciones, registros o documentos respecto de uno o más intervinientes.

g) Traslado de las diligencias a las que deba asistir el denunciante en un lugar distinto de aquél donde, y de cuya ubicación no se dejará constancia en el registro respectivo.

h) Utilización de procedimientos mecánicos o tecnológicos que eviten la participación física del testigo en las actuaciones procesales.

i) Posibilidad de recibir declaraciones de forma anticipada y a través de otros medios idóneos (distorsionadores de voz, rostros cubiertos, entre otros) para impedir la identificación física del denunciante.

j) Reposición laboral en las mismas, o similares condiciones, en forma cautelar.

k) Las demás que se consideren pertinentes.

Las medidas preventivas de protección dispuestas en favor de quienes sirven cargos directivos de exclusiva confianza, no podrán entorpecer la atribución de remoción a que tiene derecho la autoridad respectiva.

Artículo 9.- Concesión de las medidas preventivas de protección. La Contraloría, para conceder una o más de las medidas preventivas de protección establecidas en el artículo anterior, deberá fundar su necesidad realizando una ponderación de los antecedentes expuestos por el denunciante y el riesgo de que éste pueda ser objeto de represalias con motivo de la denuncia, que afecten su indemnidad o estabilidad laboral.

Solicitada por el denunciante medidas de protección, la Contraloría las extenderá por todo el tiempo en que subsistan las circunstancias que motivaron su procedencia, mientras dure el peligro que las motiva, incluso con posterioridad a la culminación de los procedimientos a que dieron origen los hechos denunciados. No obstante lo anterior, en cualquier momento, la Contraloría, de oficio, podrá modificar las medidas decretadas o disponer su cesación. Para estos efectos deberá evaluar periódicamente si se mantienen las circunstancias que justificaron la concesión de la medida.

Artículo 10.- Tramitación de las medidas preventivas de protección. La Contraloría resolverá las medidas preventivas de protección solicitadas con el solo mérito de los antecedentes acompañados por el denunciante, dentro del plazo de tres días hábiles.

De otorgarse una medida preventiva de protección, total o parcialmente, la resolución que la concede deberá ser notificada tanto al solicitante como al organismo de la Administración del Estado en el que éste se desempeña, a través de los mecanismos previstos en la ley N° 19.880.

La resolución de Contraloría que otorga las medidas de protección o que determina su modificación o cese, es susceptible de ser impugnada por el solicitante de tales medidas, en los términos y plazos señalados en la ley N°19.880, sin perjuicio de la procedencia de los recursos judiciales que correspondan.

El incumplimiento o inobservancia de deberes, por parte de los funcionarios públicos, relacionados con el otorgamiento y ejecución de medidas de protección a los denunciantes de actos de corrupción, genera responsabilidades de tipo administrativo, civil y penal según sea el caso, y se sancionarán de acuerdo a las normas especiales de la materia.

Artículo 11.- Alegación de represalias por causa de la denuncia efectuada por el personal de la Administración del Estado. El que, a consecuencia de haber formulado una denuncia a través del Canal, hubiere sufrido represalias por una actuación o acto administrativo que afectare su indemnidad o estabilidad laboral, tendrá derecho a concurrir ante la Contraloría, dentro del plazo de diez días hábiles contado desde su notificación, a objeto de que el Órgano Contralor, conociendo de estos hechos, califique si estos han tenido el carácter de represalia con motivo de la denuncia y determine, en consecuencia, la existencia de vicios de legalidad que afecten la actuación o decisión del servicio u órgano. Para estos efectos, se considerará que ha existido represalia y, por tanto, vicio de legalidad, respecto de aquellas actuaciones o actos administrativos que se hayan dictado con motivo de la denuncia y que sean arbitrarios o desproporcionados de acuerdo a los antecedentes fundantes de la actuación o acto; o constituyan una denigración u hostigamiento en contra del denunciante.

La reclamación regulada en este artículo no afectará la facultad de remoción que tiene la autoridad respecto de quienes desempeñen cargos directivos de exclusiva confianza.

El mismo derecho tendrá el que, habiendo realizado una denuncia a través de los medios que establece esta ley, vea impedidas sus posibilidades de ingreso, promoción, continuación o renovación laboral, sea en el organismo público en el que se encontraba al momento de denunciar o en otro.

Podrá concurrir ante la Contraloría el cónyuge, conviviente civil, ascendiente y descendiente y colaterales hasta el segundo grado, que en razón de la denuncia efectuada por su pariente, sufran alguno de los efectos descritos en este artículo.

Artículo 12.- Tramitación de la reclamación de ilegalidad por represalia del acto o actuación administrativa. En ejercicio de la facultad prevista en el artículo anterior, el Órgano Contralor podrá dirigirse a cualquier persona, autoridad u organismo, a fin de solicitar datos e informaciones que tengan relación con la actuación o acto administrativo respecto del cual se reclama o con hechos o circunstancias que hubieren incidido en su emisión, de conformidad a lo previsto en el artículo 9º de la ley N° 10.336, de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República, cuyo texto refundido se encuentra contenido en el decreto supremo N° 2.421, de 1964, del Ministerio de Hacienda.

La resolución que se dicte en el marco de este proceso deberá ordenar al respectivo órgano, si corresponde, la invalidación de los actos o actuaciones contrarios a derecho, y en su caso, la instrucción de los procedimientos disciplinarios respectivos.

Artículo 12 bis.- El funcionario público que sea coautor, cómplice o encubridor de alguna conducta susceptible a ser sancionada penalmente, podrá obtener una reducción de la sanción descrita en esta ley, cuando aporte al tribunal competente antecedentes que conduzcan a la acreditación de dicha conducta y a la determinación de los demás responsables.

Para acceder al beneficio de la delación descrita en el inciso anterior, el funcionario deberá cumplir con las siguientes condiciones: a) haber cesado en la conducta sancionada; b) ser el primero en proporcionar antecedentes precisos, veraces y comprobables, que representen un aporte efectivo y sean elementos de prueba suficientes para fundar un requerimiento ante el Tribunal; c) abstenerse de divulgar la solicitud de estos beneficios hasta que el Ministerio Público haya formulado cargos u ordene archivar los antecedentes de la solicitud; d) no haber sido beneficiado anteriormente por este mecanismo de reducción de la sanción descrita.

Aplicará solo el beneficio de reducción de la sanción, a quien sin ser el primero en denunciar, aporte antecedentes adicionales, precisos, veraces y comprobables que representen un aporte efectivo a la constitución de elementos de prueba suficientes para acreditar la responsabilidad penal de los denunciados en el proceso. La reducción de la sanción se determinará por el juez conforme al mérito de la causa.

Los beneficios por la delación regulada en el presente artículo no serán aplicables a quienes hayan sido organizadores, planificadores, inductores, o hubieren coaccionado a los demás a participar en ella. Se tendrán presente los rangos y la existencia de jerarquías funcionarias para determinar la situación descrita en este inciso.

TÍTULO IV, bis DISPOSICIONES FINALES

Artículo 12 ter.- Las disposiciones de esta ley también serán aplicables a las denuncias por hechos constitutivos de faltas administrativas o infracciones disciplinarias en los términos previstos en el artículo 2 de esta ley, y en los que tuviere participación alguna de las siguientes entidades o su personal:

a) Las personas jurídicas sin fines de lucro creadas de conformidad a lo dispuesto en los artículos 100 y siguientes del decreto con fuerza de ley N°1, de 2005, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°19.175; en el artículo 12 del decreto con fuerza de ley N°1-3063, de 1980, del Ministerio del Interior; y en los artículos 129 y siguientes del decreto con fuerza de ley N°1, de 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 18.695, o;

b) Las empresas, sociedades o entidades públicas o privadas en que el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones centralizadas o descentralizadas tengan aportes de capital mayoritario o en igual proporción, o, en las mismas condiciones, representación o participación, siempre que no estén contenidas en el literal a) del artículo 1 de esta ley.

Con todo, no serán aplicables las disposiciones contenidas en el Título IV al personal que preste servicios en las instituciones referidas en el inciso anterior.

Artículo 12 quater.- El trabajador regido por el Código del Trabajo que ha sufrido represalias con motivo de una denuncia en los términos planteados en el Título II de esta ley, podrá reclamar la afectación de sus derechos conforme a las disposiciones de dicho Código.

TÍTULO V

DISPOSICIONES ADECUATORIAS

Artículo 13.- Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo:

1) Modifícase el artículo 61 de la siguiente manera:

a) Sustitúyese el literal k) por el siguiente:

“k) Denunciar, con la debida prontitud, ante el Ministerio Público, las policías, o ante cualquier tribunal con competencia criminal, los hechos de los que tomare conocimiento en el ejercicio de sus funciones, y que revistieren caracteres de delito.”.

b) Intercálase un literal l), nuevo, pasando el actual a ser m) y así sucesivamente, del siguiente tenor:

“l) Denunciar, con la debida prontitud, ante la autoridad competente los hechos de que tomare conocimiento en el ejercicio de sus funciones y que revistieren el carácter de faltas administrativas o infracciones disciplinarias, especialmente aquellas que contravengan el principio de probidad administrativa.”.

2) Incorpóranse las siguientes modificaciones en el artículo 90 A):

a) Reemplázase en su encabezado la expresión “refiere la letra k” por “refieren las letras k) y l)”.

a bis) Agrégase a su literal a) el siguiente párrafo segundo:

“Tratándose de las personas contratadas a honorarios, regirá lo dispuesto en el inciso final del artículo 11 de esta ley; sin embargo, no podrá ponerse término anticipado a su contrato, por el hecho de haber denunciado fundadamente, y con prueba suficiente que acredite sus afirmaciones, respecto a la existencia de algún acto o irregularidad de las previstas en las letras k) y l) del artículo 61; que hubiere presenciado o de las que hubiere tomado conocimiento en el ejercicio de sus funciones; caso en el cual la vigencia del contrato se sujetará al plazo acordado en su contratación.”.

b) Reemplázase su literal b) por el siguiente:

“No ser trasladados de localidad o de la función que desempeñaren, sin su autorización por escrito, durante el lapso a que se refiere la letra precedente. Asimismo, los funcionarios tendrán derecho a solicitar su traslado de la localidad o de la función que desempeñaren, especialmente cuando la denuncia se haya realizado en contra de un superior jerárquico. La resolución que deniega esta solicitud, deberá fundarse exclusivamente en la imposibilidad material del servicio para organizar sus funciones de forma distinta. Esta decisión deberá ser adoptada por el jefe superior del servicio, y si éste se encuentra implicado en los hechos objeto de la denuncia, por la persona no inhabilitada que le subrogue.”.

c) Incorpórase la siguiente letra d):

“d) En aquellos casos en que los hechos denunciados hayan implicado un detrimento del patrimonio fiscal, la funcionaria o el funcionario público denunciante tendrá derecho a que se le otorgue una anotación de mérito en el factor que corresponda, que mejore su calificación en el año o período en que se haya acreditado ese detrimento; siempre y cuando haya aportado antecedentes precisos, fundados, comprobables y suficientes para la investigación o persecución penal.”.

3) Agrégase el siguiente artículo 90 C:

“Artículo 90 C.- No serán aplicables los artículos 90 A y 90 B precedentes, respecto del funcionario que realice su denuncia a través del Canal de Denuncias de la Contraloría General de la República establecido en la ley que establece un nuevo estatuto de protección en favor del denunciante. En dicho caso, serán aplicables las disposiciones contenidas en los títulos II, III y IV de dicha ley.”.

3 bis) Agrégase el siguiente inciso final en el artículo 121:

“Se considerará circunstancia atenuante, la cooperación eficaz que conduzca al esclarecimiento de los hechos materia de la investigación sumaria o sumario. Se entenderá por cooperación eficaz, para estos efectos, el suministro de datos o informaciones precisos, verídicos y comprobables, que contribuyan necesariamente a la determinación de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de los involucrados.”.

4) Incorpóranse las siguientes enmiendas en el artículo 125:

a) Sustitúyese el literal d) por el siguiente:

“d) Presentar denuncias falsas de infracciones disciplinarias, faltas administrativas o delitos, a sabiendas o con el ánimo deliberado de perjudicar al o a los sujetos denunciados.”.

b) Intercálase un nuevo literal e) del siguiente tenor, pasando el actual a ser literal f):

“e) Ejecutar acciones de hostigamiento en contra de cualquier persona que efectúe una denuncia de acuerdo a lo previsto en la ley, o declare como testigo en una investigación administrativa o ante la justicia, afectando su indemnidad o estabilidad en el empleo, su vida o integridad, su libertad o, su patrimonio, o que produzca la misma afectación respecto de un miembro de su familia.”.

Artículo 14.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales:

1) Modifícase el artículo 58 en el siguiente sentido:

a) Sustitúyese el literal k) por el siguiente:

“k) Denunciar, con la debida prontitud, ante el Ministerio Público, las policías, o ante cualquier tribunal con competencia criminal, los hechos de los que tomare conocimiento en el ejercicio de sus funciones, y que revistieren caracteres de delito.”.

b) Intercálase el siguiente literal l), nuevo, pasando el actual a ser m) y así sucesivamente:

“l) Denunciar, con la debida prontitud, ante la autoridad competente los hechos de que tomare conocimiento en el ejercicio de sus funciones y que revistieren el carácter de faltas administrativas o infracciones disciplinarias, especialmente aquellas que contravengan el principio de probidad administrativa.”.

2) Incorpóranse las siguientes enmiendas en el artículo 88 A):

a) Reemplázase en su encabezado la expresión “refiere la letra k” por “refieren las letras k) y l)”.

a bis) Agrégase al literal a) el siguiente párrafo segundo:

“Tratándose de las personas contratadas a honorarios, regirá lo dispuesto en el inciso final del artículo 4 de esta ley; sin embargo, no podrá ponerse término anticipado a su contrato, por el hecho de haber denunciado fundadamente, y con prueba suficiente que acredite sus afirmaciones, respecto a la existencia de algún acto o irregularidad de las previstas en las letras k) y l) del artículo 58; que hubiere presenciado o de las que hubiere tomado conocimiento en el ejercicio de sus funciones; caso en el cual la vigencia del contrato se sujetará al plazo acordado en su contratación.”.

a ter) Reemplázase su literal b) por el siguiente:

“No ser trasladados de localidad o de la función que desempeñaren, sin su autorización por escrito, durante el lapso a que se refiere la letra precedente. Asimismo, los funcionarios tendrán derecho a solicitar su traslado de la localidad o de la función que desempeñaren, especialmente cuando la denuncia se haya realizado en contra de un superior jerárquico. La resolución que deniega esta solicitud, deberá fundarse exclusivamente en la imposibilidad material del servicio para organizar sus funciones de forma

distinta. Esta decisión deberá ser adoptada por el jefe superior del servicio, y si éste se encuentra implicado en los hechos objeto de la denuncia, por la persona no inhabilitada que le subrogue.”.

a quater) Incorpórase la siguiente letra d):

“d) En aquellos casos en que los hechos denunciados hayan implicado un detrimento del patrimonio fiscal, la funcionaria o el funcionario público denunciante tendrá derecho a que se le otorgue una anotación de mérito en el factor que corresponda, que mejore su calificación en el año o período en que se haya acreditado ese detrimento; siempre y cuando haya aportado antecedentes precisos, fundados, comprobables y suficientes para la investigación o persecución penal.”.

3) Agrégase el siguiente artículo 88 C:

“Artículo 88 C.- No serán aplicables los artículos 88 A y 88 B precedentes, respecto del funcionario que realice su denuncia a través del Canal de Denuncias de la Contraloría General de la República establecido en la ley que establece un estatuto de protección en favor del denunciante. En dicho caso, serán aplicables las disposiciones contenidas en los títulos II, III y IV de dicha ley.”.

3 bis) Incorpórase el siguiente inciso final en el artículo 120:

“Se considerará circunstancia atenuante, la cooperación eficaz que conduzca al esclarecimiento de los hechos materia de la investigación sumaria o sumario. Se entenderá por cooperación eficaz, para estos efectos, el suministro de datos o informaciones precisos, verídicos y comprobables, que contribuyan necesariamente a la determinación de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de los involucrados.”.

4) Incorpóranse las siguientes modificaciones en el inciso segundo del artículo 123:

a) Sustitúyese el literal e) por el siguiente:

“e) Presentar denuncias falsas de infracciones disciplinarias, faltas administrativas o delitos, a sabiendas o con el ánimo deliberado de perjudicar al o a los sujetos denunciados.”.

b) Intercálase el siguiente literal f), pasando el actual a ser literal g):

“f) Ejecutar acciones de hostigamiento en contra de cualquier persona que efectúe una denuncia de acuerdo a lo previsto en la ley o declare como testigo en una investigación administrativa o ante la justicia, afectando su indemnidad o estabilidad en el empleo, su vida o integridad, su libertad o, su patrimonio, o que produzca la misma afectación respecto de un miembro de su familia.”.

Artículo 15.- Incorpóranse las siguientes modificaciones en el Código Procesal Penal:

1) Agréganse los siguientes incisos tercero, cuarto y quinto nuevos al artículo 174:

“Con todo, si el denunciante, al tiempo de presentar la denuncia, manifestare la intención de reservar su identidad, se le deberá garantizar el secreto de la misma. El Ministerio Público deberá instruir y proveer protocolos y mecanismos necesarios a fin de brindar el adecuado secreto y reserva de que trata este inciso.

Sin perjuicio de lo anterior, el imputado podrá solicitar al tribunal que ponga término a la reserva cuando con motivo de esta circunstancia se afectaren sus derechos de defensa.

Con todo, si el denunciante interviniere de cualquier forma en el procedimiento penal, se aplicarán, desde ese instante, las normas de este Código, y sólo se mantendrá la reserva en cuanto al hecho de haber realizado la denuncia, resultando aplicables las normas de protección previstas en los artículos 109 letra a) y 308 de este Código.”.

2) Agrégase el siguiente inciso segundo en el artículo 178:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, el Ministerio Público podrá disponer medidas de protección en favor del denunciante, cuando la entidad o la naturaleza de los hechos, o la calidad de la persona denunciada, indicaren que existe un riesgo plausible de ser él o su familia víctima de hostigamientos, amenazas u otros atentados con motivo de la denuncia.”.

Artículo 16.- Introdúcense las siguientes enmiendas en el Código Penal:

1) Sustitúyese el artículo 211 por el siguiente:

“Artículo 211. El que maliciosamente presentare una denuncia por la cual se imputare falsamente a otra persona un hecho determinado constitutivo de delito, infracción administrativa o infracción disciplinaria será sancionado con:

1. Con la pena de presidio menor en su grado medio y multa de once a veinte unidades tributarias mensuales si el hecho imputado fuere constitutivo de crimen;

2. Con la pena de presidio menor en sus grados mínimo a medio y multa de seis a diez unidades tributarias mensuales si el hecho imputado fuere constitutivo de simple delito o de infracción administrativa;

3. Con la pena de presidio menor en su grado mínimo y multa de una a cinco unidades tributarias mensuales si el hecho imputado fuere constitutivo de falta o fuere de aquellos que diere lugar a una infracción disciplinaria.

Para los efectos del inciso anterior, se entenderá también que denuncia el que presenta querrela o formula acusación particular en un proceso penal.”.

2) Agréganse los siguientes artículos 211 bis y 211 ter:

“Artículo 211 bis. Para efectos de lo dispuesto en el artículo precedente se entenderá que constituyen infracción administrativa los hechos por los que la administración o los tribunales que no ejercen jurisdicción en lo penal pueden imponer multas u otras sanciones privativas o restrictivas de derechos patrimoniales o civiles, y por infracción disciplinaria las que se imponen por la contravención de las normas que regulan el correcto ejercicio de los cargos y funciones públicos.

Artículo 211 ter. La retractación oportuna de quien hubiere incurrido en alguna de las conductas previstas en el artículo 211 constituirá una atenuante muy calificada en los términos del artículo 68 bis de este Código.

Para estos efectos, la retractación es oportuna:

1. Tratándose de un hecho constitutivo de crimen, simple delito o falta, antes de que se adoptare una medida judicial que afectare los derechos de una persona y antes del término del procedimiento.

2. Tratándose de una infracción administrativa o de un proceso que pudiere dar lugar a una infracción disciplinaria, antes de que se formularen cargos contra la persona afectada.

En todo caso, la retractación oportuna eximirá de responsabilidad penal en casos calificados, cuando su importancia para el esclarecimiento de los hechos y la gravedad de los potenciales efectos de su omisión así lo justificaren.”.

3) Agrégase el siguiente artículo 246 bis:

“Artículo 246 bis. El funcionario público que revelare o consintiere que otro tomare conocimiento de uno o más hechos ventilados en un procedimiento judicial o administrativo sancionatorio o disciplinario en el cual le hubiere correspondido intervenir bajo un deber de reserva será sancionado con la pena de reclusión menor en cualquiera de sus grados y multa de diez a treinta unidades tributarias mensuales.

Si la información a que se refiere el inciso anterior fuere la de la identidad del denunciante, la pena será de reclusión menor en sus grados medio a máximo y multa de veinte a treinta unidades tributarias mensuales.

Si el hecho fuere cometido por un abogado, que además fuere funcionario público, se le impondrá también la inhabilitación absoluta para el ejercicio de su profesión en cualquiera de sus grados.”.

Artículo 16 bis.- Intercálase en el inciso tercero del artículo 485 del Código del Trabajo, entre las frases “represalias ejercidas en contra de trabajadores” y “por el ejercicio”, la siguiente oración: “por la interposición de denuncias o”.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo Primero.- Las disposiciones contenidas en los títulos I, II, III, IV y IV bis de esta ley, entrarán en vigencia transcurridos treinta días contados desde la fecha de la publicación en el Diario Oficial del reglamento a que refiere el artículo 2°.

Las modificaciones contenidas en el artículo 15 de la presente ley, entrarán en vigencia en el plazo de tres meses desde la publicación de esta ley en el Diario Oficial.

Artículo Segundo.- El reglamento cuya dictación dispone el artículo 2, deberá dictarse dentro del plazo de seis meses contado desde la publicación de la presente ley en el Diario Oficial.

Artículo Tercero.- El Fiscal Nacional del Ministerio Público, en el plazo de tres meses desde la publicación de esta ley en el Diario Oficial, dictará las instrucciones generales, protocolos y mecanismos necesarios, a efectos de asegurar el adecuado secreto y reserva referido en el numeral 1 del artículo 15 de la presente ley, y otorgar medidas de protección en favor del denunciante conforme a lo dispuesto en el numeral 2 de la misma disposición.

Artículo Cuarto.- El mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley durante el primer año presupuestario de su vigencia, se financiará con cargo al presupuesto de la Contraloría General de la República y, en lo que faltare, con recursos provenientes de la partida presupuestaria Tesoro Público. En los años siguientes se estará a lo que considere la Ley de Presupuestos respectiva.”.

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones celebradas los días 18 y 25 de junio; 2 y 9 de julio; 6, 13 y 20 de agosto; 3 de septiembre; 1, 8 y 29 de octubre; 9 y 23 de noviembre de 2020; con la asistencia de las diputadas señoras Daniella Cicardini, Camila Flores, Marcela Hernando, Pamela Jiles, Karin Luck, Paulina Núñez, Andrea Parra, Catalina Pérez y Joanna Pérez (Presidenta de las Comisiones Unidas); y de los diputados señores Jorge Alessandri, Bernardo Berger, Gabriel Boric, Juan Antonio Coloma, Luciano Cruz-Coke, Gonzalo Fuenzalida, Hugo Gutiérrez, Marcos Ilabaca, Andrés Longton, Andrés Molina, Celso Morales, René Saffirio, Raúl Saldívar, Leonardo Soto, Renzo Trisotti, Pedro Velásquez y Matías Walker.

Hubo los siguientes reemplazos: Tomás Hirsch por Gabriel Boric; Carlos Küschel por Camila Flores; Cosme Mellado por Marcela Hernando; Miguel Mellado por Paulina Núñez; Erica Olivera por Paulina Núñez; Jorge Rathgeb por Gonzalo Fuenzalida; y Francisco Undurraga por Andrés Molina.

Sala de la Comisión, a 26 de noviembre de 2020



Señora María Jaraquemada	69
9) Profesor de derecho administrativo de la Universidad Católica de Valparaíso, señor Eduardo Cordero	72
10) Pdte. de la Federación Nacional de Trabajadores Municipales de Chile (FENTRAMUCH), señor Fabián Caballero	76
11) Abogado especialista en derecho penal, señor Enrique Aldunate	79
B) En Particular	81
IV.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS	124
V.- INDICACIONES DECLARADAS INADMISIBLES	129
VI.- TEXTO DEL PROYECTO APROBADO	130