

**INFORME DE LA COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL**, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que extiende la esfera de protección que otorga la ley N° 20.205 al personal de las Fuerzas Armadas, regido por el decreto con fuerza de ley (G) N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, frente a la denuncia por faltas a la probidad y otros delitos y consagra un procedimiento para ello.

**BOLETINES N°s 12.211-02 Y 12.948-02, REFUNDIDOS**

---

**HONORABLE SENADO:**

La Comisión de Defensa Nacional tiene el honor de informar el proyecto de ley individualizado en el rubro, iniciado en las mociones refundidas que a continuación se indica:

1.- De los Honorables Diputados señores Boric y Brito, señora Carvajal, y señores Matta, Mellado (don Miguel), Pérez (don José), Schilling, Teillier y Tohá, y el ex Diputado señor Bellolio, que modifica la ley N° 20.205, que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad, para extender su aplicación al personal de las Fuerzas Armadas, en las condiciones que señala (Boletín N° 12.211-02).

2.- De los Honorables Diputados señores Carter, Matta, Pardo, Pérez (don José), Urrutia (don Ignacio) y Urrutia (don Osvaldo), que modifica el Estatuto del Personal de las Fuerzas de Armadas, para establecer un procedimiento de denuncia y sanción de hechos contrarios al principio de probidad administrativa, de los que sus integrantes tomen conocimiento en el desempeño de sus funciones (Boletín N° 12.948-02).

La iniciativa consta de un artículo único dividido en tres numerales, que modifican sendas disposiciones del decreto con fuerza de ley (G) N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas.

De conformidad a lo prescrito en los artículos 127, inciso segundo, y 36 del Reglamento de la Corporación, la Comisión discutió el proyecto solo en general.

Concurrió, especialmente invitado, el Jefe de Gabinete del señor Ministro de Defensa Nacional, don Pablo Urquizar.

## **OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY**

Extender la protección aplicable a los funcionarios públicos que denuncian irregularidades y faltas al principio de probidad -contemplada por la ley N° 20.205- al personal de las ramas castrenses. Para ello, se incorporan modificaciones al decreto con fuerza de ley (G) N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, tomando en consideración las particularidades de la carrera, la estructura y las funciones militares. De este modo, se busca resguardar y promover el respeto por el mencionado principio, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el país en virtud de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre otros instrumentos internacionales.

- - -

## **ANTECEDENTES**

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido presente, entre otros, los siguientes:

### **I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS**

1. Decreto con fuerza de ley (G) N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas.

2. Ley N° 20.205, que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad.

3. Código de Justicia Militar.

4. Código Procesal Penal.

5. Decreto con fuerza de ley N° 1, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

### **II.- ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **1. Boletín N° 12.211-02**

##### **A) Fundamentos**

a. Los autores de la moción manifiestan que, en momentos en que las Fuerzas Armadas sufren un alto cuestionamiento

político y judicial, es urgente, más que nunca, brindar herramientas jurídicas a aquellos soldados que cuidan y enaltecen el juramento de proteger a la patria. Resaltan que, teniendo en vista los valores fundamentales del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, el proyecto busca proteger el principio de probidad, en su vertiente del resguardo al denunciante.

Puntualizan que el año 2005, en virtud de la ley N° 20.050 -reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República-, se utilizó el derogado artículo 8° del Texto Supremo<sup>1</sup>, para incorporar los principios de probidad y publicidad que ya regían los actos de los órganos de la Administración del Estado, desde 1999, de conformidad con la ley N° 19.653. En este sentido, subrayan que el inciso primero de aquel artículo dispone que “el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”. En el marco de la discusión de la mencionada reforma, expresan, no quedó lugar a dudas sobre el ámbito de aplicación del principio fundamental y constitucional de la probidad.

Asimismo, señalan que, de acuerdo al inciso segundo del artículo 1° de la ley N° 18.575 -orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado-, la Administración del Estado está constituida, entre otras entidades, por las Fuerzas Armadas, y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. A juicio de los parlamentarios que suscribieron la moción, el contenido de la expresión “funciones públicas” a la que hace referencia el artículo 8° de la Carta Fundamental, desde una óptica jurídica, queda regulado, entonces, por el Derecho Administrativo, sin perjuicio de la especialidad del ámbito castrense.

Recuerdan que la legislación administrativa estatuye 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.”.<sup>2</sup> Lamentan que el ordenamiento revisado no haya sido suficiente para garantizar una administración intachable, ni leal.

b. Luego, destacan que, el año 2007, se promulgó una nueva ley orientada a otorgar herramientas de resguardo del principio en análisis, ante la falta de medios eficaces para realizar denuncias acerca de irregularidades y, sobre todo, para efectuarlas sin temor a venganzas o represalias. La nueva normativa procuró, al mismo tiempo, prevenir denuncias de mala fe, acotan. Añaden que, existiendo la obligación de los funcionarios públicos de informar a la autoridad competente los hechos anómalos y los que revisten caracteres de delito de que tomen conocimiento en el ejercicio de sus cargos, se hizo imperativa una ley que los amparara en el proceso de denuncia. En ese contexto, enuncian, se dictó la ley N° 20.205

---

<sup>1</sup> Detallan que la redacción original del artículo 8° -fijada en virtud del decreto ley N° 3.464, de 1980, del Ministerio del Interior- establecía prohibiciones y discriminaciones negativas respecto de actos de personas o grupos humanos que, según el *etos* del Constituyente de la época, eran considerados contrarios al ordenamiento institucional. Posteriormente, agregan, el año 1989, en virtud de la ley N° 18.825, este artículo fue derogado, permaneciendo así hasta el 17 de septiembre de 2005.

<sup>2</sup> Artículo 52, inciso segundo, de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

-que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de la probidad-, con el objeto principal de evitar la imposición de medidas disciplinarias, en sentido amplio, al denunciante. Así, precisan, se impidió el traslado, precalificación e, incluso, la destitución, entre otras determinaciones que eran habituales, en el tiempo que media desde la denuncia a la resolución correspondiente. Adicionalmente, consignan que el aludido cuerpo legal establece la forma en que se debe llevar a cabo la denuncia, y comprende sanciones si esta es falsa o carente de fundamento.

Dada la relevancia de la ley N° 20.205, estiman que es necesario extender su esfera de protección, al menos en lo que a derechos del funcionario respecta, al personal de la Administración que, a la fecha, no queda cubierto por ella, facilitando de ese modo el conocimiento de eventuales irregularidades que se detecten en el servicio. Advierten que la aludida ley introdujo modificaciones al Estatuto Administrativo, de manera que -de acuerdo a la jurisprudencia administrativa- las medidas de protección beneficiarían solo a los funcionarios sujetos expresamente a él, quedando excluida, entre otros, la dotación de las instituciones de la defensa<sup>3</sup>.

En esa línea, aducen que la ley N° 18.948, orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas, prescribe que, en atención a las particulares exigencias de la función militar y la carrera profesional, los organismos castrenses y su personal no pueden ajustarse a normas administrativas comunes, sino solo a aquellas de su propia legislación. Sentencian que, si bien dicha restricción es sensata y correcta, no resulta razonable que instituciones tan sensibles como las Fuerzas Armadas queden desprotegidas en el ámbito en examen, al no existir preceptos especiales que establezcan medidas de resguardo y, tampoco, la facultad concreta de aplicar la ley N° 20.205.

c. A continuación, ponen de relieve que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción -promulgada por el decreto supremo N° 375, de 2007, del Ministerio de Relaciones Exteriores- dispone, en su artículo 8 N° 4, que los Estados parte deben contemplar códigos de conducta para funcionarios públicos, que faciliten la denuncia de hechos de corrupción a las autoridades competentes. El instrumento internacional, ahondan, tiene un artículo relativo al amparo de los denunciantes, que obliga claramente a los Estados parte a considerar “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”.<sup>4</sup> Afirman que, por mandato internacional, es imprescindible implementar mecanismos que brinden resguardo ante la denuncia, sin diferenciar según el organismo de la Administración de que se trate.

d. Posteriormente, previenen que se observa un justo temor en los funcionarios militares, debido al actual mecanismo de

<sup>3</sup> Dictámenes N° 2.466 de 2008, N° 58.422 de 2008 y N° 78.299 de 2016, de la Contraloría General de la República.

<sup>4</sup> Recuperado de: [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)

reclamación ante medidas arbitrarias o de vulneración de derechos del decreto supremo N° 1.445, de 1951, del Ministerio de Defensa Nacional, Reglamento de Disciplina para las Fuerzas Armadas. En primer término, razonan que, tratándose de organismos jerarquizados, es de toda lógica presumir la existencia de cierto recelo a denunciar de parte del soldado que posee un grado menor dentro del escalafón del personal respectivo. En segundo lugar, remarcan que el Reglamento de Disciplina es antiguo y, por tanto, alejado de los principios contemporáneos que rigen los procedimientos administrativos de naturaleza civil, como la imparcialidad, contradictoriedad, transparencia y publicidad. Dicho cuerpo reglamentario, observan, además de estar desactualizado, no incluye disposiciones relativas a los derechos mencionados en la ley N° 20.205, que operan en el tiempo que media entre la denuncia y la resolución de la misma, y que impiden las medidas de traslado, precalificación e, incluso, la destitución.

#### B) Idea matriz

Por los motivos desarrollados, declaran que el proyecto de ley tiene por objeto extender la esfera de protección que otorga la ley N° 20.205 al personal de las FF. AA., regido por el decreto con fuerza de ley (G) N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas. De esa forma, se pretende dar cumplimiento a la normativa internacional ratificada por Chile -contenida en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción-, corrigiendo la desprotección y el abuso actual al que, en su opinión, se ven enfrentados los miembros de los organismos castrenses al cumplir el deber de resguardo y promoción de la probidad, y al respetar el juramento empeñado, denunciando infracciones a dicho principio y otros delitos.

#### C) Contenido

Apuntan que la moción propone un artículo único que modifica la ley N° 20.205, para introducir un nuevo artículo 4° al decreto con fuerza de ley (G) N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas.

Así, indican, se incorporan en el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas preceptos que amplían el deber de denuncia, que ya no quedaría circunscrito solo a los crímenes y simples delitos, sino que se extendería también a los hechos de carácter irregular, especialmente, aquellos que contravengan el principio de probidad administrativa de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Lo anterior importa que los funcionarios de las ramas castrenses estarán sujetos a la misma obligación que aquellos sometidos al Estatuto Administrativo y al Estatuto Administrativo Municipal, detallan. Constatan que, para efectos de evitar denuncias que tengan por objetivo perjudicar al denunciado, careciendo absolutamente de fundamentos, se sugiere que su presentación constituya una infracción grave a los deberes funcionarios, reforzando así el carácter de falta grave a la probidad del artículo 62 N° 9 de la ley N° 18.575. Todo ello supone agregar un artículo 153-A en el Párrafo 4° "De las responsabilidades", del Capítulo V, del Título Segundo, del Estatuto del Personal de las FF. AA.

Junto con lo anterior, subrayan, se replican las normas sobre protección al denunciante, extendiéndolas no solo a quienes pongan en conocimiento de la autoridad competente un hecho irregular -especialmente aquellos que contravienen el principio de probidad administrativa de la ley N° 18.575-, sino también a aquellos que denuncian delitos, ya sea que estos correspondan a la jurisdicción civil o a la jurisdicción militar.

De igual forma, se señalan los requisitos de la denuncia, a través de dos nuevos artículos en el Párrafo 1°, del Capítulo VII, del mismo Título Segundo.

Por último, observan que, según el artículo 2° del Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, quedan sujetos a él el personal que integre las plantas del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, como oficial, cuadro permanente o gente de mar, tropa profesional, o empleado civil; el personal a contrata de las Fuerzas Armadas; el personal de reserva llamado al servicio activo; así como los alumnos de las escuelas institucionales, el personal a jornal y el contingente del servicio militar obligatorio.

## **2. Boletín N° 12.948-02**

### **A) Antecedentes y fundamentos**

#### **a. Legislación vigente.**

Los autores de la iniciativa exponen que en 2007 se dictó la ley N° 20.205 que modificó, entre otros, el decreto con fuerza de ley N° 29, de 2005, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, incorporando disposiciones que forman lo que se ha conocido como el “Estatuto de Protección de los Denunciantes”, en el contexto de la comisión de irregularidades y faltas al principio de probidad (Artículos 61 letra k); 90 A y 90 B).

Sin embargo, manifiestan que aquel texto legal no enmendó los preceptos que rigen a las Fuerzas Armadas en materia de personal; esto es, la ley N° 18.948, orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas; el decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas; el Código de Justicia Militar y los Reglamentos de Disciplina. Puntualizan que estos cuerpos constituyen los regímenes especiales a los cuales quedan sometidas las FF. AA. en el ejercicio de sus derechos, conforme al artículo 19 N° 3° de la Constitución Política de la República.

Luego, especifican que el Reglamento de Disciplina de las Fuerzas Armadas consagra el conducto pertinente para denunciar o realizar peticiones ante quien corresponda.

#### b. Problemas con la legislación en vigor.

Actualmente, sostienen, los estatutos que rigen a las FF. AA. son insuficientes para amparar al denunciante. Aseveran los firmantes que es su voluntad perfeccionar el resguardo a quienes dan noticia de irregularidades y faltas a la probidad en las ramas castrenses -de modo análogo a la ley N° 20.205-, tomando en cuenta las peculiares características de la carrera militar.

Arguyen que, de hecho, la especialidad de las materias asociadas al personal de las instituciones armadas fue reconocida en el fallo de la Tercera Sala de la Corte Suprema, dictada en causa Rol N° 32.615-2018, al admitir que, ante el vacío legal, corresponde la aplicación supletoria de la protección al denunciante contenida en el Estatuto Administrativo.

Plantean que la supletoriedad se refiere a “todo lo que soluciona un error, desacierto o falta”<sup>5</sup>. Igualmente, mencionan que la Real Academia Española encuentra los orígenes de esta técnica de integración regulatoria -proveniente del latín *suppletorium*-, al definir “supletorio” como “que suple una falta”. Enseguida, agregan que la RAE, al definir el aludido término en derecho, señala lo siguiente: “Dicho de una norma: Que se aplica en defecto de otra”.

Se trata, entonces, de una noción que conlleva una temporalidad, reflexionan. En esa línea, destacan -citando a Orellana- que “su carácter de concepto funcional se fundamenta, precisamente, en el hecho de satisfacer dichas exigencias de manera transitoria, para el caso y la hipótesis planteadas como ausente y no en forma permanente, por lo que sería preciso resolver dichas ausencias a nivel normativo en forma rápida.”<sup>6</sup>

#### c. Especialidades.

A continuación, resaltan que la moción viene a enmendar los estatutos de las Fuerzas Armadas, admitiendo sus particularidades, por un lado, y respetando los principios que inspiran la defensa de la probidad en toda la legislación administrativa, por otro. Se incorporan, así, un conjunto de disposiciones que mejoran la protección del denunciante de irregularidades y faltas a la probidad, con las notas distintivas de la carrera militar, acotan.

<sup>5</sup> Diémer Johannsen, Enrique y Olga Cerda Valdés de Diémer (2006): Diccionario Jurídico Chileno y de ciencias afines. Tomo II. Santiago de Chile: Editorial Lexis Nexis. P 112.

<sup>6</sup> Orellana Retamales, Luis (2000): “La supletoriedad de las leyes” en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 27 N°4, p. 809.

En ese sentido, razonan que se deben tener presente los elementos que se consignan a continuación:

- La organización jerárquica de las FF. AA. y la cadena de mando que la caracteriza, cuya vulneración compromete la indispensable disciplina de los cuerpos armados.

- El especial sistema de calificaciones y cupos de las ramas castrenses, que no solo definen la carrera militar, sino la estructura de dichas entidades, ya que los ascensos están directamente relacionados con los retiros y estos, a su vez, con las evaluaciones. En efecto, enuncian que el artículo 25 de la ley N° 18.948 prescribe que el Presidente de la República, a proposición del Comandante en Jefe, determinará el número o cuota de oficiales que, anualmente, deben acogerse a retiro o ingresar al escalafón de complemento, según las necesidades de cada institución. El aludido precepto expresa que toca la misma atribución a los Comandantes en Jefe respecto del personal del Cuadro Permanente y de Gente de Mar y Empleados Civiles, añaden. Comunican que el régimen de calificaciones de la Fuerzas Armadas, a cargo de las Juntas de Selección y de Apelaciones, tiene por objeto no solo evaluar y clasificar a la dotación -de acuerdo a su comportamiento funcionario y a su capacidad, competencias e idoneidad profesional-, sino que, además, efectuar una proyección, a un año plazo, de la conformación del personal de la institución correspondiente.

- Los diferentes tipos de vinculación contractual que existen al interior de las FF. AA., de manera que cualquiera que se relacione laboralmente con ellas quede protegido.

- La estructura recursiva de los procedimientos administrativos al interior de las Fuerzas Armadas -que pueden llegar hasta la Presidencia de la República-, prolongan su duración. Por ello, que hay que evitar que el amparo del denunciante se transforme en un mecanismo para impedir las calificaciones.

Debido a las peculiaridades de la carrera militar, argumentan que la aplicación literal del artículo 90 A del Estatuto Administrativo -cuyos principios comparten y catalogan como correctos-, generaría una serie de dificultades y complejidades. Al efecto, citan algunos ejemplos:

- “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.”. De aplicarse esta disposición, advierten que bastaría denunciar para detener cualquier proceso de baja, dañando el curso regular, la disciplina y la institución, dada la extensa duración de los procedimientos administrativos al interior de las Fuerzas Armadas, que deriva de su sistema recursivo.

- “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.”. Previenen que un precepto de esta índole perjudicaría el régimen de transbordos y destinaciones del personal, que constituye el sistema que se efectúa cada año en las ramas castrenses para el desarrollo de la carrera profesional; el cumplimiento de requisitos de ascenso, y la calificación de especialidades, entre otros fines. Si el denunciante pudiera frenar su transbordo o nueva destinación al informar un hecho anómalo, aducen que produciría un grave daño a la jerarquía, disciplina y eficacia operativa de las Fuerzas Armadas.

- “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 lo solicitare el denunciante. Si no lo hiciera, regirá su última calificación para todos los efectos legales.”. Alertan que se tergiversaría el mecanismo, pues el personal militar que por su comportamiento haya sido clasificado en lista 4 (deficiente), o dos años consecutivos en lista 3 (condicional), debe legalmente ser eliminado del servicio mediante su inclusión en la Lista Anual de Retiro, cuya cuota o número es determinada por un estudio técnico que garantiza la dinámica de los escalafones y el carácter piramidal de la carrera profesional. Comentan que, si no existen funcionarios en las listas 4 o 3, debe necesariamente completarse la cuota preestablecida con personal clasificado en lista 2 (normal) o, incluso, en lista 1 (muy bueno). Por lo tanto, reparan, si un funcionario que ya se encuentra en lista 4 -o dos veces en lista 3- interpone una denuncia, suspendería su calificación o retiro de la institución, y la cuota de la dotación a incluir en la Lista Anual de Retiro, de todas maneras, tendría que completarse, cada año, con personal de las listas 2 y 1. En otras palabras, precisan, el personal calificado como “muy bueno” o “normal” debería pasar a retiro, mientras que el evaluado como “condicional” o “deficiente” permanecería en servicio. A juicio de los autores de la iniciativa, todo esto vulnera gravemente el principio de la jerarquía y de la disciplina y, con ello, la eficacia operativa de las Fuerzas Armadas.

#### d. Principios comunes.

Hacen hincapié en que las consideraciones anteriores no obstan a que se rescaten los principios y definiciones generales referidas a probidad. Así, en los términos del artículo 62 de la ley N° 18.575, estiman que:

“Contravienen especialmente el principio de la probidad administrativa, las siguientes conductas:

1. Usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que se tuviere acceso en razón de la función pública que se desempeña;

2. Hacer valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero;

3. Emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución, en provecho propio o de terceros;

4. Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales;

5. Solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, para sí o para terceros, donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza.

Exceptúanse de esta prohibición los donativos oficiales y protocolares, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación.

El millaje u otro beneficio similar que otorguen las líneas aéreas por vuelos nacionales o internacionales a los que viajen como autoridades o funcionarios, y que sean financiados con recursos públicos, no podrán ser utilizados en actividades o viajes particulares;

6. Intervenir, en razón de las funciones, en asuntos en que se tenga interés personal o en que lo tengan el cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive.

Asimismo, participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que le reste imparcialidad. Las autoridades y funcionarios deberán abstenerse de participar en estos asuntos, debiendo poner en conocimiento de su superior jerárquico la implicancia que les afecta;

7. Omitir o eludir la propuesta pública en los casos que la ley la disponga;

8. Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración, y

9. 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.”.

## B) Objetivo

Los Honorables señores Diputados autores de la moción ponen de relieve que esta busca fortalecer el principio de probidad administrativa, ofreciendo garantías equivalentes a las que consagró la ley N° 20.205, pero respetando las particularidades de la carrera militar regida por el decreto con fuerza de ley (G) N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas. Afirman que, de este modo, se contribuye a resguardar la transparencia, la probidad y la ética pública, asentando, al interior de las FF.AA., un mecanismo para efectuar denuncias fundadas a quienes tomen conocimiento de hechos que atenten contra la probidad, asegurando que quedarán protegidos frente eventuales represalias, con las salvaguardas necesarias para que el sistema no sea mal utilizado en función de intereses personales.

### C) Contenido del proyecto

Posteriormente, remarcan que la iniciativa considera una estructura de denuncia que sigue la cadena de mando, subiendo un grado en caso de que el superior pueda estar involucrado. En paralelo, ahondan, el proyecto contempla una notificación de la denuncia al Director de Personal de la institución, quien ejercerá la supervigilancia del procedimiento iniciado, pudiendo controlar las consecuencias de su resultado y debiendo informar, mensualmente, al Comandante en Jefe correspondiente. Luego, apuntan, se propone un articulado nuevo al decreto con fuerza de ley (G) N°1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, con el objeto de estatuir la obligación de todo integrante de las ramas castrenses de informar las infracciones al principio de la probidad administrativa; disponer el funcionamiento de una organización de recepción y tratamiento de las denuncias -que, sin romper la cadena de mando, ofrezca garantías procedimentales y materiales al denunciante-, y fijar responsabilidades frente a posibles denuncias falsas o infundadas.

---

## DISCUSIÓN EN GENERAL

Al comenzar el estudio de la iniciativa, la Comisión escuchó los planteamientos del **Jefe de Gabinete del señor Ministro de Defensa Nacional, don Pablo Urquizar**, quien efectuó una exposición dividida en los siguientes puntos:

### I. Introducción.

Sostuvo que la Cartera que representa ha impulsado una completa y robusta agenda de probidad y transparencia, a fin de garantizar mayores niveles de control civil y democrático en el rubro de la defensa.

En ese contexto, puntualizó, se han concretado importantes innovaciones legislativas, como la publicación de la ley N° 21.174, que establece nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional, y la ley N° 21.211, sobre información y rendición de cuentas de gastos reservados.

Complementando lo anterior, destacó que, además, hoy en día, se debate el proyecto de ley que establece un nuevo sistema de compras e inversiones de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional, con cargo al Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa y al Fondo de Contingencia Estratégico (Boletín 13.563-02).

Expresó que, también, se han llevado adelante múltiples medidas de índole administrativa, tendientes a resguardar los mencionados principios.

Enseguida, subrayó que la proposición de ley en examen -de autoría parlamentaria- está alineada con los propósitos que ha fijado el Ministerio del ramo en este ámbito.

## II. Tramitación.

A continuación, dio cuenta de los hitos más relevantes del proceso de discusión durante el primer trámite constitucional. Recordó que la iniciativa tiene su origen en dos mociones refundidas por la estrecha vinculación de sus ideas matrices. Asimismo, resaltó que ellas fueron firmadas por representantes de los más diversos sectores políticos, demostrando la transversalidad del espíritu que las inspira y la preocupación generalizada por asegurar una adecuada protección a quienes denuncian hechos de corrupción y faltas a la probidad dentro de las Fuerzas Armadas.

Relató que luego de ser aprobado, en general, por la unanimidad de los integrantes de la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, la iniciativa fue analizada por una mesa de trabajo conformada por asesores ministeriales y parlamentarios, y por los Auditores Generales de las ramas castrenses. Fruto del consenso alcanzado en esa instancia, comentó, el Ejecutivo envió una indicación sustitutiva que recoge la realidad y características propias de las instituciones armadas, tales como la jerarquía; la disciplina; las calificaciones; los cupos y las destinaciones, que no pueden quedar entregados al régimen común del Estatuto Administrativo. Posteriormente, dicha propuesta fue aprobada, en particular, de forma unánime, por la misma Comisión, señaló.

Después, consignó que el proyecto fue aprobado por la Sala de la Cámara, unánimemente, por 144 votos favorables, en general, y por 149 votos afirmativos, en particular.

### III. Objetivo.

Acerca de la finalidad de la proposición legislativa, manifestó que consiste en extender el amparo de la ley N° 20.205, que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad -que opera sobre la generalidad de los miembros de la Administración del Estado-, al personal de las entidades castrenses, regidas por el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, atendiendo a las individualidades de la función militar.

### IV. Contenido de la iniciativa.

En lo que atañe a las materias abordadas por los nuevos preceptos que el proyecto pretende introducir al Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, puso énfasis en lo siguiente:

1. Se impone la obligación, a todos los integrantes de las FF.AA., de denunciar los hechos o conductas contrarios al principio de probidad administrativa de los que hayan tomado conocimiento en el ejercicio de sus cargos.

Enunció que, actualmente, el deber de comunicar irregularidades está restringido solo a las circunstancias que revisten caracteres de delito.

2. Se establece un criterio objetivo orientado a identificar las actuaciones que contravienen el principio de la probidad, explicitando que son aquellas a que se refiere el artículo 62 de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

3. Se determinan los requisitos mínimos que debe reunir la denuncia, cuales son:

- La individualización del denunciante.

- La relación circunstanciada de los hechos y la identificación de las personas involucradas y de eventuales testigos.

- La mención a todo otro antecedente que pueda servir de fundamento a la denuncia y se estime útil para la investigación.

4. Se califica como falta grave efectuar denuncias que sean falsas, sin fundamento o con la intención de perjudicar al denunciado.

5. Se incorporan innovaciones en materia de procedimientos, garantías y entrega de información, tendientes a asegurar la transparencia en la investigación de las denuncias de hechos o conductas contrarias al principio de probidad administrativa, a saber:

- Se tendrá que entregar todo otro antecedente que pueda servir de fundamento a la denuncia y se estime útil para la investigación.

- Las instituciones armadas deberán contar con un sistema de presentación e ingreso de denuncias dirigido a iniciar el procedimiento del reglamento de investigaciones sumarias administrativas de las FF. AA.

- La denuncia se presentará ante el mando receptor, que podrá ser el superior directo o, si este último es el denunciado, al escalón superior.

- El Director del Personal supervigilará el procedimiento, de forma que se respeten las medidas de protección dictadas por el mando receptor a favor del denunciante.

- El Director del Personal deberá comunicar la sustanciación de este tipo de procedimientos, mensualmente, al Comandante en Jefe respectivo, quien informará, a su vez, en el mismo plazo, al Ministerio de Defensa Nacional.

Acerca de estas últimas disposiciones, constató que habrá una cadena de controles con miras salvaguardar al denunciante, que comienza con el fiscal a cargo de la investigación y que continúa con el Director del Personal, el Comandante en Jefe y el Ministerio del rubro.

6. Se crean mecanismos de protección que favorecerán al personal que dé noticia tanto de hechos delictivos como contrarios al principio de probidad administrativa.

En concreto, detalló que el artículo 210-B, nuevo, del Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas -propuesto por el numeral 3 del artículo único del proyecto- contempla los cambios que se indica:

- Constituirá una falta grave a la disciplina -debiendo aplicarse las sanciones pertinentes-, el adoptar medidas disciplinarias injustificadas, realizar hostigamientos, acoso, o cualquier otro tipo de represalias en contra de quien haya efectuado una denuncia fundada en caso de vulneración al principio de la probidad administrativa.

- Igualmente, será una falta grave a la disciplina no adoptar las providencias de resguardo necesarias en favor del denunciante por parte del mando que haya estado obligado a hacerlo.

- Cuando un funcionario sea investigado administrativamente por una falta a la disciplina distinta y no relacionada a los hechos asociados a su denuncia, el Director del Personal deberá verificar que se cumpla el debido proceso, y velar por la independencia de los procedimientos disciplinario y de denuncia, evitando que el primero se lleve a cabo a modo de represalia, lo que constituiría una falta grave.

- Los oficiales que sean denunciados estarán inhabilitados para votar en las instancias de calificación anual y de apelación de sus denunciantes.

- En ningún caso denunciar podrá ser materia de demérito para el funcionario, salvo que sea sean cuestiones falsas o sin fundamento, o realizadas con la intención de perjudicar al denunciado.

- Se consagra un derecho de opción, que permite dar noticia de los hechos de corrupción siguiendo el mecanismo especial que crea la iniciativa de ley, o bien, de acuerdo al conducto común ante la Contraloría General de la República.

Precisó que, en caso de existir situaciones delictivas, estas serán puestas en conocimiento del Ministerio Público, con el objeto de facultar la persecución penal de los responsables.

#### V. Apreciaciones finales.

Por último, hizo un llamado a tener en consideración dos elementos.

En primer lugar, reiteró que el texto en revisión es fruto del trabajo conjunto -en que participaron representantes de todo el espectro político, además de especialistas en la materia y las propias instituciones armadas-, que permitió alcanzar un amplio consenso en la Cámara de Diputados.

En segundo término, razonó que es menester una normativa especial que ampare a los integrantes de las FF. AA. que informen irregularidades y que, al mismo tiempo, responda a las especiales características de la carrera y la función militar. Urge avanzar en este sentido, más aún cuando la Corte Suprema, en fallo dictado en causa rol N° 32.615-18, frente al vacío legal en esta materia, recurrió supletoriamente al Estatuto Administrativo, en tanto ordenamiento general aplicable a los funcionarios públicos, pese a que no se ajusta a las singularidades del mundo castrense.

Terminada la exposición, intervinieron los Honorables señores Senadores presentes miembros de la Comisión.

**El Honorable Senador señor Insulza** mostró su conformidad con la proposición de ley, anunciando que votaría favorablemente.

A su turno, **el Honorable Senador señor Alvarado** juzgó que el proyecto se encuentra en sintonía con diversas medidas de modernización del Estado en temas vinculados a los principios de probidad y de transparencia, que son centrales.

Hace bastante tiempo, el ordenamiento jurídico, tanto a nivel constitucional como legal, comprende el resguardo de las aludidas directrices, afirmó. No obstante, agregó, existía una laguna en lo tocante a los denunciadores de irregularidades dentro de las ramas castrenses, la cual quedará, a su entender, apropiadamente cubierta gracias a esta iniciativa. Puso de relieve que el articulado en estudio facultará a los funcionarios que tomen conocimiento de hechos reñidos con la probidad a comunicarlos, sin temor a ser perseguidos o a sufrir alguna clase de consecuencia adversa por ello.

Por lo tanto, adelantó que prestaría su apoyo para aprobar, en general, la propuesta.

Por su parte, **el Honorable Senador señor Pugh** sostuvo que todo esfuerzo dirigido a combatir la corrupción debe ser respaldado, pues se trata de un fenómeno que corroe y destruye a la democracia.

De ahí que es imprescindible progresar en distintos frentes, reflexionó. Así, por ejemplo, es indispensable prevenir ilícitos concernientes al lavado de activos, ya vez favorecen, precisamente, la instalación de la corrupción. En esa línea, celebró que, en el marco del proyecto de ley que fortalece y moderniza el sistema de inteligencia del Estado (Boletín N° 12.234-02), se esté incorporando a la Unidad de Análisis Financiero como integrante del esquema.

Asimismo, recordó que también está en tramitación el proyecto de ley que establece un nuevo sistema de compras e inversiones de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional, con cargo al Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa y al Fondo de Contingencia Estratégico (Boletín N° 13.563-02). Al efecto, valoró los avances para perfeccionar la normativa atinente a las adquisiciones militares, porque se trata de un sector que históricamente, en Chile y en el resto del mundo, exhibe importantes dificultades, dados los elevados montos y los procedimientos involucrados en estas transacciones.

En lo que atañe a la proposición legislativa en revisión, adujo que brindará la debida protección, por medio de mecanismos

institucionales, a los integrantes de las FF. AA. que informen acerca de circunstancias delictivas o que contravengan el principio de probidad. De igual modo, recalcó que resuelve el vacío legal que la Corte Suprema ha advertido.

Posteriormente, quiso hacer un reconocimiento a la labor de la Cámara de Diputados, que perfeccionó la redacción durante el primer trámite constitucional, con la participación del Ministerio del ramo; de las Fuerzas Armadas; de asesores legislativos y de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Finalmente, destacó el compromiso de la Comisión de contribuir siempre a impulsar temas de Estado, orientados a fortalecer la institucionalidad y erradicar todo atisbo de corrupción.

- - -

**- Puesta en votación en general la iniciativa, fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión de Defensa Nacional, Honorables Senadores señores Alvarado, Araya, Insulza y Pugh.**

- - -

### **TEXTO DEL PROYECTO**

A continuación, se transcribe literalmente el texto del proyecto de ley despachado por la Honorable Cámara de Diputados, y que la Comisión de Defensa Nacional propone aprobar en general:

#### **PROYECTO DE LEY:**

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el decreto con fuerza de ley (G) N°1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas:

1. Agrégase en el artículo 138 el siguiente inciso segundo:

“Con todo, sin perjuicio del deber de denuncia contemplado en los artículos 131 del Código de Justicia Militar y 175 del Código Procesal Penal, todo el personal que integre las Instituciones de las Fuerzas Armadas, en cualquier calidad jurídica, tiene el deber y la obligación de denunciar, de conformidad con el artículo 153-A del presente Estatuto, los hechos o conductas contrarias al principio de probidad administrativa, respecto

de los cuales hubiere tomado conocimiento en el desempeño de sus funciones.”.

2. Incorpórase, a continuación del artículo 153, el siguiente artículo 153-A:

“Artículo 153-A.- Se consideran hechos o conductas que contravienen el principio de probidad administrativa aquellos a que se refiere el artículo 62 de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fija el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Las denuncias que se formulen deberán ser fundadas, presentarse a través del medio y la forma establecida por la Institución, y deberán contener:

- 1) La individualización del denunciante.
- 2) Una relación circunstanciada de los hechos que se denuncian y la identificación de la o las personas involucradas y de los testigos que pudieren existir.
- 3) Todo otro antecedente que pudiere servir de fundamento a la denuncia y se estime útil para la investigación.

Las denuncias que se formulen en cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 138 del presente Estatuto podrán estar sujetas a reserva de identidad, si así lo solicita el denunciante.

Las denuncias en las que constare su falsedad, fueren evidentemente infundadas o tuvieren el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado, serán consideradas como constitutivas de falta grave a la disciplina, y el denunciante deberá ser sancionado según el reglamento de disciplina correspondiente. Lo anterior se entiende sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieren proceder.”.

3. Incorpóranse, a continuación del artículo 210, los siguientes artículos 210-A y 210-B:

“Artículo 210-A.- Las Instituciones de las Fuerzas Armadas deberán contar con un sistema de presentación e ingreso de denuncias a través del cual se iniciará el procedimiento regulado en el reglamento de investigaciones sumarias administrativas de las Fuerzas Armadas, el que debe asegurar el debido proceso, la confidencialidad y evitar dilaciones en la resolución de la denuncia, que puedan entorpecer el correcto funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

La denuncia se presentará ante el superior directo del denunciante, quien actuará como mando receptor. Si el denunciado es el superior directo, la denuncia se presentará ante el escalón superior al superior directo, que actuará como mando receptor.

En el plazo de tres días hábiles contado desde la recepción de la denuncia, el mando receptor deberá enviar copia de ella al Director del Personal o su equivalente. El Director del Personal, o su equivalente, supervigilará el procedimiento, de acuerdo a las normas vigentes y a las medidas de protección para el denunciante adoptadas por el mando receptor del denunciante. El Director del Personal de cada Institución, o su equivalente, informará mensualmente al Comandante en Jefe respectivo de la sustanciación de este tipo de procedimientos. El Comandante en Jefe, a su vez, informará en el mismo plazo al Ministerio de Defensa.

Artículo 210-B.- Constituirá una falta grave a la disciplina, el hecho de adoptar medidas disciplinarias injustificadas, realizar hostigamientos, acoso o cualquier otro tipo de represalias en contra de quien haya efectuado una denuncia fundada en caso de vulneración al principio de la probidad administrativa. Asimismo, constituirá una falta grave a la disciplina el hecho de no adoptar las medidas de resguardo necesarias para el denunciante por parte del mando que haya debido adoptarlas.

Con todo, cuando el denunciante de una vulneración al principio de probidad sea investigado administrativamente por una falta a la disciplina atribuida a él, independientemente de los hechos asociados a la denuncia, el Director del Personal, o su equivalente, deberá verificar que en dicha investigación disciplinaria se cumplan las normas del debido proceso, velando por la independencia de los procesos disciplinario y de denuncia, y que a través del proceso disciplinario no se lleve a cabo una represalia constitutiva de falta grave establecida en el inciso primero.

El denunciante no podrá ser calificado por aquellos oficiales que hayan sido objeto de la denuncia, los que estarán inhabilitados para votar en las instancias de calificación anual y/o de apelación, respecto de sus denunciantes. En ningún caso el haber efectuado una denuncia podrá ser materia de demérito para el denunciante, salvo los casos previstos en el inciso cuarto del artículo 153-A.

Con todo, el funcionario siempre tendrá el derecho de opción de presentar las denuncias sobre estas materias ante la Contraloría General de la República conforme a las reglas generales.”.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 17 de noviembre de 2020, con la asistencia de los Honorables Senadores señores Pedro Araya Guerrero (Presidente), Claudio Alvarado Andrade, José Miguel Insulza Salinas y Kenneth Pugh Olavarría.

Sala de la Comisión, a 20 de noviembre de 2020.

El presente informe se suscribe sólo por la abogada secretaria de la Comisión en virtud del acuerdo de Comités de 15 de abril de 2020, que autoriza proceder de esta manera.



MILENA KARELOVIC RÍOS  
Abogada Secretaria

## **RESUMEN EJECUTIVO**

**INFORME DE LA COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL**, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que extiende la esfera de protección que otorga la ley N° 20.205 al personal de las Fuerzas Armadas, regido por el decreto con fuerza de ley (G) N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, frente a la denuncia por faltas a la probidad y otros delitos y consagra un procedimiento para ello.

### **BOLETINES N°S 12.211-02 Y 12.948-02, REFUNDIDOS**

---

**I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** extender la protección aplicable a los funcionarios públicos que denuncian irregularidades y faltas al principio de probidad -contemplada por la ley N° 20.205- al personal de las ramas castrenses. Para ello, se incorporan modificaciones al decreto con fuerza de ley (G) N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, tomando en consideración las particularidades de la carrera, la estructura y las funciones militares. De este modo, se busca resguardar y promover el respeto por el mencionado principio, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el país en virtud de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre otros instrumentos internacionales.

**II. ACUERDOS:** aprobado en general (4x0).

**III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** la iniciativa consta de un artículo único, dividido en tres numerales.

**IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** no tiene.

**V. URGENCIA:** no tiene.

**VI. ORIGEN DE LA INICIATIVA:** Cámara de Diputados. Mociones refundidas.

**VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo.

**VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:**

- El proyecto fue aprobado, en general, unánimemente, por 144 votos a favor.

- En particular, el artículo 210-B contenido en el numeral 3) del artículo único de la proposición de ley fue aprobado, unánimemente, por 149 votos favorables.

**IX. INICIO DE LA TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 9 de septiembre de 2020.

**X. TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, en general.

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

1. Decreto con fuerza de ley (G) N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas.
2. Ley N° 20.205, que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad.
3. Código de Justicia Militar.
4. Código Procesal Penal.
5. Decreto con fuerza de ley N° 1, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Valparaíso, 20 de noviembre de 2020.



MILENA KARELOVIC RÍOS  
Abogada Secretaria