

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece un nuevo estatuto de protección a favor del denunciante de actos contra la probidad administrativa.

BOLETÍN N^{os} 13.115-06 y 13.565-07, REFUNDIDOS.

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene el honor de informar respecto del proyecto de ley individualizado en el rubro, iniciado en Moción de las Honorables Diputadas señoras Marcela Hernando, Karin Luck, Andrea Parra y Joanna Pérez; y Honorables Diputados señores Bernardo Berger, Manuel Monsalve, René Saffirio, Raúl Saldívar, Leonardo Soto y Renzo Trisotti, el primero, y en Mensaje de Su Excelencia el señor Presidente de la República, el segundo, respecto de los cuales, se ha hecho presente urgencia "Suma".

Cabe destacar que esta iniciativa de ley fue discutida sólo en general, en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento del Senado.

A una o más de las sesiones en que la Comisión analizó este proyecto de ley asistieron por videoconferencia, además de sus miembros, las siguientes personas:

-Del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministro, señor Hernán Larraín; la Jefa de la División Jurídica, señora Mónica Naranjo; el Jefe del Departamento de Asesoría y Estudios, señor Milton Espinoza y los abogados de la División Jurídica, señora Rocío González y señor Felipe Rayo.

-De la Contraloría General de la República, el Contralor General, señor Jorge Bermúdez, la Jefa del Área Jurídica, señora Pamela Bugueño y la abogada del Área Jurídica, señora Catalina Venegas.

-Del Ministerio Público, el Fiscal Nacional, señor Jorge Abbott; de la Unidad de Anticorrupción, la abogada asesora, señora Yelica Lusic.

-De la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, el Presidente, señor José Pérez Debelli.

-De la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH), el Presidente, señor Ramón Chanqueo.

-De la Unión Nacional de Funcionarios de Chile (UFEMUCH), el Presidente, señor Miguel Ángel Gómez, el Secretario General, señor José Escobar y la Secretaria, señora Carolina Guerrero.

-El asesor parlamentario de la Senadora Ebensperger, señor Patricio Cuevas.

-La asesora del Senador Insulza, señora Lorena Escalona.

-El asesor del Senador Ossandón, señor José Tomás Hughes.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Establecer un nuevo sistema de recepción de denuncias a cargo de la Contraloría General de la República, y reforzar las medidas de protección para el denunciante de actos contra la probidad administrativa.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Se hace presente que el artículo 7 y el número 1 del artículo 19, corresponden a normas de quórum calificado, de conformidad con el inciso segundo del artículo 8 de la Constitución Política pues consagran una excepción al principio según el cual son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, de modo que deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de los senadores en ejercicio.

Por su parte, deben ser aprobadas como normas de rango orgánico constitucional, por cuanto inciden en materias de esa índole, la letra a) del artículo 1 y los artículos 3, 5, 9, 10, 12, 13 y el número 2 del artículo 19.

- - -

Durante la discusión general del proyecto, concurrieron especialmente invitados a exponer sus puntos de vista, las

entidades y especialistas en la materia, representados de la manera que en cada caso se indica:

-El Ministro de Justicia y Derechos Humanos, señor Hernán Larraín.

-El Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez.

-El Fiscal Nacional, señor Jorge Abbott, y de la Unidad de Anticorrupción, la abogada asesora, señora Yelica Lusic.

-El Presidente de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales(ANEF), señor José Pérez Debelli.

-El Presidente de la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH), señor Ramón Chanqueo.

-El Presidente de la Unión Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (UFEMUCH), señor Miguel Ángel Gómez.

Se deja constancia de que fueron presentados a la Comisión los siguientes documentos:

-PPT del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

-Minuta Fiscalía Nacional.

-PPT Contraloría General de la República.

-PPT Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH).

-PPT Unión de Funcionarios Municipales de Chile (UFEMUCH).

Todos los documentos recibidos y los acompañados por los invitados fueron debidamente considerados por los miembros de la Comisión, y se contienen en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

- - -

ANTECEDENTES

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

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

- 1.- Constitución Política de la República.
- 2.- Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.
- 3.- Ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.
- 4.- Código Procesal Penal, Código Penal, Código del Trabajo.
- 5.- Ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

La Moción que da origen al Boletín N° 13.115-06 señala que de conformidad a lo establecido en la ley N° 18.834 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 regularán por sus normas, con las excepciones que establece el inciso segundo del artículo 21 de la ley N° 18.575.¹

Indica que los funcionarios públicos participan en esa administración, siendo parte central de ella, accediendo a su condición a través de la elección, el nombramiento, selección o empleo, desempeñándose en los distintos espacios del Estado, y pudiendo ser empleados públicos de confianza o designados por concurso.

Destaca que, para los efectos de la mencionada ley, el significado legal de los términos que a continuación se indican será el siguiente:

a) Cargo público: Es aquél que se contempla en las plantas o como empleos a contrata en las instituciones señaladas en el artículo 1º, a través del cual se realiza una función administrativa.

b) Planta de personal: Es el conjunto de cargos

¹ Ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

permanentes asignados por la ley a cada institución, que se conformará de acuerdo a lo establecido en el artículo 5º.

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.

En cuanto a la cantidad de personas que ejercen funciones de empleados públicos asegura que, según el informe de DIPRES (2017) llamado "Principales tendencias del empleo en el Gobierno Central", en el periodo 2007 – 2016, existió un crecimiento de 45,9%, con una tasa promedio anual de 4,3%.

Sobre el concepto de corrupción, subraya que la Convención Única de Naciones Unidas contra la Corrupción (2004) define en líneas generales que el acto de corrupción puede originarse dentro de cualquier país del orbe, donde toda institución es permeable a estos hechos que hay que entenderlos como graves para el desarrollo democrático.

Agrega que la referida Convención insta a tipificar como delitos de corrupción los hechos del soborno a funcionarios públicos, la corrupción activa a oficiales extranjeros, el fraude, la apropiación indebida, el lavado de dinero, la obstrucción a la justicia, el tráfico de influencias, abuso del poder, enriquecimiento ilícito, soborno en el sector privado, colusión y desvíos de recursos del sector privado.

En cuanto a la concepción de corrupción política por parte de Transparencia Internacional (2017), enfatiza que se trata de 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.

Respecto a la corrupción y cómo afecta a las instituciones y democracia, asegura que algunos autores destacan que esta socava el buen gobierno distanciándolos de los procesos formales por cuanto 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 Poder Judicial, pone en peligro el Estado de derecho y en la administración pública se traduce en la prestación ineficiente de servicios.

Hace presente que dentro de las obligaciones funcionarias que se establecen en el Estatuto Administrativo, el artículo 61 establece las normas generales, refiriéndose en este sentido en su letra k) a las denuncias de los funcionarios públicos, en los siguientes términos:

“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 otra parte, recalca que en el mismo sentido los artículos 90 y siguientes de dicho cuerpo legal establecen los parámetros sobre los cuales la denuncia operará y las garantías y tipo de protección que tendrán los funcionarios que denuncien hechos de corrupción.

Asimismo, resalta la necesidad de crear un fuero reforzado, que incluya las demandas judiciales, dado que en la actualidad este sólo existe para procedimientos disciplinarios (sumarios e investigaciones sumarias); asimismo, indica que se debe permitir el traslado del denunciante pues hoy sólo se considera que este puede solicitar “no ser trasladado”, así como también, la posibilidad de pedir la separación del trabajo provisional para casos graves, en que el denunciante haya sufrido amenazas y presiones.

Finalmente, señala que se debe poner el foco en las denuncias contra superiores jerárquicos y en las actitudes de superiores jerárquicos, junto con innovar en cuanto a crear un incentivo para denuncias en caso que los hechos contrarios a la probidad administrativa hayan implicado sustracción o apropiación indebida de dineros públicos.

A su turno, el Mensaje que da origen al Boletín N° 13.565-06, señala que 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 la institucionalidad, 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.

Indica que, en concordancia con la normativa constitucional, el inciso segundo del artículo 52 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”. Hace presente que 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.

Subraya que es posible constatar que, durante las últimas dos décadas, Chile 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 la legislación.

Asegura que desde la publicación de la ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, se sientan las bases de un sistema de integridad pública, por cuanto desde 2008 a la fecha han entrado en vigencia catorce leyes que conforman dicho sistema de integridad, entre las que 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.

Hace presente que las mencionadas 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.

Subraya que la probidad pública está relacionada íntimamente con la existencia de un régimen democrático pues otorga legitimidad al sistema y al régimen político e institucional, confiriéndole un carácter sustantivo, al tiempo que materializa el 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 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.

Indica 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, de modo que 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. En tal sentido, destaca que, 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 o también denominadas “corruptas”.

En la misma línea, asegura que 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, iniciativa que, a través de modificaciones al Estatuto Administrativo y al Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, consagró una serie de derechos de 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.

Señala que, no obstante que la ley antes mencionada constituyó un gran avance destinado a la protección de los empleados públicos que deben dar cumplimiento a su deber de denuncia, tal normativa contempla ciertas materias que es necesario y recomendable perfeccionar, toda vez que 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.

Agrega que se ha llamado la atención respecto del hecho 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, y que las medidas de protección y los derechos dispuestos por la normativa respectiva pueden complementarse, de manera de contribuir a contar con un mecanismo efectivo que incentive las denuncias y permita resguardar la estabilidad e indemnidad laboral del empleado público denunciante.

Por lo anterior, enfatiza que es necesario fortalecer y perfeccionar los mecanismos existentes en la legislación para promover que no sólo 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.

Señala que los mecanismos tendientes a prevenir, detectar y sancionar infracciones contra la probidad cometidas 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 misma de desviar su comportamiento, en desmedro del interés general.

También hace presente que, en casos de denuncia de hechos constitutivos de delito, la ausencia de mecanismos que resguarden debidamente a la persona del denunciante y su familia frente a hostigamientos, amenazas u otros atentados que pudieran 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. En tal sentido, indica que el actual sistema procesal penal sólo 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, y que entendiendo que la denuncia, principal herramienta que permite ingresar causas al sistema procesal penal, al no contar con herramientas que protejan adecuadamente al denunciante frente a posibles actos vengativos de los denunciados, que puedan ponerlo en riesgo tanto a él como a su familia, disminuye la capacidad que del Ministerio Público de descubrir a tiempo los hechos constitutivos de delito, y perseguirlos de forma oportuna, circunstancia que se erige como un factor relevante en el aumento de lo que se conoce en criminología como la “cifra negra” de delitos.

Reitera que es vital la necesidad de que el sistema procesal penal otorgue al denunciante las salvaguardas necesarias que le permitan poner en conocimiento de las autoridades competentes, con seguridad y sin temor a eventuales represalias, 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.

Hace presente que Chile ha recibido varias recomendaciones por parte de organismos internacionales, a través de las cuales se propone al Estado el establecimiento de un sistema robusto de protección para denunciantes. A modo de ejemplo, indica que, 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 Chile 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) 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 comprehensiva 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 (...)y; (iii) hacer cumplir la obligación de los funcionarios públicos de denunciar la sospechas de crímenes, e imponer sanciones a aquellos que infrinjan dicha obligación[...]”, entre otras.

Recalca que el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por Chile el año 1998, en la quinta ronda de evaluación llevada a cabo durante el año 2017 recomendó al Estado de Chile “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 [...]”.

Destaca que con el objeto de proporcionar mayores incentivos para denunciar hechos constitutivos de infracciones disciplinarias o faltas administrativas y hechos constitutivos de corrupción, o que afectaren bienes o recursos públicos, el Ejecutivo ha optado por continuar reforzando los mecanismos de control ya existentes con un nuevo canal de denuncia, paralelo a los demás procedimientos de denuncia existentes en el sector público, de manera que toda persona pueda alertar sobre la perpetración de acciones u omisiones que importen atentados contra la probidad pública.

Enfatiza que la iniciativa busca inhibir, detectar y sancionar hechos constitutivos de delito o 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 propone la creación de una plataforma digital desde donde se pueden efectuar y gestionar las denuncias.

Reconoce que 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 conocimiento en el ejercicio de sus funciones, 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.

Por otra parte, señala que 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 tal sentido, señala que 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.

Sobre las medidas de protección en favor del denunciante tendientes a garantizar su indemnidad y su estabilidad en el empleo, subraya que se disponen 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.

Añade que el proyecto presenta como fundamento 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.

Por último, indica que 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.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al iniciarse el estudio del proyecto de ley en informe, en sesión de fecha 26 de mayo de 2021, el **Ministro de Justicia y Derechos Humanos, señor Hernán Larraín**, recalcó que el Mensaje del Ejecutivo para establecer un estatuto de protección para el denunciante se refundió con una moción parlamentaria, en el primer trámite, sobre las mismas materias.

Enseguida, señaló que en la normativa vigente esta situación de alguna manera está regulada en ley N° 20.205, pero que resulta aplicable solo a ciertos órganos de la administración central y municipal, dejando fuera de ella a numerosos otros organismos que también necesitan tener esta protección. En la misma línea, recalcó que, dado el ámbito de aplicación de la mencionada ley, quienes pueden ser denunciados son sólo los funcionarios de planta, en circunstancias que en la actualidad existen muchísimos otros funcionarios en el ámbito público, como los funcionarios a contrata, a honorarios y también personas con contrato de trabajo.

En similar sentido, indicó que la denuncia sólo queda circunscrita a las faltas disciplinarias que se hayan podido cometer y no necesariamente a los hechos de corrupción que se quieren evitar y denunciar, que es una línea que la jurisprudencia de la Contraloría General ha recogido respecto del deber de denunciar. Agregó que en la actualidad el deber de denunciar está circunscrito a los funcionarios de planta, y que no hay una acción que permita tener una respuesta administrativa en caso de represalias contra el denunciante, que es parte del problema que se quiere resolver.

Sobre las protecciones en el proceso penal, dijo que no existe tal protección para el denunciante que no sea víctima del delito, y que sólo podría obtenerla si interviene en el proceso como testigo, en cuyo caso, hecha la denuncia, puede perder la reserva de su identidad quedando expuesto a posibles represalias por haber denunciado. Agregó que menos aún existe protección para los familiares del denunciante o de los testigos, con lo que también se pone en riesgo la integridad y vida de su familia.

En el ámbito de las normas administrativas indicó que existe una fragmentación normativa, es decir, que existen demasiadas normas que regulan de manera diversa los distintos mecanismos de denuncia, pero en ninguno de ellos existen sistemas de protección transversales como los que se están planteando en la presente iniciativa.

Sostuvo que del análisis de la legislación vigente resulta que quienes denuncian no tienen realmente incentivo o facilidades para poder hacerlo, ni cuentan con la protección que la ley debería brindarles, lo cual inhibe a quienes podrían denunciar actos de corrupción, con todo lo que ello implica.

En cuanto a los organismos internacionales, señaló que existe una línea, que dice relación con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) que se recoge en la Convención Interamericana contra la Corrupción, a partir de la cual se genera en el ámbito de los países de la OEA un mecanismo de seguimiento

a la implementación (MESICIC), que consiste en visitas que en forma permanente se hacen a todos los países, a partir de lo cual se generan informes de las rondas de evaluación con recomendaciones, donde en forma permanente se ha estado requiriendo a Chile contar con un estatuto de protección al denunciante, considerando que las normas vigentes, en esta materia, no lo logran.

Asimismo, aseguró que desde que Chile se incorporó a la OCDE se hizo parte de la Convención Contra el Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales de esa organización, por lo que existe un grupo de trabajo sobre corrupción donde participa en forma periódica, asume compromisos y debe rendir cuenta. Agregó que en el año 2018, por ejemplo, Chile participó con el compromiso de contar con un estatuto anticorrupción que se rindió cuenta en esa oportunidad, y de la misma forma existía el compromiso de tener un estatuto de protección al denunciante en diciembre del año pasado, siendo necesario cumplir con este compromiso internacional.

Enseguida, subrayó que la corrupción se trata de un fenómeno muy complejo porque está vinculada a redes o grupos, organizaciones y personas con poder, que hacen que las distintas irregularidades e ilícitos que se cometen en la Administración Pública procuren ser ocultados y aseguren el anonimato de quienes los realizan. Señaló que existe temor para denunciar a los responsables por las consecuencias que ello puede traer aparejado, de manera que existe una carencia de canales efectivos para lograr las denuncias, desconfianza en las instituciones e insuficiencia en las medidas de protección, lo que favorece la corrupción.

Señaló que, en lo fundamental, existió una importante discusión sobre la forma en que esto debía hacerse y que el Ejecutivo optó por la instalación de un canal de denuncia dentro de la Contraloría General de la República, por razones de recursos, estructura y tiempo, pues otras fórmulas requieren un nuevo diseño. Agregó que sí se puede abrir un proceso institucional que logre el mismo objetivo.

Precisó que el canal de denuncias consiste en una plataforma a la cual se accede dentro de la Contraloría, en la cual puede denunciar actos de irregularidad o ilícitos cualquier persona de la Administración del Estado, sin exclusión, cualquiera sea la naturaleza de su relación jurídica, así como los particulares.

Respecto del ámbito de la denuncia, dijo que se trata de todos los hechos que digan relación con las actuaciones de funcionarios públicos respecto de todo tipo de irregularidades administrativas, como, por ejemplo, hechos constitutivos de corrupción o que

afectaron o pudieren afectar bienes o recursos públicos en los que tuviere participación personal de la Administración o de un organismo del Estado.

Reiteró que lo que se quiere es que sea la Contraloría General el canal de denuncia por excelencia, incluso en caso que exista interés por hacer una denuncia de naturaleza penal, porque en tal caso la Contraloría podrá derivar el asunto al Ministerio Público donde se mantendrá la reserva.

Dijo que existe una ampliación tanto de los sujetos denunciadores como también de los sujetos que pueden ser denunciados, y del deber de denuncia que existe en la actualidad que, al hacerse por esta vía, se cumple.

Por otra parte, recalcó que otro de los ejes de este proyecto es dar protección al denunciante que, en principio, consiste en una reserva de identidad y corregir cualquier situación de hostigamiento contra de quien formula una denuncia, así como también se establecen mecanismos particulares de protección personal a quien es funcionario, de carácter preventivo en la propia Administración del Estado, y también hay normas de protección para quienes denuncien en el sistema penal, ampliando las normas que hoy existen, las que también se hacen extensivas a los familiares de los denunciadores.

Respecto al rol de la Contraloría General, hizo presente que se le otorgan potestades disciplinarias para ordenar directamente la persecución de responsabilidades administrativas. Señaló que, al conocer el caso, la Contraloría puede decidir asumir el sumario o las indagaciones que permitan asegurar el cumplimiento de las responsabilidades administrativas, como también puede encargarlo o derivarlo al servicio público al que pertenece el funcionario denunciado.

Enseguida, subrayó que se obliga al órgano contralor a que en caso de delitos deba ponerlos en conocimiento del Ministerio Público, de modo que este último pueda iniciar la investigación penal correspondiente. En la misma línea, indicó que existen otros organismos que pueden realizar la investigación tales como las superintendencias, en cuyo caso serán informadas por la Contraloría.

Luego, reiteró que los deberes de denuncia ya no quedan circunscritos al personal de planta sino que a todo aquel que trabaje en la Administración Pública, cualquiera que sea su relación contractual, lo cual ayuda a que las personas sientan la obligación de hacerlo, para lo cual, además, se les da la posibilidad que lo hagan a través de un canal que les brindará reserva y protección de sus antecedentes.

En materia de reserva de identidad y de los otros mecanismos de protección para el denunciante, aseguró que el proyecto procurará modificaciones en las normativas pertinentes, es decir en el Estatuto Administrativo y en el Estatuto para Funcionarios Municipales, para que al ingresar la denuncia la persona decide si su identidad es o no reservada y de serlo ella se mantiene en todo momento, incluso en sede penal, salvo que preste declaración como testigo, no obstante, el hecho de la denuncia sigue siendo reservado.

Señaló que se establecen distintos mecanismos preventivos de protección en favor del denunciante porque se trata de que este posea medidas efectivas de protección para que se interese en denunciar, que es a lo que se refiere el artículo 9 del proyecto en estudio, de modo que, por ejemplo, no sea objeto de medidas disciplinarias, suspensión del empleo o destitución, en razón de la denuncia, entre varias otras medidas.

Expresó que se crea un mecanismo correctivo de reclamación para los casos en que exista represalia tanto para el denunciante como para sus familiares, el que debe hacer valer en la Contraloría General, y que puede llegar hasta la destitución de quienes realicen acciones de hostigamiento hacia el denunciante o su familia porque se establece como una falta grave a la probidad. Agregó que, en el mismo sentido, para asegurar la protección en el ámbito penal se faculta al Ministerio Público para instruir y establecer distintos mecanismos que puedan asegurar el secreto y reserva de la identidad del denunciante y adoptar medidas de protección a favor de éste y su familia.

Por último, se establecen, amplían y perfeccionan tipos penales que ya existen, con el objeto de tipificarlos para este caso específico (denuncia calumniosa o violación de reserva de identidad).

El señor Ministro, acompañó su intervención con un documento en formato power point el que fue debidamente considerado por los integrantes de la Comisión, y se contiene en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

El Honorable Senador señor Bianchi señaló que claramente el proyecto abarca a los funcionarios y funcionarias cualquiera sea su categoría o condición estatutaria, y consultó si la denuncia que se protege comprende a las formuladas respecto de autoridades designadas y autoridades electas.

El señor Ministro precisó que aquí están incorporados todos los funcionarios públicos cualquiera sea su naturaleza, sean designados o no, que formen parte de la Administración del Estado.

Señaló que las personas que ocupan cargos de confianza también son objeto de esta normativa, sin embargo, subrayó que no comprende a los de otros poderes del Estado como el Legislativo y el Judicial, ni a quienes trabajan con contrato de trabajo, por ejemplo, en una corporación municipal.

Enseguida, **el Honorable Senador señor Bianchi** indicó que al existir una autoridad designada esta cuenta con la venia o confianza de quien la designa y de igual manera puede perder tal cargo, pero que, en este caso, se trata de que un funcionario pueda denunciar a dicha autoridad, con independencia que pierda la confianza o respaldo de quien lo nombró.

El señor Ministro explicó que un ministro de Estado puede ser denunciado y destituido por esta vía, pero que ello no ocurre en los organismos autónomos constitucionales, porque respecto de ellos la Contraloría General de la República no tiene atribuciones.

La Honorable Senadora señora Ebensperger consideró que el proyecto va en la dirección adecuada porque es necesario proteger a aquellos funcionarios que conozcan de hechos de corrupción para que se atrevan a denunciarlos, sabiendo que no existirán represalias en su contra. Enseguida, dijo que mucho se habla acerca de corrupción en la Administración Pública pero que existe mucho menos de lo que se comenta, estimando positivo que tanto funcionarios como autoridades puedan realizar estas denuncias, cuando corresponde, porque ello permitirá limpiar el nombre de los propios funcionarios ante la opinión pública.

Respecto a la extensión de la aplicación, planteó sus dudas respecto de ser posible hacer efectiva la responsabilidad administrativa de quienes tienen contratos de trabajo, porque aunque se ha dicho que se puede denunciar a todos para hacer efectiva la responsabilidad administrativa es de la esencia ser funcionario público, pues de lo contrario carece de sentido. Agregó que, si el hecho denunciado es un delito se puede hacer efectiva la responsabilidad penal, pero dijo no entender como se puede someter a sumario a un funcionario contratado con normas del Código del Trabajo.

En el mismo sentido, consideró que posiblemente es necesario modificar la ley orgánica de la Contraloría General de la República, dado que la regla general en la Administración Pública es que sea el superior jerárquico quien aplica las sanciones administrativas, y es en dicha normativa donde se establecen los casos especiales en que el órgano contralor puede llevar adelante los sumarios en cuyo caso sólo propone la sanción a aplicar, siendo el superior jerárquico o Jefe del Servicio quien decide finalmente sobre la misma.

Por último, quiso saber si se tiene considerada alguna sanción para el caso de las denuncias temerarias, es decir, aquellas que se realizan pero terminan siendo falsas y sin fundamentos reales.

El señor Ministro Larraín hizo presente que las inquietudes antes planteadas se debatieron largamente en el trámite anterior, y que dependiendo de la conducta se puede recurrir a la legislación civil o laboral para hacer efectivas las responsabilidades en las que se haya incurrido, pues existen varios procedimientos de tutela que permiten sustanciar responsabilidades en ese ámbito.

Indicó que la propia ley orgánica de la Contraloría establece que quedarán sujetas a su fiscalización las empresas, sociedades o entidades públicas o privadas en que el Estado o sus empresas o sociedades o instituciones centralizadas o descentralizadas, tengan aportes de capital mayoritario o en igual proporción o en las mismas condiciones, representación o participación, para los efectos de cautelar el cumplimiento de los fines de dichas empresas, sociedades y otras, de manera que la Contraloría fiscalizará la correcta inversión de los fondos públicos de cualquier persona, o institución de carácter privado, que perciba por leyes permanentes a título de subvención o aporte del Estado, para una finalidad específica o determinada.

Dado lo anterior, subrayó que existen distintos espacios para que, en lo que dice relación con esas personas, se puedan adoptar determinadas medidas, por lo que el interés está puesto en que se produzca la denuncia respecto de lo que ocurre, ya que en general, los funcionarios públicos son probos y honestos pero se debe contar con normas para evitar la corrupción, que lamentablemente se produce mayormente en el ámbito municipal, muy particularmente en las corporaciones. Señaló que es necesario asegurar que los procesos permitan indagar las irregularidades administrativas, porque si se trata de ilícitos penales van directamente al Ministerio Público sin restricciones.

El Jefe del Departamento de Asesoría y Estudios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señor Milton Espinoza, destacó que el estatuto de protección da cuenta de los déficits que existen, pero al mismo tiempo conjuga una serie de institucionalidades que ya están desarrolladas. A modo de ejemplo, dijo que puede existir un déficit en el levantamiento de los hechos a las instancias correspondientes, pero que ya existe toda una judicatura laboral desarrollada, un sistema de responsabilidad administrativa y un sistema procesal penal, entre otros.

Dijo que tal vez lo que cuesta es levantar más información para que lleguen a canales que ya existen, y en tal sentido el proyecto en debate pretende fortalecer en doble entidad dicho levantamiento de información para lo cual es necesario que las personas sientan que tienen

la posibilidad de denunciar los hechos corruptos y no que ello puede ser hasta peligroso. Agregó que el canal abre una serie de vías para que, a través de diferentes protecciones, léase laborales, penales, procesales penales, entre otras, las personas sientan que ni ellas ni sus familias sufrirán represalias en caso de haber realizado una denuncia.

Por otra parte, indicó que al mismo tiempo se fomenta la recepción de mayores antecedentes y que, si en este esquema, el funcionario requiere mayor protección la tendrá a través del canal de la ley N° 20.205 y de esta ley en estudio, y que si la denuncia es de una persona que tiene un estatuto laboral existe la legislación laboral y las instancias administrativas y judiciales que protegen las infracciones a las tutelas laborales y, al mismo tiempo, permiten a los empleadores configurar las causales de despido cuando se levantan más antecedentes; y que cuando se trata de un delito ya existe la legislación penal.

Destacó que el proyecto viene a remover los obstáculos para que las personas puedan denunciar más, utilizando la institucionalidad existente debidamente articulada.

Luego, **el Honorable Senador señor Ossandón** manifestó que se debe prestar mayor atención a la figura de la delación compensada, ya que ello puede ayudar a que personas que han participado en actos de corrupción colaboren con la justicia.

Enseguida, **la abogada asesora la Unidad de Anticorrupción del Ministerio Público, señora Yelica Lusic**, felicitó la tramitación de este proyecto de ley, señalando que desde el año 2018 se iniciaron los trabajos para un anteproyecto en esta materia, en virtud de las obligaciones internacionales que Chile tiene pendientes en relación a este tema.

Celebró la incorporación del derecho a la protección por parte de todo denunciante de hechos de corrupción, al igual que, en el ámbito de las medidas preventivas de protección, la propuesta de extender el período de protección a todo el tiempo que subsistan las circunstancias que motivaron su concesión, así como la incorporación del denunciante en el área penal al régimen de medidas de protección brindadas por el Ministerio Público, independiente del objeto de la denuncia. Además, concordó en la sanción administrativa a quienes incurran en acciones de hostigamiento contra el denunciante o un miembro de su familia, todo lo cual permite avanzar en la configuración de un sistema de protección adecuado.

No obstante, agregó, dentro de los aspectos que consideró necesario mejorar está el canal de denuncias, señalando que este se entiende complementario a la actual herramienta que maneja la misma

Contraloría, y que ahora debiese permitir la llamada denuncia anónima que podría contribuir en forma más eficaz a descubrir los nichos de atentados contra la probidad pública, permitiendo a la Contraloría evaluar aquellas que pueden prosperar.

Hizo presente que el proyecto limita la protección que se pretende brindar sólo a los denunciantes que se desempeñen en la Administración de Estado, independiente del vínculo jurídico que lo regule, pero se excluye de esa protección a los funcionarios que laboren en la Contraloría General de la República, en el Poder Legislativo, en el Poder Judicial, en el Banco Central, en el Ministerio Público o en el Servicio Electoral, es decir, a funcionarios públicos que se desempeñen en órganos autónomos, al igual que a los funcionarios que se desempeñen en empresas del Estado como, por ejemplo Codelco, Empresa de los Ferrocarriles del Estado (EFE), y a todas las personas que se desempeñen en el ámbito privado; denunciante que sólo podrán ser favorecidos con la medida de reserva de identidad y de los antecedentes de la denuncia.

Así, reconociendo el avance que introduce este proyecto, aseguró que ello no permite salvar las recomendaciones de organizaciones internacionales en materia de corrupción, que en el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) propone incorporar en el 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, cualquier hecho relacionado con delitos tipificados con arreglo a la Convención.

Señaló que es necesario incorporar como sujeto de protección, es decir como destinatario de medidas de protección, a cualquier persona que presente una denuncia de buena fe; incorporando también como beneficiario de estas medidas a los testigos, peritos y víctimas, así como a todo aquel que haya colaborado en el proceso penal o administrativo, su cónyuge, o conviviente civil, ascendientes, descendientes, hermanos u otras personas a quienes se hallaren ligados por relaciones de afecto, todos ellos considerados bajo una categoría general de “denunciante protegido”.

En cuanto a la obligatoriedad de denunciar hechos que puedan constituir faltas administrativas o infracciones de carácter disciplinario, sancionadas en sede administrativa y penal, consideró que se deben incluir otros incentivos distintos de la aplicación de una medida administrativa para lograr una real adhesión a este sistema para realizar denuncias.

En lo particular, subrayó que en el artículo 11 del proyecto se entrega a la Contraloría General de la República la facultad de

conceder medidas preventivas de protección al denunciante de corrupción, considerando para adoptar esa decisión los antecedentes que acompañe el denunciante a su denuncia, pero no se contempla que pasa cuando no se conceden, pues sólo existe la posibilidad de recurrir cuando se modifica o cesa la medida de protección, pero no cuando se trata de una medida que ha sido rechazada.

Señaló que en el año 2018 se aprobó un estatuto nuevo para los delitos de corrupción que consideró una serie de herramientas que permiten perseguir de mejor manera dicha figura, de modo que la incorporación en esta normativa de regulaciones de orden penal que dicen relación con una suerte de cooperación eficaz, en el caso de las modificaciones a los estatutos administrativos de funcionarios públicos y funcionarios municipales, debiese hacerse en la ley N° 21.121² para que en sede penal se pueda analizar si una persona que está siendo perseguida como autor, cómplice o encubridor de un delito de corrupción, es merecedora de este tipo de rebaja en su pena o de la responsabilidad penal que le pudiera corresponder, sin que ello se viera como otra instancia.

En tal sentido, observó que se debe dar un tratamiento distinto al artículo 14 con la finalidad de circunscribirlo a los delitos que se modifican en virtud de esta iniciativa legal, que son aquellos delitos de denuncia calumniosa y violación de secreto, donde se amplía el espectro de personas y hechos que serán materia de investigación.

Por su parte, **el Presidente de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), señor José Pérez Debelli**, hizo presente que participaron en la discusión de este proyecto en la Cámara de Diputados y que, sin embargo, tienen algunas opiniones desde la mirada de la participación sindical, que se extraña, pues ayudaría a visibilizar la participación de las organizaciones sindicales, que es como se ha recogido en la experiencia comparada.

Mencionó que cuando se trata de un articulado que puede tener como componente la amenaza, la agresión o el hostigamiento en forma permanente de un superior jerárquico, se trata de conductas tipificadas expresamente como acoso laboral, razón por la cual no se debe olvidar que las disposiciones contenidas en el Convenio N° 190 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la violencia y el acoso, ratificado en el año 2019 por Chile, eleva el estándar normativo, que aún estimó insuficiente, para la protección de las y los funcionarios públicos en materia de acoso y violencia en el mundo del trabajo.

En general, señaló, la normativa parece adecuada, sin perjuicio de considerar que se podría incorporar la posibilidad que las o

² Ley N°21.121, modifica el Código Penal y otras normas legales para la prevención, detección y persecución de la corrupción.

los funcionarios, en caso de estimarlo necesario producto de las represalias, puedan solicitar el traslado a otro servicio u otra oficina de la misma repartición, con el objeto de resguardar a la persona que denuncia.

Valoró que para efectos de aumentar los grados de transparencia del Estado se cree el canal de denuncias administrado por la Contraloría General de la República, mediante la plataforma señalada, con el objeto que cualquier persona pueda denunciar hechos constitutivos de corrupción o que afecten el patrimonio o bienes públicos.

Sin embargo, advirtió que en la mera denuncia se les otorgan potestades similares a los Jefes de Servicio, pudiendo iniciar directamente procedimientos disciplinarios, de acuerdo lo señala el propio artículo 5 del proyecto en estudio. Asimismo, alertó respecto a que a la Contraloría se le dan facultades para iniciar directamente un procedimiento de carácter disciplinario y poder proponer sanciones o la absolucón al Jefe de Servicio; y que el Jefe de Servicio por resolución fundada pueda proponer sanciones distintas, con lo que se abre un margen preocupante de discrecionalidad y, por último, dijo que el plazo de los 30 días para imponer una sanción desde que la Contraloría tome conocimiento vulnera abiertamente las normas de un debido proceso y la estabilidad del empleo, porque desvirtúa el procedimiento del sumario administrativo.

Enseguida, apreció las medidas preventivas para que el funcionario pueda hacer la denuncia, pero manifestó sus aprehensiones respecto a que ellas puedan ser utilizadas en forma negativa por parte del Jefe de Servicio para presionar o favorecer denuncias totalmente artificiales.

Sobre el plazo de 10 días hábiles para que el funcionario denuncie represalias en su contra por el hecho de haber denunciado, estimó que era insuficiente y que además expone al funcionario a un enorme detrimento de sus condiciones laborales, vulnerando gravemente sus derechos fundamentales.

Aseguró que existen varios estudios en el mundo que demuestran que, en caso de existir denuncias por parte de las y los trabajadores también existen represalias, pérdida de empleo e ingreso entre otros, donde son ellos quienes sufren los impactos negativos. En la misma línea destacó el caso de Noruega, en que las tasas de represalias son muy inferiores porque cuentan con una legislación robusta y firme y la participación en organizaciones sindicales que obliga a que esa persona no llegue sola a hacer una denuncia en favor del interés público.

Agregó que sería bueno escuchar a la OIT porque fue una de las primeras organizaciones internacionales en abordar este tema, y que incluso su Convenio N° 102 sobre la seguridad social (norma

mínima), ya incluía normas sobre la protección de denunciantes de irregularidades. Recalcó que sería positivo recoger algunas recomendaciones del marco comparativo mundial y de los sindicalistas públicos de los cinco continentes, para la protección de los denunciantes de irregularidades, que consisten en: poner la carga de la prueba sólo en el empleador; la independencia del organismo de aplicación; la ayuda final; la ayuda intermedia; las medidas correctivas y servicios de apoyo (educación y difusión).

Señaló que el panorama general que tiene la ANEF es que la implementación efectiva así como el grado de protección en la legislación para el denunciante de irregularidades aún es ambiguo, por lo que treinta y siete años de lecciones aprendidas hacen que sea recomendable que sea la propia OIT quien pueda entregar insumos a esta discusión.

El Honorable Senador señor Bianchi propuso continuar escuchando los planteamientos de los diversos actores en una próxima sesión y, al mismo tiempo dejó hecha la consulta al Ministerio respecto de la condición en que queda el personal de las Fuerzas Armadas al tener que hacer una denuncia.

- - -

En sesión posterior, de fecha 31 de mayo de 2021, **el Fiscal Nacional del Ministerio Público señor Jorge Abott**, señaló que desde hace bastante tiempo el Ministerio Público viene promoviendo la necesidad de ampliar todo el estatuto de garantías del denunciante, tanto en el ámbito de irregularidades en el sector público como en el privado, a raíz de las últimas modificaciones que han ido incorporándose en materia de delitos relacionados con la corrupción.

Indicó que en conjunto con la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas junto con el programa EUROSociAL+³ redactaron un anteproyecto de ley, que se presentó en su oportunidad, donde se establecía la necesidad de crear una institucionalidad especial para la protección de los denunciantes en materia de probidad, dándole una importancia fundamental tanto a su figura como a su protección.

Enfatizó que no sólo se proponía dar protección a los denunciantes conocidos sino que también se planteaba la posibilidad de tener un canal de denuncias anónimas, pero evitando el perjuicio a las personas que pudieran ser denunciadas ilegítimamente.

³ <https://eurosoci.al.eu/chile/>

Destacó que, en la sesión anterior, ya se hizo presente la necesidad de ampliar el ámbito de aplicación desde la administración central hacia todos los órganos públicos, ya sean estos de administración centralizada o bien órganos autónomos, que de momento no están considerados.

De igual manera, opinó que es necesario considerar la existencia de denuncias anónimas, porque hay personas que no están en condiciones de hacerlas, lo que justifica la incorporación de tal figura. En tal sentido, dijo que el universo de personas que puede obtener protección debe ser ampliado a la Contraloría, al Poder Legislativo, al Poder Judicial y al Servicio Electoral, entre otros.

Enseguida, indicó que también se debe incorporar como sujeto de protección a cualquier persona que presente una denuncia de buena fe, teniendo como beneficiario de estas medidas a todo aquel que haya colaborado en el proceso administrativo y a todo su entorno familiar.

Reiteró su total acuerdo con el proyecto e insistió en que es necesario ampliarlo para que se pueda contar con la mayor información posible para las investigaciones y sanción de hechos de enorme gravedad, siendo imprescindible contar con dichos mecanismos de protección porque la experiencia dice que existiendo temor, no obstante la certeza de existencia de actos que no son denunciados, ellos no se dan a conocer por la falta de medidas de protección por parte del Estado.

El Honorable Senador señor Bianchi expresó que en la sesión anterior consultó al Ejecutivo por el caso de las Fuerzas Armadas, ya que no han sido mencionadas en ninguna de las exposiciones.

El Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez, destacó que este es un proyecto que avanza en la dirección correcta y que asume muchas de las recomendaciones que se han hecho en el ámbito internacional respecto a la protección que debe darse a los denunciantes de situaciones o fenómenos de corrupción.

Luego, destacó que la Contraloría General se ha movido orientada por dos planes estratégicos, uno del año 2016-2020 y otro que corresponde al 2021-2024, dirigidos a impactar positivamente en la buena administración, de manera de alinear todo el trabajo hacia la promoción de la integridad y la lucha contra la corrupción.

Desde el punto de vista de la corrupción y de la misma como fenómeno, indicó que al tomar el Índice de Percepción de Transparencia Internacional, Chile se encuentra bastante estancado desde hace ya varios años y que ya no ocupa el mejor lugar de Latinoamérica. Señaló que lo anterior no quiere decir necesariamente que exista más

corrupción sino que, probablemente, se debe a que se conocen más casos, lo que también tiene un aspecto positivo.

Enfatizó que para exista un sistema de integridad y que dé vigencia al principio de probidad, ello debería analizarse tanto desde la perspectiva del Estado, en su conjunto, como también desde el punto de vista de cada institución hacia el interior de ellas, es decir que donde se ejerce poder público debiese existir un sistema de integridad.

Señaló que el proyecto se hace cargo de la relación hacia afuera porque no propone que cada una de las instituciones tenga su propio sistema de integridad, de manera que, visto desde afuera, en el Estado chileno existen una serie de órganos como la Unidad de Análisis Financiero, la Fiscalía Nacional Económica, la propia Contraloría, el Consejo para la Transparencia y el Consejo de Defensa del Estado, entre otros, que forma una suerte de sistema de integridad, lo que, en su opinión, es bueno porque la experiencia da cuenta de que cuando se trata de un solo órgano, si bien este puede estar en una posición de superioridad, también puede ser susceptible de corrupción.

Enseguida, subrayó que en la perspectiva interior de cada institución, cada servicio público, cada entidad autónoma e incluso cada Poder del Estado, debería ser capaz de dar cuenta de cómo se hace vivo el principio de integridad o probidad en la institución de que se trate. En tal sentido dijo que debe existir una cultura institucional, porque muchas veces se producen irregularidades por falta de conocimiento y que desde la cabeza de la institución debe existir una actitud clara contra la corrupción junto con controles internos, rendición de cuentas y un sistema de integridad propio que permita gestionar las denuncias que se reciban.

Hizo presente que el año pasado, la Contraloría realizó un estudio denominado “Radiografía de la Corrupción”⁴, cuyos resultados se entregaron en noviembre del año pasado, y que, según dijo, contiene muchos elementos que sirven para este proyecto de ley, pues de una consulta que se hizo a cerca de diecisiete mil personas se constató que deben existir mecanismos de protección de los denunciantes.

Enfatizó que es preocupante que el 51,4% de los consultados señale que fue testigo o víctima incluso de un acto de corrupción, pero además recalcó que el 67,1% de esas personas no denunció el acto de corrupción, fundamentalmente por las siguientes tres razones:

-porque podrían haber recibido una represalia o una amenaza;

⁴ <https://www.contraloria.cl/web/estrategia-nacional-anticorruccion/#radiografia>

consecuencias, y -porque pensaron que la acción no tendría

denunciaba. -porque desconfiaron de la institución donde se

Opinó que un estatuto de protección del denunciante irá en contra de ese factor de inhibición de denuncia, que en la actualidad está afectando a los funcionarios públicos para no poner en conocimiento de la autoridad que corresponda la irregularidad.

El mismo estudio, según expresó, detectó que, en el ámbito internacional, un sistema que establezca la protección de los denunciantes es un requisito básico para fortalecer el respectivo sistema de integridad.

Señaló que es necesario contar con un sistema de protección del denunciante con canales internos y externos, que se debe proteger a los funcionarios ante eventuales castigos o represalias que puedan sufrir en su lugar de trabajo, que las denuncias deben ser fundadas y cumplir algunos requisitos para prevenir que no se hagan denuncias de mala fe, y también que debe haber mecanismos de protección para la familia o parientes del denunciante.

En cuanto al proyecto en sí, dijo que establece un canal en Contraloría donde un ciudadano o el propio funcionario puede presentar su denuncia que debe referirse a infracciones disciplinarias, faltas administrativas y a hechos constitutivos de corrupción, lo que es la ampliación, y que además estos puedan afectar a bienes o recursos públicos.

Luego, subrayó que se produce una gestión de la denuncia que significa que la Contraloría o instruye al Servicio que lleve adelante un procedimiento disciplinario o es la propia Contraloría quien realiza el procedimiento, para lo cual, el proyecto establece determinados parámetros que son los relevantes para el interés público. Igualmente, señaló que mandata y obliga a la Contraloría a ejercer acciones ante los órganos competentes, en los casos que los hechos revistan caracteres de delito.

Enseguida, otro elemento que destacó es el estatuto de protección que comprende por una parte la reserva de identidad, que es distinto a que sea anónima, y la posibilidad de aplicar en forma preventiva las medidas protección. De igual forma, dijo, se establece un mecanismo de resguardo que es un reclamo de ilegalidad en el caso que se hayan adoptado medidas, por ejemplo, por el Jefe de Servicio, en contra del funcionario denunciante, que se puedan estimar como medidas de amenaza

o de represalia.

Hizo presente que gestionar este procedimiento significará una carga de trabajo importante para la Contraloría por el aumento que se ha ido recibiendo a través de los canales de denuncia que ya existen, ya que el año pasado recibieron cerca de cuarenta mil denuncias, lo que genera una alta expectativa para las personas que denuncian, lo que es una gran responsabilidad tanto desde el punto de vista de la gestión como de la educación cívica que es necesaria realizar.

Destacó que el concepto original que se aprobó de Administración del Estado cubre el ámbito de competencia de la Contraloría, así como también define qué debe entenderse por personal de dicha administración, lo que es muy importante porque no sólo se considera al funcionario propiamente tal sino que también al contratado a honorarios o al que se rige por el Código del Trabajo.

Respecto de la gestión, indicó que lo que se crea en el proyecto de ley es el canal informático para gestionar las denuncias que recibirá la Contraloría, con las alternativas que ya se señalaron. En tal sentido, dijo que si es el órgano contralor el que lleva adelante el procedimiento no es él quien sanciona en forma directa, pero que la propuesta de sanción no puede quedar sin resultados, que es una situación que viene a resolver el proyecto estableciendo un plazo de treinta días para que el Jefe de Servicio resuelva.

Sobre el particular, consideró que se trata de un avance muy importante porque también establece una posibilidad de sanción al Jefe de Servicio que no aplica la sanción respectiva, con lo que se evita que las sanciones propuestas por la Contraloría, como se dijo, queden sin resultado alguno.

Técnicamente, consideró que podría corregirse lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 5 que señala que: “En aquellos casos en que no resulte 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.”, porque el problema que presenta esta norma es que habla de “acciones” que desde el punto de vista jurídico significa ejercer una demanda o una querrela, por lo que sugirió que se disponga que la Contraloría debe procurar la entrega de antecedentes al organismo persecutor o hacer la denuncia respectiva, pero que no debe ser ella quien ejerza la acción porque es una competencia que no le corresponde.

Sobre la denominada cooperación eficaz, manifestó su acuerdo con la norma pero advirtió de una posible paradoja que

podría producirse con su aplicación, en el caso que el mismo funcionario que realiza la denuncia sea autor o coautor de ese hecho constitutivo de falta grave a la probidad, porque no se le podría destituir por ese hecho. Reconoció que no tenía una solución mejor y que tal vez ese sea el camino para tener información de calidad y sancionar los hechos.

Destacó entre los elementos más importantes el carácter reservado que tienen las denuncias a petición del denunciante, estableciendo esta carga a la Contraloría de gestionar la denuncia para proteger la reserva, todo lo cual es muy casuístico y podría ocurrir que en servicios muy pequeños sea muy difícil mantener la reserva de identidad de quien está realizando la denuncia. También hizo presente que, por otro lado, el investigado tiene derecho a saber cuáles son los hechos por los cuales se le está investigando, todo lo cual puede generar problemas prácticos.

Dijo que también se debe tener en cuenta que la Contraloría tendrá que poner en conocimiento de una determinada entidad la investigación del hecho, por lo que podría considerarse en el nuevo artículo 246 bis del Código Penal, que se está proponiendo, una especie de excusa legal absolutoria, porque la Contraloría debe poner en antecedentes al servicio y en estricto rigor, estaría dando a conocer un procedimiento con reserva de identidad.

Desde el punto de vista de las medidas preventivas o de protección señaló que ellas podrían agruparse según si se refieren a la situación del funcionario, con lo que se justifican las letras a) y b) del inciso primero del artículo 9 del proyecto de ley, que se refieren a no ser objeto de medidas disciplinarias en general, salvo una situación de caso fortuito o fuerza mayor, y a no ser trasladado, porque en muchos casos este último opera en el hecho como una especie de sanción, y también a no ser objeto de precalificación.

Enseguida, hizo notar que la Contraloría tendrá que decirle al Jefe de Servicio lo que no puede hacer con el funcionario pidiendo que mantenga la reserva de identidad, situación que puede ser problemática si el denunciado es precisamente el Jefe de Servicio. En tal sentido dijo que esto podría ser eficaz en servicios grandes, pero que en los pequeños, será más difícil mantener la reserva de identidad.

Respecto de las medidas de protección que tienen un carácter procedimental, se manifestó muy de acuerdo en el sentido de mantener el secreto de ciertas actuaciones, hacer traslado de las diligencias, utilizar mecanismos tecnológicos y tener una declaración anticipada, entre otros.

Sobre la adopción de medidas preventivas, constató que es la misma Contraloría quien puede adoptarlas y no todas

puede aplicarlas el Jefe de Servicio, así como también hay diferencias respecto de la oportunidad y que desde el punto de vista de las represalias ellas pueden declararse ilegales mediante una acción frente a la Contraloría y no ante la autoridad competente.

En el mismo tema, sobre lo que dispone el artículo 12, dijo que la Contraloría debe ponderar los antecedentes que se le entreguen, todo lo cual debe transcurrir en el plazo de tres días, el cual consideró insuficiente, y agregó que la inobservancia de la ejecución de la medida otorgada debiese ser objeto de responsabilidad civil o penal, pero no su otorgamiento.

Señaló que algunas de las medidas consideradas presuponen que se dará a conocer la identidad del denunciante porque en caso de informar que no puede ser trasladado o precalificado ello debe ser informado al Jefe del Servicio, y que si bien ello no es una paradoja si puede ser una complicación, porque la reserva de identidad no es absoluta.

Respecto de la alegación de represalias por parte del denunciante, consideró que ello se equipara con un vicio de legalidad, y que se introduce una definición, pero básicamente se refiere a hechos lo cual permite que la Contraloría pueda pronunciarse, pudiendo reclamar de ello otras personas como el cónyuge, conviviente civil, ascendiente y descendiente y colaterales hasta el segundo grado, que en razón de la denuncia efectuada por su pariente estén sufriendo los efectos de la represalia.

Concluyendo su intervención, el señor Contralor reiteró que 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 Contraloría, pero que, no obstante ello, debiese pensarse en un sistema de protección del denunciante inserto dentro de un Sistema de Integridad de la Administración.

De igual forma, consideró que este Sistema de Integridad podría ir de la mano del derecho sustantivo de la Administración, que incluye normas estatutarias, normas que digan relación con capacitación en áreas críticas de la Administración, y sobre todo normas en materia de compras y en el área de contratación, que son aquellas donde existe más riesgo que se produzca irregularidad, por lo que debe trabajarse también en modernizarlas.

El señor Contralor, acompañó su intervención con un documento en formato pdf que fue debidamente considerado por los integrantes de la Comisión, y se contiene en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

El Honorable Senador señor Bianchi compartió en que el trabajo que el Estado debe hacer al interior de sus instituciones es prioritario para llevar adelante lo que propone el proyecto en estudio. También planteó el problema de la atenuante que se puede aplicar a la persona involucrada porque tiene una responsabilidad.

Respecto del plazo de tres días, consultó al Contralor por el lapso que le parecía más apropiado de acuerdo a su experiencia, a lo que **el señor Contralor** respondió que estimaba más apropiado un plazo de cinco días hábiles.

La Honorable Senadora señora Ebersperger, sobre lo que planteó el Contralor en cuanto a ampliar la normativa a toda la Administración del Estado, consultó si de hacerse en este proyecto se mantendría el canal de denuncias y cómo ello operaría con los otros órganos del Estado que no están sujetos al órgano contralor.

Respecto a lo que se ha señalado sobre la cooperación eficaz dijo compartir lo que se ha expuesto. en cuanto a que podría establecerse una atenuante, pero no dejar sin sanción una responsabilidad administrativa en virtud de esta figura.

De igual forma, dijo que si alguien pide reserva de identidad no sería comprensible que también pida las medidas preventivas, porque ello necesariamente llevará a que tal reserva no exista.

Consultó al Contralor su opinión respecto a establecer en el proyecto de ley una sanción importante a las denuncias temerarias o de mala fe, y sobre la forma en que debiera sancionarse la filtración de la identidad de los denunciantes por parte de la Contraloría.

Enseguida, **el Presidente de la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH), señor Ramón Chanqueo**, dijo que desde el punto de vista de los trabajadores municipales valora la presente iniciativa, por cuanto se trata de una materia que se está debatiendo con preocupación en los gremios desde hace bastante tiempo, porque falta un instrumento de las características del que contiene el proyecto.

Subrayó que para nadie es desconocido que en el ámbito municipal han sufrido situaciones complejas relativas a la corrupción, y que son los funcionarios municipales quienes han debido soportar las acusaciones, sin distinciones, debiendo dar constantes explicaciones, porque se trata de situaciones que afectan la honra y la dignidad de los trabajadores.

Señaló que la ASEMUCH comparte plenamente el

preámbulo el Boletín N° 13.115-06, que reproduce el sentir y espíritu de la Convención de las Naciones Unidas sobre la corrupción, y agregó que Chile, en su última jornada electoral, estableció la necesidad de efectuar cambios al actual orden establecido y que esta legislación apunta hacia ese objetivo.

Recalcó que como organización sindical de los trabajadores municipales de Chile compartía que debe existir un reforzamiento hacia las acciones honestas, que sean alicientes para impedir actividades o acciones que atenten contra la probidad en el ejercicio de la función pública. En tal sentido, consideró que se debería ser más proactivo en esta materia, definiendo claramente los roles, los ámbitos de acción y las materias que han ido quedando rezagadas respecto a materias de probidad.

Estimó que es muy importante contar con sistemas que puedan proteger al funcionario en caso de denuncias por hechos contrarios a la probidad y que, en el caso de detectar anomalías, producto de denuncias fundadas, deben accionarse mecanismos que permitan que la función pública se desarrolle sin sobresaltos de ninguna especie.

Asimismo, consideró necesario fortalecer la carrera funcionaria de los servidores públicos, mejorando el sistema de calificaciones, incentivando el mejor servicio con acciones de perfeccionamiento reconocidas en promociones o asignaciones de desempeño, de manera que pueda entregar garantías de un buen servicio. Reconoció que tal vez no es esta la instancia para abordar tales demandas, pero que se debe ser proactivo también en esas materias.

Opinó que las medidas mencionadas debiesen ser implementadas en todas aquellas actividades que se ejecutan con financiamiento público o cofinanciamiento público, incluidas las empresas públicas o semipúblicas que manejan recursos de la ciudadanía, de manera que exista el mismo control, pero con la participación ciudadana.

Hizo presente que al interior de los municipios no está bien definido quienes ejercen los cargos de jefatura, porque si bien la ley menciona que ello corresponde a los funcionarios de planta existe la experiencia de muchas personas que, no siendo funcionarios de planta, ejercen funciones de jefatura y de directivo, situación que se ha prestado para situaciones extrañas.

Subrayó que es necesario abordar una modificación a la ley N° 18.695 para que las opiniones de los comités bipartitos que se instalan en los municipios, por ejemplo, para poder definir los programas de mejoramiento de la gestión, fueran vinculante en las decisiones de la autoridad local.

En cuanto a la ley de plantas⁵, por la que personas que estaban a contrata pasaron a las plantas municipales después de muchos años de trabajo, manifestó que existen dudas respecto a la nueva reformulación de las mismas, porque muchos de los trabajadores que actualmente están a contrata en grados superiores tendrán la posibilidad de asumir responsabilidades mayores como funcionarios de planta, dejando de lado a quienes deberían asumir esos cargos.

Planteó la posibilidad de revisar la forma de administración de los municipios porque, contrario a lo que ha resuelto la Contraloría, en muchos casos la autoridad local decide no acatar lo resuelto y mantiene al funcionario en completa incertidumbre.

Por último, también manifestó dudas respecto a la reserva de identidad, porque si se debe informar al alcalde alguna medida de protección, da la impresión que la protección no será muy eficiente.

A continuación, **el Presidente de la Unión Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (UFEMUCH), señor Miguel Ángel Gómez**, dijo estar de acuerdo con el proyecto de ley toda vez que, en la actualidad, no existe uniformidad de criterios en determinadas materias, de modo que con esta legislación se uniformaría la posición de la Contraloría.

Manifestó algunas dudas respecto a que la Contraloría debe remitir los antecedentes a la municipalidad para que realice el proceso sumarial, por cuanto al tratarse de corrupción lo habitual es que ella esté en los niveles superiores del Municipio que serán al final quienes deben decidir si llevar o no adelante el procedimiento sumarial, por lo que hizo presente que no parece ser lo más adecuado y solicitó que se evalúe la redacción final de la norma.

Sobre la denuncia con reserva de identidad, recalcó que coincidía con lo expresado sobre el tema, tanto por el Fiscal Nacional como por el Contralor General, respecto a que debe existir con ciertos resguardos la denuncia anónima, porque cuando existe una reserva de identidad todos los funcionarios la conocen, especialmente en comunas más pequeñas. En la misma línea, dijo que la corrupción debe parar en los municipios y que no son los funcionarios de carrera quienes incurrir en tales conductas, pero que el mecanismo tal como está no permitirá avanzar mucho en el combate contra dicha conducta.

Sostuvo que por temor no han existido tantas denuncias abiertas debido a que si son lo superiores quienes están ejecutando la conducta es muy difícil que las personas que ven lo que ocurre

⁵ Ley N° 20.922, modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

hagan la denuncia, porque hay comunas donde incluso se puede temer por la vida, porque también ha entrado el narcotráfico.

Asimismo, dijo que, en este procedimiento, dado que son los dirigentes quienes tienen fuero al interior de las municipalidades, debería darse la posibilidad de que sean sus organizaciones las que realicen la denuncia directamente ante la Contraloría General.

Respecto al artículo 9 del presente proyecto de ley, que trata de que los funcionarios no sean objeto de medidas disciplinarias, entre otras, señaló que es lamentable que no se pueda mantener en el anonimato al funcionario que sufrirá las respectivas represalias, por lo que instó a que se busquen los mecanismos para poder resguardarlo. En el mismo sentido, señaló que, si se llega a no precalificar y de operar este mecanismo debe quedar explícitamente establecido que para todos los efectos la persona podrá ascender aunque no esté calificado.

Enseguida, destacó que el articulado del proyecto contempla el desarrollo de un reglamento expedido por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y suscrito por el Ministerio de Hacienda, pero que, de acuerdo a la experiencia, éste debería ser consultado y no sólo encargárselo a un órgano técnico, de manera que esté más acorde a la realidad, lo que es posible si previamente es socializado.

Reiteró que las asociaciones de funcionarios deberían tener la posibilidad de representar a sus funcionarios ya que es una alternativa que no existe en la actualidad ⁶, cuestión que demandó sea modificada.

Consideró necesaria la creación de 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, además que se considere la representatividad simple de las Asociaciones en defensa de los funcionarios y las denuncias directas de las Asociaciones.

Por último, dijo que se debe eximir de calificaciones al funcionario denunciante y que debería ser la Contraloría General de la República quien realice el procedimiento sumarial, y agregó que este tema también está directamente relacionado con la ley de plantas y retiro, y que necesita de la participación directa de todos los trabajadores involucrados.

El Ministro de Justicia y Derechos Humanos, señor Hernán Larraín, haciéndose cargo de las dudas planteadas, comenzó por señalar que valoraba todas las apreciaciones y opiniones que se han

⁶ Dictamen N° 32.770 Fecha: 04-VI-2012

expresado porque se trata de una necesidad de la Administración del Estado, sin perjuicio que existan diferencias de criterio en algunas materias.

Sobre la aplicación de este proyecto de ley a autoridades designadas, aseguró que están todos comprendidos porque quienes están bajo la Administración del Estado, de acuerdo a la ley de bases⁷, son todos los órganos que están incorporados dentro de ella, excluyéndose a los órganos constitucionales autónomos. Aseguró que el resto de los organismos y sus autoridades si están comprendidas, por lo que en las Fuerzas Armadas están consideradas, sus autoridades y su personal.

De igual manera, indicó, las autoridades y funcionarios que hayan sido designados tanto para desempeñar cargos de elección popular o de exclusiva confianza pueden ser objeto de denuncia a través de este canal y, a la vez, ser sujetos de protección en caso de actuar como denunciantes a través de este mecanismo o en el ámbito penal.

Enseguida, sobre la forma de hacer efectiva la responsabilidad administrativa respecto de quienes tienen contrato de trabajo, dijo que se debe distinguir, porque hay instituciones del Estado que se rigen por las normas del Código del Trabajo como, por ejemplo, el personal de las Corporaciones de Asistencia Judicial o algunas empresas públicas creadas por ley, que quedarían sujetos a las normas comunes sobre responsabilidad administrativa, pero dijo que hay otro tipo de trabajadores que no revisten el carácter de funcionario público como es el caso de los funcionarios de las corporaciones municipales, en cuyo caso estas normas no se les aplicarían pero, en todo caso, existen respecto de ellos, normas de tutela laboral vía por la cual podrían perseguirse las responsabilidades correspondientes, y que en caso de denuncias a nivel penal se le aplican las normas de reserva de identidad y normas de protección que el juez de garantía pueda decretar.

Luego, dijo que el Ejecutivo hizo una definición estrechamente relacionada con la Contraloría General de la República, pues se quiere utilizar como canal de denuncias el del órgano contralor, lo que significa circunscribirse al ámbito de actuaciones que tiene la Contraloría, razón por la cual no se puede ir hacia los órganos constitucionales autónomos porque ello no es pertinente, dado que se exceden las atribuciones de la misma. Añadió que tampoco parece conveniente otorgarle potestad sancionatoria a la Contraloría, porque ello significaría tener un súper poder del Estado, lo que escapa a un Estado de derecho.

Hizo presente que sí se mejoró, a solicitud del señor Contralor, en el primer trámite, el que una vez que la Contraloría termina una investigación sumaria y la envía al servicio para que se aplique

⁷ Ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

la sanción sugerida ese servicio tendrá un plazo para pronunciarse de treinta días y, si no lo hace, se le aplican sanciones a esa autoridad, y que en caso de hacer algo distinto a lo que propone el Contralor debe hacerlo por resolución fundada.

Respecto de las denuncias temerarias, reconoció que efectivamente existe un riesgo de que ello ocurra, pero que, en razón de esa situación, se establece la denuncia calumniosa agravada en los términos que se ha planteado en el nuevo tipo penal propuesto, con el objeto de evitar el abuso y la arbitrariedad que ello puede significar.

En cuanto a la delación compensada, recalcó que el proyecto contempla la cooperación eficaz que permite ayudar al esclarecimiento de los hechos denunciados como una atenuante, en los términos que ya en la actualidad están recogidos en el derecho penal. Precisó que el canal de denuncias que se crea no guarda relación con la investigación de hechos que pudieran tener el carácter de delitos, pues ello debe derivarse al Ministerio Público por parte de la Contraloría, con todas las medidas de protección para el denunciante, todo lo cual también fue incorporado en el ámbito administrativo.

Respecto de la cooperación eficaz en casos de faltas graves a la probidad a que hizo alusión el Contralor, indicó que en el ámbito penal sí se hace la diferencia cuando se trata de autoridades superiores o inferiores, lo que podría repetirse sin problemas en esta normativa.

Sobre las denuncias anónimas, dijo que el proyecto de ley contempla la reserva de identidad como medida de protección para alguien que hace una denuncia, pero que en el caso de una denuncia anónima no se sabe la identidad del denunciante y, por ende, no es posible que el Estado pueda protegerlo. En tal sentido, precisó que el proyecto no impide que existan denunciadores anónimos, pero que al hacerlo en esa forma no tendrá protección porque no se sabe quién es.

Hizo presente que el proyecto se funda en que las personas no se atreven a presentar denuncias porque tienen desconfianza en las instituciones, tienen desconfianza o temor por las represalias, y lo que se busca es que exista un incentivo para que se realicen las denuncias y se rompa con el silencio que rodea el acto de corrupción. En la misma línea, indicó que se quiere que las medidas de defensa que la persona que denuncia pueda tener sean eficaces, útiles.

Reconoció que algunas de las medidas preventivas o de protección podrían revelar la identidad, pero recalcó que ellas no deben tomarse en forma obligatoria sino que a medida que van surgiendo los peligros, de modo que la primera protección es la reserva de

identidad y a medida que avanza el proceso es posible que tal reserva se vaya diluyendo, siendo entonces necesarias las otras medidas de protección.

Enseguida, señaló que entre las medidas de protección se menciona el traslado del funcionario si es posible pedir el traslado de localidad o de la función que desempeña, lo cual no está descartado en el proyecto de ley, y lo mismo en el caso que el denunciante solicite a la Contraloría adoptar todas las medidas que sean pertinentes, donde puede que ello consista en el traslado.

Respecto de la inquietud planteada por el Contralor en cuanto a que se señala que la Contraloría deberá ejercer acciones dijo que ello puede interpretarse restrictivamente y referirse a acciones judiciales o recursivas que están muy circunscritas, por lo que precisó que se refiere la norma a que la Contraloría adopte las medidas que correspondan.

En lo que dice relación con el artículo 11, según lo planteado por el Ministerio Público en cuanto a que no considera la posibilidad que se pueda solicitar una reconsideración cuando no se otorga una medida de protección, hizo presente que en la propuesta original del Ejecutivo sí se permitía invocar la existencia de nuevos antecedentes que permitan volver a una medida de protección que ha sido rechazada, pero ello no fue aprobado en el trámite anterior, no obstante que aseguró que el Gobierno está llano a revisarlo.

Sobre la participación sindical, señaló que la ley no distingue si se trata de personas naturales o jurídicas, de modo que si un funcionario público quiere hacer por sí la denuncia puede hacerlo y si quiere hacerlo a través de un gremio de igual forma puede hacerlo, porque no existe una prohibición para que sea un gremio quien haga la denuncia por un acto de corrupción o irregularidad administrativa o un delito. Añadió que la reserva de identidad está pensada en el que hace la denuncia y no es obligatoria y que si la denuncia la hace el gremio, es el gremio quien tendrá la protección.

Recalcó que las medidas preventivas no operan de pleno derecho sino que ellas están sujetas al estudio y decisión de la propia Contraloría que, según los antecedentes, deberá ir evaluando y ponderando qué tipo de medidas de protección resultan pertinentes.

En lo relativo a los plazos, estimó que, en específico, el plazo de diez días hábiles era suficientemente atendible para presentar la reclamación, y lo mismo ocurre respecto a la posibilidad de adoptar medidas de protección, que de acuerdo al proyecto es un plazo de tres días hábiles. En la misma línea, insistió en que la primera protección es la reserva de identidad y basta con utilizar el canal para tenerla, para lo cual no se requiere plazo, y que luego pueden ir adoptándose otras medidas en

favor del denunciante si se produjeran situaciones de represalias.

Señaló que es de suma importancia que la Contraloría resuelva rápidamente la solicitud del funcionario denunciante, y agregó que la ley N° 20.205 establece el plazo de tres días hábiles, mencionado que se replica en este proyecto para tener una coherencia legislativa respecto de las medidas de protección. Asimismo, hizo presente que los plazos tienen cierto criterio al aplicarse y pueden modificarse.

Destacó que es muy relevante lo planteado por el Contralor en cuanto a que debiese existir un sistema de integridad entre los distintos organismos del Estado y la existencia de estatutos para el personal, porque se debe ir avanzando hacia un Estado donde las normas de probidad y transparencia se conviertan en algo más establecido, no obstante lo mucho que ya se ha avanzado en esta materia en transparencia pero no así en probidad, y de ahí la relevancia de lo que se ha planteado.

Opinó que también podrían establecerse mínimos de transparencia en el sector privado y de probidad, porque ambas cosas van unidas, desarrollándose más la transparencia en el sector público. Finalmente señaló que es necesario que la probidad y la transparencia se instalen en el ámbito legislativo para lo público y lo privado y en la cultura en general.

- Cerrado el debate, y sometido a votación en general, el proyecto de ley fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Ebensperger y señores Bianchi y Ossandón.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

A continuación, se transcribe literalmente el texto del proyecto de ley despachado por la Honorable Cámara de Diputados, y que vuestra Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización os propone aprobar en general:

PROYECTO DE LEY:

“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 de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 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 3.

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 del 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 2.- 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 3.- 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 afecten, o puedan 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 4.- Contenido de la denuncia. La denuncia que se efectúe a través del Canal deberá tener el siguiente contenido:

- a) La 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 tuvieren 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 5.- 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 fue fijado 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 aparece la concurrencia de actos constitutivos de corrupción, o que afecten o puedan afectar bienes o recursos públicos, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3.

Si la Contraloría incoare directamente un procedimiento disciplinario, deberá proponer a la autoridad que tenga 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 de la propuesta, mediante resolución fundada. El acto administrativo que imponga la sanción deberá dictarse dentro del plazo de

treinta 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 de lo dispuesto en este inciso será sancionada con censura o multa de hasta el 50 por ciento 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 resulte 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 el ordenamiento jurídico.

Si del estudio de la denuncia apareciere que los hechos revisten 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 tienen el carácter de infracciones que puedan generar responsabilidades administrativas distintas de 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 éstos 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 hubiere sido solicitada en conformidad al artículo 7.

En el contexto de los procedimientos disciplinarios a que pueda dar lugar la interposición de la denuncia a que refiere el artículo 3, se considerará circunstancia atenuante la cooperación eficaz que conduzca al esclarecimiento de los hechos denunciados. Para estos efectos, se entenderá por cooperación eficaz 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 6.- 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 Nos 19.880, 19.799 y 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 7.- 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 5, 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 8.- 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 tome conocimiento en el ejercicio de sus funciones y que revistan caracteres de delito o que sean 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), de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, cuyo texto refundido, coordinado y

sistematizado fue fijado en el decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, y en el artículo 58, letra k), de la ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

Artículo 9.- 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, en el 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 funde en la concurrencia de un caso fortuito o fuerza mayor.

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

c) No ser trasladado de localidad, dependencia o de la función que desempeñe, 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 que corresponda, 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, como distorsionadores de voz o rostros cubiertos, entre otros, para impedir la identificación física del denunciante.

j) Reposición laboral en las mismas condiciones, o similares, en forma cautelar.

k) Las demás que se consideren pertinentes.

Las medidas preventivas de protección dispuestas a favor de quienes sirven cargos directivos de exclusiva confianza no podrán entorpecer la atribución de remoción a que tiene derecho la autoridad respectiva.

Artículo 10.- 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.

Solicitadas 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 11.- 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.

La resolución de la 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 12.- 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, hubiese sufrido represalias por una actuación o acto administrativo que afecte 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 éstos 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 quien, 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, sufra alguno de los efectos descritos en este artículo.

Artículo 13.- 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, con el 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 9 de la ley N° 10.336, de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República, cuyo texto refundido fue fijado 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 14.- Beneficio por delación. El funcionario público que sea coautor, cómplice o encubridor de alguna conducta susceptible de 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 sólo 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 V DISPOSICIONES FINALES

Artículo 15.- 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 3, 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 de la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fue

fijado por el decreto con fuerza de ley N°1-19.175, de 2005, del Ministerio del Interior; y en los artículos 129 y siguientes de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado en el decreto con fuerza de ley N°1, de 2006, del Ministerio del Interior, 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 16.- 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 VI DISPOSICIONES ADECUATORIAS

Artículo 17.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado en el decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda:

1. En el artículo 61:

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 tome conocimiento en el ejercicio de sus funciones, y que revistan caracteres de delito.”.

b) Intercálase el siguiente literal l), nuevo, pasando los actuales literales l) y m) a ser m) y n), respectivamente:

“l) Denunciar, con la debida prontitud, ante la autoridad competente los hechos de que tome conocimiento en el ejercicio de sus funciones y que revistan el carácter de faltas administrativas o infracciones disciplinarias, especialmente aquellas que contravengan el principio de probidad administrativa.”.

2. En el artículo 90 A:

a) Reemplázase en su encabezado la expresión “se refiere la letra k” por “se refieren las letras k) y l)”.

b) Agrégase en 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 los previstos 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.”.

c) Reemplázase su literal b) por el siguiente:

“b) No ser trasladados de localidad o de la función que desempeñen, 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 desempeñen, 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.”.

d) 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, a continuación del artículo 90 B, 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.”.

4. 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.”.

5. Incorpóranse las siguientes enmiendas en el artículo 125:

a) Sustitúyese su 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), 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 18.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales:

1. En su artículo 58:

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 tome conocimiento en el ejercicio de sus funciones y que revistan caracteres de delito.”.

b) Intercálase el siguiente literal l), nuevo, pasando los actuales l) y m) a ser m) y n), respectivamente:

“l) Denunciar, con la debida prontitud, ante la autoridad competente los hechos de que tome conocimiento en el ejercicio de sus funciones y que revistan el carácter de faltas administrativas o infracciones disciplinarias, especialmente aquellas que contravengan el principio de probidad administrativa.”.

2. En el artículo 88 A:

a) Reemplázase en su encabezado la expresión “se refiere la letra k” por “se refieren las letras k) y l)”.

b) Agrégase en el 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.”.

c) Reemplázase su literal b) por el siguiente:

“b) No ser trasladados de localidad o de la función que desempeñen 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 desempeñen, 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 subroge.”.

d) 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.”.

4. Incorpórase en el artículo 120 el siguiente inciso final:

“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.”.

5. 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 19.- Incorpóranse las siguientes modificaciones en el Código Procesal Penal:

1. Agréganse en el artículo 174 los siguientes incisos tercero, cuarto y quinto:

“Con todo, si el denunciante, al tiempo de presentar la denuncia, manifiesta la intención de reservar su identidad, se le deberá garantizar el secreto de ella. 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 afecten sus derechos de defensa.

Con todo, si el denunciante interviene 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 en el artículo 178 el siguiente inciso segundo:

“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, indiquen que existe un riesgo plausible de ser él o su familia víctima de hostigamientos, amenazas u otros atentados con motivo de la denuncia.”.

Artículo 20.- 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 impute falsamente a otra persona un hecho determinado constitutivo de delito, infracción administrativa o infracción disciplinaria será sancionado:

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, e infracción disciplinaria los hechos por los que se imponen sanciones 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 adopte una medida judicial que afecte 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 formulen 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 justifiquen.”.

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.”.

Artículo 21.- 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 expresión: “por la interposición de denuncias o”.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo primero. - Las disposiciones contenidas en los títulos I, II, III, IV y V 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 3.

Las modificaciones contenidas en el artículo 19 de la presente ley entrarán en vigencia en el plazo de tres meses contado desde su publicación en el Diario Oficial.

Artículo segundo. - El reglamento cuya dictación dispone el artículo 3 deberá dictarse dentro del plazo de seis meses contado desde la publicación de esta 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 19 y de otorgar medidas de protección en favor del denunciante conforme a lo dispuesto en el numeral 2 del mismo artículo.

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.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 26 y 31 de mayo y 2 de junio de 2021, con la asistencia de los Honorables Senadores señoras Luz Ebensperger Orrego y María Loreto Carvajal Ambiado, y señores Carlos Bianchi Chelech (Presidente), José Miguel Insulza Salinas y Manuel José Ossandón.

Sala de la Comisión, a 9 de junio de 2021.

JUAN PABLO DURÁN G.
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE ESTABLECE UN NUEVO ESTATUTO DE PROTECCIÓN A FAVOR DEL DENUNCIANTE DE ACTOS CONTRA LA PROBIDAD ADMINISTRATIVA.

(BOLETÍN N^{os} 13.115-06 y 13.565-07, REFUNDIDOS.)

I. OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO

POR LA COMISIÓN: el Establecer un nuevo sistema de recepción de denuncias a cargo de la Contraloría General de la República, y reforzar las medidas de protección para el denunciante de actos contra la probidad administrativa.

II. ACUERDOS: aprobado en general (3x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de veintiún artículos permanentes y cuatro artículos transitorios.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: Se hace presente que el artículo 7 y el número 1 del artículo 19, corresponden a normas de quórum calificado, de conformidad con el inciso segundo del artículo 8 de la Constitución Política pues consagran una excepción al principio según el cual son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, de modo que deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de los senadores en ejercicio.

Por su parte, deben ser aprobadas como normas de rango orgánico constitucional, por cuanto inciden en materias de esa índole, la letra a) del artículo 1 y los artículos 3, 5, 9, 10, 12, 13 y el número 2 del artículo 19.

V. URGENCIA: “Suma”.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Cámara de Diputados. Moción de las Honorables Diputadas señoras Marcela Hernando, Karin Luck, Andrea Parra y Joanna Pérez; y Honorables Diputados señores Bernardo Berger, Manuel Monsalve, René Saffirio, Raúl Saldívar, Leonardo Soto y Renzo Trisotti, el primero, y Mensaje de Su Excelencia el señor Presidente de la República, el segundo.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: unanimidad (129x0) (130x0)

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 13 de enero de 2021.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, en general.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: 1.- Constitución Política de la República. 2.- Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo. 3.- Ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales. 4.- Código Procesal Penal, Código Penal, Código del Trabajo. 5.- Ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.

Valparaíso, a 9 de junio de 2021.

JUAN PABLO DURÁN G.
Secretario de la Comisión

- - -