

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad.

BOLETÍN N° 4.722-06.

HONORABLE SENADO:

Esta Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene a honra emitir su informe respecto del proyecto de ley señalado en el epígrafe, en segundo trámite constitucional, iniciado en mensaje de S.E. la señora Presidenta de la República, con urgencia calificada de “suma”.

A la sesión en que esta Comisión se abocó al estudio de esta iniciativa asistieron, además de sus integrantes, la Ministra Secretaria General de la Presidencia, señora Paulina Veloso y su asesora, la señora Karina Henríquez.

I. OBJETIVO DEL PROYECTO

Proteger al funcionario que de buena fe denuncia las irregularidades cometidas dentro de la Administración. Esta protección beneficia a los funcionarios adscritos al Estatuto Administrativo y al Estatuto Administrativo Municipal.

II. CUESTIÓN PREVIA

Hacemos presente que el artículo 3° de este proyecto de ley, de aprobarse, debe serlo con rango de ley orgánica constitucional, pues modifica normas de esa jerarquía contenidas en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

III. ANTECEDENTES

3.1. De Derecho

1. Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
2. Estatuto Administrativo cuyo texto fue fijado por el D.F.L N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda.
3. Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

3.2. De Hecho

El mensaje con que S.E. la señora Presidenta de la República envió a trámite legislativo esta iniciativa expresa que la probidad administrativa es uno de los principios fundamentales que debe inspirar a la Administración del Estado, y así lo estimó el legislador al dictar, en 1999, la Ley sobre Probidad Administrativa, que obliga a los funcionarios a cumplir estrictamente este principio, que se traduce en observar una conducta intachable y un desempeño honesto, con preeminencia del interés general sobre el particular.

Hace presente que en el último tiempo se han producido situaciones atentatorias en contra del principio de la probidad, lo que dio lugar a que el Ejecutivo instituyera una comisión de expertos para analizar la legislación que regula esta materia y formular sus propuestas, una de las cuales se materializa con esta iniciativa.

Agrega que esa comisión de expertos ha concluido en que el principio de la probidad requiere de medios eficaces para denunciar las irregularidades sin temor a venganzas o represalias.

A continuación, señala que el Estatuto Administrativo y el Estatuto Administrativo Municipal obligan a los funcionarios de ambos estamentos a denunciar los crímenes o simples delitos y los hechos irregulares de que tomen conocimiento en el ejercicio de sus cargos, pero este deber no tiene correlativamente un derecho para el sujeto obligado, lo cual ha traído a la discusión la necesidad de dictar normas para proteger a los que de buena fe denuncian las faltas a la probidad cometidas por otros funcionarios de esos sectores. Al mismo tiempo, advierte el mensaje, es menester sancionar a quienes formulen denuncias frívolas o de mala fe.

Enseguida, el mensaje recuerda iniciativas parlamentarias que abordan la protección funcionaria desde el punto de vista penal y desde el punto de vista administrativo.

En primer término, menciona una moción suscrita por los entonces Diputados señora Lily Pérez y señores Krauss, Mora, Prokuriça y Valenzuela, que establece normas para la investigación y persecución de actos de corrupción, disponiendo la confidencialidad y secreto de las denuncias.

Enseguida, recuerda una moción de los ex Diputados señora Lily Pérez y señor Víctor Pérez, que propone un sistema de protección al denunciante e incentivos a las denuncias de corrupción, como rebaja de penas a los partícipes de delitos que entreguen información para prevenir y perseguir a los responsables o devuelvan las dádivas o lo defraudado o sustraído.

También menciona una moción de los Diputados señores Accorsi, Aguiló, Araya, Bustos, Espinoza, Meza, Tohá y del entonces Diputado señor Escalona, que obliga a los funcionarios públicos a denunciar conductas delictivas y faltas a la probidad administrativa derivados de hechos que conozcan en el ejercicio de sus funciones y las que adviertan en sus subalternos.

Finalmente, se refiere a una moción de los actuales Diputados señores Chahuán y Sepúlveda, que establece el derecho del funcionario a no ser perseguido o mal calificado por denunciar las infracciones a la probidad administrativa.

En otro acápite, el mensaje comenta las normas que contiene el actual ordenamiento que imponen a los funcionarios públicos la obligación de denunciar los delitos que conozcan y a comunicar a la autoridad las irregularidades de que tomen conocimiento.

Cita al efecto el Estatuto Administrativo; el Estatuto Administrativo Municipal y el Código Procesal Penal, concluyendo que desde este punto de vista el ordenamiento tiene cobertura suficiente.

También hay tal cobertura, según el mensaje, en el campo penal. Al efecto cita el artículo 11, N°s. 8 y 9 del Código Penal, que considera como atenuantes de responsabilidad en este ámbito las denuncias útiles formuladas por los participantes de un ilícito; y los artículos 109 y 308 del Código Procesal Penal que, respectivamente, contienen normas de protección para la víctima y su familia y para los testigos.

Concluye el mensaje, en este contexto, que el actual ordenamiento carece de regulaciones que protejan al que de buena fe

denuncia irregularidades dentro de la Administración. Tampoco cuenta con normas que sancionen al denunciante irresponsable o que no respete los conductos regulares.

Es este el ámbito donde se encuentra el proyecto, finaliza el mensaje en este acápite.

IV. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley aprobado en primer trámite constitucional por la Honorable Cámara de Diputados se estructura sobre tres artículos que proponen enmiendas, respectivamente, al Estatuto Administrativo; al Estatuto Administrativo para funcionarios municipales, y a la Ley Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado.

Hacemos presente que en lo que respecta a los Estatutos mencionados, tanto las enmiendas como los preceptos sobre los cuales éstas recaen son de idéntico contenido y redacción (con la sola diferencia de que en un caso se habla de la “autoridad” y en el otro del “alcalde” o de la “municipalidad”, de modo que la descripción que sigue, referida al primero de los cuerpos legales mencionados, se extiende también al segundo.

El artículo 1º, en los cuatro números que lo conforman, introduce las siguientes enmiendas al Estatuto Administrativo:

El número 1 modifica la letra k) del artículo 61 (letra k del artículo 58 del Estatuto Municipal), que establece como obligación funcionaria la de denunciar ante el Ministerio Público, o ante la policía si en el lugar en que presta servicios el funcionario no hubiere fiscalía, con la debida prontitud, los crímenes o simples delitos y a la autoridad competente los hechos de carácter irregular de que tome conocimiento en el ejercicio de su cargo.

La enmienda consiste en intercalar entre el vocablo “irregular” y la preposición “de” la frase “y/o las faltas al principio de probidad”.

El número 2 de este artículo incorpora en el Estatuto Administrativo un artículo 90 A, nuevo, (artículo 88 A en el caso del Estatuto Municipal) que prescribe que el funcionario que denuncie ante la autoridad competente del respectivo organismo (o ante el alcalde, en su caso) las irregularidades y/o faltas al principio de prioridad tendrán los siguientes derechos:

a) No podrán ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o de destitución, desde la fecha en que la autoridad que reciba la denuncia la tenga por presentada (o desde que el alcalde la tenga por presentada) y hasta noventa días después de haber terminado la investigación sumaria o sumario.

b) No ser trasladados de localidad o de la función que desempeñan, sin su autorización por escrito, durante el tiempo señalado en la letra precedente.

c) No ser objeto de precalificación anual, si el denunciado fuere su superior jerárquico, durante el lapso a que se refieren las letras anteriores, salvo que expresamente lo solicite el denunciante. Si no lo hiciere, regirá su última calificación para todo efecto.

El número 3 intercala en el Estatuto Administrativo un artículo 90 B (artículo 88 B en el Estatuto Municipal), del siguiente tenor:

La denuncia será fundada y cumplirá 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) Acompañar los antecedentes y documentos que le sirvan de fundamento.

En un inciso segundo, este nuevo precepto dispone que la denuncia se hará por escrito y será firmada por el denunciante, o a su ruego por un tercero si no pudiere firmar.

Agrega, en un inciso tercero, que en la denuncia podrá solicitarse que sean secretos, respecto de terceros, la identidad del denunciante o los datos que permitan determinarla, y la información y documentos que entregue con ocasión de la denuncia.

En caso de que se solicite el secreto, quedará prohibida la divulgación de esta información, y su incumplimiento generará responsabilidades administrativas.

Finalmente -inciso quinto- prevé que las denuncias que no cumplan con las disposiciones de los incisos primero y segundo se tendrán por no presentadas.

El número 4 agrega una letra d) al artículo 125, pasando la actual letra d) a ser letra e). (En el Estatuto Municipal se agrega una letra e) al artículo 123, pasando la actual letra e) a ser letra f)).

El referido artículo 125 (123) prescribe que la destitución es la decisión de la autoridad facultada para hacer el nombramiento (el alcalde en el Estatuto Municipal) de poner término a los servicios de un funcionario.

Agrega que dicha medida de destitución procede sólo cuando los hechos constitutivos de la infracción vulneren gravemente el principio de la probidad administrativa y en los siguientes casos:

a) Por ausentarse más de tres días de su institución sin causa justificada.

b) Infringir las normas de las letras i), j), y k) del artículo 84 del Estatuto. (Organizar o pertenecer a sindicatos dentro de la Administración; dirigir o participar en huelgas; interrupción o paralización de actividades; retención indebida de personas; atentar contra los bienes de la institución (o municipalidad, en su caso), destrucción de materiales o de instalaciones públicas o privadas). (Letras i), j) y k) del artículo 82 del Estatuto Municipal).

c) Condena por crimen o simple delito, y

d) En los demás casos consignados en este Estatuto (o Estatuto Municipal).

El nuevo literal que se agrega en ambos Estatutos sanciona con la destitución efectuar denuncias de irregularidades y/o de faltas al principio de probidad de que tuviere conocimiento el funcionario, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado.

- - -

(El artículo 2º formula iguales propuestas que el 1º respecto de los empleados municipales, según se explicó en un acápite precedente).

- - -

Finalmente, el artículo 3º del proyecto agrega al artículo 62 de la Ley Orgánica sobre Bases Generales de la Administración del Estado (enuncia las conductas que contravienen el principio de la probidad administrativa) un número 9), nuevo, que señala que es contrario al deber de probidad efectuar denuncias de irregularidades y/o de faltas al principio de probidad de las que tuviere conocimiento el funcionario, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado.

- - -

V. IDEA DE LEGISLAR Y ACUERDO DE LA COMISIÓN

En sesión de hoy, 23 de enero, la Comisión analizó en general este proyecto de ley con la Ministra Secretaria General de la Presidencia, señora Paulina Veloso, particularmente en lo que dice relación con una eventual extensión del beneficio de protección a funcionarios de la Administración adscritos a otros estatutos o regulados por el Código del Trabajo, como pueden ser los que prestan servicios en las empresas públicas e, incluso, a trabajadores del sector privado en sus vinculaciones laborales con funcionarios o autoridades de la Administración, concordándose en la necesidad de conocer otras experiencias para considerar la inclusión de esas instituciones en este proyecto de ley.

Entre tanto, y coincidiendo con los planteamientos del mensaje, aprobó en general este proyecto de ley en los términos en que lo hizo la Honorable Cámara de Diputados en el primer trámite constitucional.

- - -

Con el mérito de la relación precedente, y por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señores Bianchi, Orpis y Pérez Varela, esta Comisión propone a la Sala la aprobación en general del proyecto en informe.

Su texto es el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1º.- Modifícase el 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, de la siguiente forma:

1) En su artículo 61, letra k), intercálase entre las palabras “irregular” y “de”, la siguiente frase: “y/o las faltas al principio de probidad”.

2) Incorpórase el siguiente artículo 90 A:

“Artículo 90 A.- Los funcionarios que denuncien ante la autoridad competente del respectivo organismo público, las irregularidades y/o las faltas al principio de probidad de las que tuvieron conocimiento, tendrán los siguientes derechos:

a) No podrán ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o de destitución, desde la fecha en que la autoridad que reciba la denuncia la tenga por presentada y 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 solicite el denunciante. Si no lo hiciere, regirá su última calificación para todos los efectos legales.”.

3) Incorpórase el siguiente artículo 90 B:

“Artículo 90 B.-La denuncia a que se refiere el artículo precedente deberá ser fundada y 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 tuvieron noticia de ellos, en cuanto le constare al denunciante.

d) Acompañar los antecedentes y documentos que le sirvan de fundamento.

La denuncia deberá formularse por escrito y ser firmada por el denunciante. Si éste no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego.

En ella podrá solicitarse que sean secretos, respecto de terceros, la identidad del denunciante o los datos que permitan determinarla, así como la información, antecedentes y documentos que entregue o indique con ocasión de la denuncia.

Si el denunciante formulare la petición del inciso precedente, quedará prohibida la divulgación, en cualquier forma, de esta información. La infracción de esta obligación dará lugar a las responsabilidades administrativas que correspondan.

Las denuncias que no cumplan con lo prescrito en los incisos primero y segundo precedentes se tendrán por no presentadas.”.

4) Agrégase una letra d) en el artículo 125, pasando la actual letra d) a ser e):

“d) Efectuar denuncias de irregularidades y/o de faltas al principio de probidad de las que tuviere conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado.”.

Artículo 2°.- Modifícase la ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, de la siguiente forma:

1) En su artículo 58, letra k), intercálase entre las palabras “irregular” y “de”, la siguiente frase: “y/o las faltas al principio de probidad”.

2) Incorpórase el siguiente artículo 88 A:

“Artículo 88 A.- Los funcionarios que denuncien ante el alcalde las irregularidades y/o las faltas al principio de probidad de las que tuvieren conocimiento, tendrán los siguientes derechos:

a) No podrán ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o de destitución, desde la fecha en que el alcalde tenga por presentada la denuncia y 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 hiciere, regirá su última calificación para todos los efectos legales.”.

3) Incorpórase el siguiente artículo 88 B:

“Artículo 88 B.- La denuncia a que se refiere el artículo precedente deberá ser fundada y 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) Acompañar los antecedentes y documentos que le sirvan de fundamento.

La denuncia deberá formularse por escrito y ser firmada por el denunciante. Si éste no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego.

En ella podrá solicitarse que sean secretos, respecto de terceros, la identidad del denunciante o los datos que permitan determinarla, así como la información, antecedentes y documentos que entregue o indique con ocasión de la denuncia.

Si el denunciante formulare la petición del inciso precedente, quedará prohibida la divulgación, en cualquier forma, de esta información. La infracción de esta obligación dará lugar a las responsabilidades administrativas que correspondan.

Las denuncias que no cumplan con lo prescrito en los incisos primero y segundo precedentes se tendrán por no presentadas.”.

4) Agrégase una letra e) en el artículo 123, pasando la actual letra e) a ser f):

“e) Efectuar denuncias de irregularidades y/o de faltas al principio de probidad de las que tuviere conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado.”.

Artículo 3°.- Agrégase en el artículo 62 del decreto con fuerza de ley N° 1-19.653, 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, el siguiente número 9:

“9. Efectuar denuncias de irregularidades y/o de faltas al principio de probidad de las que tuviere conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día de hoy, 23 de enero de 2007, con asistencia de los Honorables Senadores señores Víctor Pérez Varela (Presidente), Carlos Bianchi Chelech, Jaime Orpis Bouchon y Hosain Sabag Castillo.

Sala de la Comisión, a 23 de enero de 2007.

Mario Tapia Guerrero
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE PROTEGE AL FUNCIONARIO QUE DENUNCIA IRREGULARIDADES Y FALTAS AL PRINCIPIO DE PROBIDAD. BOLETÍN N° 4.722-06

- I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** Proteger al funcionario que de buena fe denuncia las irregularidades cometidas dentro de la Administración. Esta protección beneficia a los funcionarios adscritos al Estatuto Administrativo y al Estatuto Administrativo Municipal.
- II. ACUERDOS:** Aprobar en general la iniciativa.
- III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** Consta de tres artículos permanentes.
- IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** Hacemos presente que el artículo 3° de este proyecto de ley, de aprobarse, debe serlo con rango de ley orgánica constitucional, pues modifica normas de esa jerarquía contenidas en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
- V. URGENCIA:** Suma.
- VI. ORIGEN INICIATIVA:** Mensaje de S.E. la señora Presidenta de la República.
- VII. TRAMITE CONSTITUCIONAL:** Segundo trámite.
- VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** 13 de diciembre de 2006.
- IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 9 de enero de 2007.

- X. TRAMITE REGLAMENTARIO:** Discusión en general. Primer informe.
- XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**
1. Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
 2. Estatuto Administrativo cuyo texto fue fijado por el D.F.L Nº 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda.
 3. Ley Nº 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

Valparaíso, 23 de enero de 2007.

MARIO TAPIA GUERRERO
Secretario de Comisiones

