

INFORME DE LA COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY QUE EXTIENDEN LA ESFERA DE PROTECCIÓN QUE OTORGA LA LEY 20.205, AL PERSONAL DE LAS FF.AA., REGIDO POR EL DECRETO CON FUERZA DE LEY (G) N° 1, DE 1997, DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, QUE ESTABLECE EL ESTATUTO DEL PERSONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS, FRENTE A LA DENUNCIA POR FALTAS A LA PROBIDAD Y OTROS DELITOS Y CONSAGRA UN PROCEDIMIENTO PARA ELLO.

**BOLETINES NROS. 12.211-02
12.948-02**

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Defensa Nacional viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, los proyectos de la referencia, originados en las mociones que a continuación se enuncian:

1.- De la diputada señora Carvajal, doña Loreto y de los diputados señores Bellolio, don Jaime; Boric, don Gabriel; Brito, don Jorge; Matta, don Manuel; Mellado, don Miguel; Pérez, don José; Schilling, don Marcelo; Teillier, don Guillermo y Tohá, don Jaime, que modifica la ley N° 20.205, que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad, para extender su aplicación al personal de las Fuerzas Armadas, en las condiciones que señala, Boletín N° 12.211-02, y

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

Cabe hacer presente que vuestra Comisión de Defensa Nacional, en su sesión 52^a, de 8 de octubre del presente año, acordó, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 A de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, solicitar a la Sala de la Corporación refundiera los proyectos antes señalados, a lo que ella accedió en su sesión 84^a, de 9 de octubre del año en curso.

Durante el análisis de estas iniciativas la Comisión contó con la colaboración del Jefe de Gabinete del Ministro de Defensa Nacional, señor Pablo Urquizar; del Comandante en Jefe del Ejército, General Ricardo Martínez, del Auditor General del Ejército, General de Brigada Rodrigo Sandoval; del Comandante en Jefe de la Armada, Almirante Julio Leiva, del Auditor General de la Armada, Contraalmirante Cristián Araya; del Comandante en Jefe de la Fuerza

Aérea, General del Aire Arturo Merino; del Auditor General de la Fuerza Aérea, General de Brigada Aérea (J) Francisco Costa; del Secretario General de la Fuerza Aérea, Comodoro (A) Máximo Venegas; del profesor de Derecho Constitucional, señor Pablo Contreras; del profesor de Derecho Penal, señor Cristián Cruz y de la asesora técnica parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional, señora Bárbara Horzella.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1) **La idea matriz o fundamental de los proyectos** consiste en extender la esfera de protección que otorga la Ley 20.205, al personal de las FF.AA. regido por el decreto con fuerza de ley (G) N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas y dar así cumplimiento a la normativa internacional ratificada por Chile sobre la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, satisfaciendo al fin, la desprotección y abuso actual al que se ven enfrentado los organismos castrenses, frente al cumplimiento del deber y/u obligación del resguardo y promoción de la probidad del Estado y al ejercicio del juramento empeñado, materializado en la denuncia por falta a la probidad y otros delitos.

Asimismo, para ello se establece un proceso de denuncia siguiendo la cadena de mando y se dispone la obligación de todo integrante de las Fuerzas Armadas de denunciar las infracciones al principio de la probidad administrativa, disponer el funcionamiento de un sistema de recepción y tratamiento de las denuncias que, sin romper la cadena de mando, ofrezca las garantías procedimentales y materiales al denunciante y las responsabilidades frente a posibles denuncias falsas o infundadas.

2) Normas de carácter orgánico constitucional.

No hay normas en tal sentido.

3) Normas de quórum calificado.

No existen normas en tal sentido.

4) Requiere trámite de Hacienda.

No.

5) Los proyectos fueron aprobados, en general, por la unanimidad de los diputados presentes.

En sesión 52ª, de 8 de octubre de 2019, se aprobó en general por unanimidad.

Votaron, por la afirmativa las diputadas señoras Carvajal, doña Loreto; Fernández, doña Maya y Hertz, doña Carmen y los diputados señores Brito, don Jorge; Ascencio, don Gabriel; Longton, don Andrés; Pardo, don

Luis; Romero, don Leonidas; Tohá, don Jaime; Urrutia, don Ignacio y Urrutia, don Osvaldo.

6) Se designó Diputado Informante al señor Brito, don Jorge.

I.- ANTECEDENTES GENERALES.

1.- Fundamentos, objetivos y contenido de las mociones.

A.- Boletín N° 12.211-02.

Señala la moción que en momentos en que nuestras Fuerzas Armadas sufren un alto cuestionamiento político y judicial, se hace urgente más que nunca, brindar herramientas jurídicas a aquellos soldados que cuidan y enaltecen el juramento de proteger a su patria. Es por ello y en cumplimiento de los principios fundamentales del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, resguardar mediante esta moción parlamentaria, la primacía de la probidad en su dimensión “del resguardo al denunciante”.

El legislador en el año 2005, dotó de contenido el derogado artículo 8° de la Constitución política de la República, estableciendo los principios de la probidad y publicidad que rigen los actos de los órganos del Estado desde el año 1999 con la Ley 19.653. Es así como se alza a rango constitucional, dicha obligación pública. En este sentido el inciso primero de dicho artículo, establece lo siguiente:

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

Fue en el marco de la discusión legislativa de la ley N°20.050, donde no quedó lugar a duda, sobre el ámbito de aplicación al que alude el principio fundamental y constitucional de la probidad. Sin perjuicio de aquello, es de conocimiento, que la ley N°18.575, Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, en su artículo 1° inciso segundo, establece, en general, que la administración del Estado, está constituida -entre otras- por las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Desde luego entonces y para cerrar sobre el deber encomendado a nuestras Fuerzas Armadas sobre probidad, resulta menester señalar que la denominación “función pública” a la que hace referencia el artículo 8° de la Carta Fundamental, desde una óptica jurídica, su contenido queda regulado entonces por el derecho administrativo, sin perjuicio alguno, de las normativas relativas a la función castrense.

En atención a ello, la norma administrativa ha definido el principio de la probidad señalando que: “El principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.” Por lo tanto y sobre el particular, la regulación comentada no fue suficiente para llevar a cabo un administración intachable, ni por lo menos, leal.

En el año 2007, se promulga una nueva ley para poder otorgar herramientas que resguarden el efectivo cumplimiento de la probidad administrativa, ante la falta de medios eficaces para realizar denuncias sobre hechos irregulares y sobre todo, para efectuarlos sin justo temor a venganzas ni represalias, evitando denuncias de mala fe. “Existiendo en la fecha la obligación funcionaria de denunciar a la autoridad competente, los hechos de carácter irregular e incluso, los que revisten carácter de delito que se conocen en el ejercicio de sus cargos” , se hizo imperativa una ley que protegiera al funcionario, frente al proceso de denuncia de dichas conductas. Es bajo ese contexto, que se promulga la ley N°20.205, que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de la probidad con el objeto principal de evitar las medidas disciplinarias en sentido amplio respecto del funcionario denunciante, además de evitar su traslado, precalificación e incluso, su destitución, entre otras medidas que eran habituales, desde el tiempo que media su denuncia, hasta la fecha de resolución de la misma. Por lo demás, establece un marco en el que se indica la forma en cómo se debe llevar a cabo la respectiva denuncia y la eventual sanción frente a una falta de fundamento o sencillamente, una denuncia de carácter falsa.

Con todo, y por la evidente relevancia de la ley N°20.205, es necesario extender su esfera de protección, al menos en lo que por derechos del funcionario respecta, esto en atención a evitar represalias de cualquier naturaleza, sobre aquellos funcionarios de la administración que, a la fecha, no quedan resguardados por el efecto de dicha norma y para facilitar una vía de conocimiento de eventuales irregularidades en el servicio, que hoy se ve entorpecida por una falta de protección al denunciante. La actual ley sobre protección al funcionario, ha sido emplazada sobre la ley que regula el Estatuto Administrativo, por lo que en atención a diversa jurisprudencia administrativa, los derechos que emanan de dicha norma, afectarían solo a los funcionarios regulados por los estatutos expresamente contemplados en dicha ley, quedando afuera -entre otros- el personal de las Fuerzas Armadas.

Otro argumento que se erige, es que la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, establece que, en atención a la característica de la función militar y carrera profesional especial de dichos organismos castrenses, no pueden regularse a través de normas administrativas comunes, sino solo respecto de aquellas particulares a las que hace referencia su propia legislación. En el mismo sentido, si bien dicha interpretación responde a una aplicación sensata y correcta aplicación de la norma, no resulta razonable que instituciones tan sensibles como las Fuerzas Armadas, queden desprotegidas en lo relativo a las disposiciones señaladas, debido a la sencilla razón, de no existir un cuerpo normativo especial que regule una protección particular, o bien, la inexistencia de una norma que permita expresamente la aplicación de la ley N°20.205 para dichas instituciones.

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, promulgada por el decreto N° 375, de 2006, del Ministerio de Relaciones Exteriores establece, -en general- en su artículo 8 N° 4, que los “Estados parte deben considerar un código de conducta para funcionarios públicos, que facilite la denuncia de corrupción a las autoridades competentes. Añade además un título particular sobre la protección de los denunciantes, en el

que establece la obligación clara al Estado parte, de considerar e incorporar en su ordenamiento jurídico interno, medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención". Por ello y en mandato de la norma internacional, es imprescindible regular una protección que brinde resguardo en el proceso de denuncia, sin miras a diferenciar el organismo de la Administración, cualquiera sea su naturaleza.

Con todo, existe justo temor frente al funcionamiento actual del procedimiento de reclamos para medidas arbitrarias o de vulneración de derechos contemplado en el Reglamento de Disciplina para las Fuerzas Armadas. Primero en atención a que la institución es esencialmente un organismo jerarquizado, por lo que es de toda lógica presumir la existencia de un temor a denunciar respecto del soldado que ostente un grado menor, dentro del escalafón del personal respectivo. En segundo lugar, es de conocimiento que el Decreto N°1.455, de 1951 sobre Reglamento de Disciplina para las Fuerzas Armadas, es antiguo y por tanto alejado de los principios contemporáneos que rigen los procedimientos administrativos de naturaleza civil, como lo son la imparcialidad, contradictoriedad, transparencia y publicidad. Dicha norma además de ser desactualizada, no contiene disposiciones relativas a los particulares derechos mencionados en ley N°20.205 sobre protección al denunciante, sobre todo, en el tiempo que media su denuncia hasta la resolución de la misma, frente a las medidas de traslado, pre calificación e incluso, destitución anteriormente señaladas.

Por todo lo mencionado, la moción en informe tiene como objeto extender la esfera de protección que otorga la ley N°20.205, al personal de las FF.AA regido por el decreto con fuerza de ley (G) N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas y dar así cumplimiento a la normativa internacional ratificada por Chile sobre La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, satisfaciendo al fin, la desprotección y abuso actual al que se ven enfrentado los organismos castrenses, frente al cumplimiento del deber y/u obligación del resguardo y promoción de la probidad del Estado y al ejercicio del juramento empeñado, materializado en la denuncia por falta a la probidad y otros delitos.

Para ello, se propone un artículo único a través del cual se modifica la ley N°20.205 que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de la probidad, para incorporar un nuevo artículo 4° que regule esta materia en el decreto con fuerza de ley (G) N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas.

De este modo, se incorporan en el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas disposiciones que amplían el deber de denuncia, ya no sólo a los crímenes y simples delitos sino también a todos los hechos de carácter irregular, especialmente de aquellos que contravienen el principio de probidad administrativa regulado por la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, mismo deber de los funcionarios

sujetos al Estatuto Administrativo y al Estatuto Administrativo Municipal. Para efectos de evitar las denuncias que sólo tengan por objetivo perjudicar al denunciado, careciendo absolutamente de fundamentos, se dispone también que ello constituye falta grave a los deberes funcionarios, reforzando así el carácter de falta grave a la probidad que ya se contempla en el artículo 62 N°9 de la ley N°18.575. Todo lo anterior se realiza incorporando un artículo 153-A en el párrafo 4° de las responsabilidades, del capítulo V, Título Segundo del Estatuto del Personal.

Asimismo, junto con ampliar el deber de denuncia, se replican las normas sobre protección al denunciante, extendiéndolas no sólo a quienes pongan en conocimiento de la autoridad competente un hecho de carácter irregular, especialmente de aquellos que contravienen el principio de probidad administrativa regulado por la ley N° 18.575, sino también a quienes denuncian delitos, ya sea que éstos correspondan a la jurisdicción civil o a la jurisdicción militar, regulándose también las características de la denuncia, a través de dos nuevos artículos en el párrafo 1° del capítulo VII del mismo título segundo

Conforme al artículo 2° del decreto con fuerza de ley (G) N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, quedan comprendidos en esta regulación el personal que integre las plantas del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, como oficial, cuadro permanente o gente de mar, tropa profesional, o empleado civil; el personal a contrata de las Fuerzas Armadas; el personal de reserva llamado al servicio activo; así como los alumnos de las escuelas institucionales, el personal a jornal y el contingente del servicio militar obligatorio.

B.- Boletín N°12.948-02.

a) Legislación vigente.

El 24 de julio de 2007 se dictó la ley N°20.205 que modificó, entre otras normas, el DFL N° 29 de 2004, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°18.834, sobre Estatuto Administrativo, incorporando artículos que conforman lo que se ha conocido como “Estatuto de Protección de los Denunciantes” ante irregularidades y faltas al principio de probidad (Art. 61 letra k), Art. 90-A. y 90-B).

Sin embargo, este texto legal no modificó la normativa que rige a las Fuerzas Armadas en materia de personal. Esto es, el DFL N° 1 de 1997, la ley N°18.948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, el Código de Justicia Militar y el Reglamento de Disciplina. Estos constituyen los estatutos especiales por los cuales se rigen las Fuerzas Armadas en el ejercicio de sus derechos, conforme lo establece el artículo 19 N°3 de la Constitución Política de la Republica.

Entre esos estatutos figura como ya anticipamos, el Reglamento de Disciplina de las Fuerzas Armadas que consagra el conducto regular para denunciar o realizar peticiones ante quien corresponda.

b) Problemas con la legislación vigente.

Actualmente los estatutos que rigen a las Fuerzas Armadas cuentan con normas insuficientes de protección al denunciante. Es la voluntad de los firmantes de la moción perfeccionar las disposiciones que protejan a quienes denuncian irregularidades y faltas a la probidad en las Fuerzas Armadas como las incorporadas por la Ley N° 20.205, tomando en cuenta las características especiales de la carrera militar.

De hecho, la especialidad en razón de las materias de personal en las Fuerzas Armadas fue reconocida en el fallo de la Tercera Sala de la Corte Suprema, Rol N° 32.615-2018, al admitir la aplicación supletoria de la protección al denunciante contenida en el Estatuto Administrativo, ante vacíos legales.

En efecto, la supletoriedad se refiere a “todo lo que soluciona un error, desacierto o falta”. La Real Academia Española reconoce los orígenes de esta técnica de integración normativa, en el latín *suppletorium*; “Dícese de lo que suple una falta”. Específicamente, la RAE definiendo “supletorio” en derecho, señala: “Dicho de una norma: Que se aplica en defecto de otra. El Código Civil es supletorio en algunas materias”.

Hablamos, entonces, de un concepto que conlleva una temporalidad. Como afirma Orellana “Su carácter de concepto funcional se fundamenta, precisamente, en el hecho de satisfacer dichas exigencias de manera transitoria, para el caso y la hipótesis planteadas como ausente y no en forma permanente, por lo que sería preciso resolver dichas ausencias a nivel normativo en forma rápida”.

c) Especialidades que se deben tener en cuenta.

Esta moción viene a mejorar las limitaciones en los estatutos de las Fuerzas Armadas reconociendo la especialidad y respetando los principios que inspiran la defensa de la probidad en toda la legislación administrativa. Se incorporan, así, un conjunto de normas que mejoran la protección del denunciante de irregularidades y/o faltas a la probidad con las notas distintivas de la carrera militar.

Así, se debe tener en cuenta:

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

- El especial sistema de calificaciones y cupos de las FF.AA. que no solo definen la carrera militar sino la estructura misma de las instituciones, ya que, los ascensos van directamente vinculados con los retiros y éstos, con las calificaciones. En efecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 25 de la ley N°18.948, el Presidente de la República, a proposición del respectivo Comandante en Jefe, determinará el número o cuota de oficiales que,

anualmente, deben acogerse a retiro o ingresar al escalafón de complemento, de acuerdo con las necesidades de cada institución. La misma atribución corresponde a los Comandantes en Jefe respecto del personal del Cuadro Permanente y de Gente de Mar y Empleados Civiles. Así, el sistema de calificaciones de la Fuerzas Armadas y las Juntas de Selección y Apelación tienen por objeto no solo calificar y clasificar al personal de acuerdo a su comportamiento funcionario y a su capacidad, competencias e idoneidad profesional, sino que además, efectúan una proyección a un año plazo, de la conformación de la estructura del personal de la institución correspondiente.

- Se deben considerar los diferentes tipos de vinculación contractual que existe al interior de las FF.AA., de manera que cualquiera que se relacione laboralmente con ellas se encuentre protegido por el estatuto.

- Además, hay que tener en cuenta la estructura recursiva de los procedimientos administrativos al interior de las FF.AA. que puede llevar hasta la Presidencia de la República, lo que lleva a que el procedimiento pueda extenderse por mucho tiempo. Hay que evitar que la protección para el denunciante se transforme en un mecanismo para impedir las calificaciones.

Atendiendo a las especialidades de la carrera militar se comprende por qué la aplicación de las normas contenidas en el artículo 90 A del Estatuto Administrativo, cuyos principios son los correctos y que los autores comparten, de aplicarse literalmente genera una serie de dificultades y complejidades. De este modo, por ejemplo:

- “No podrán ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o de destitución desde la fecha en que la autoridad reciba la denuncia y hasta la fecha en que se resuelva en definitiva no tenerla por presentada o, en su caso, hasta noventa días después de haber terminado la investigación sumaria o sumario, incoados a partir de la citada denuncia.”. De aplicarse esta disposición, considerando la extensión de los procedimientos administrativos al interior de las Fuerzas Armadas por su sistema recursivo, bastaría denunciar para detener cualquier proceso de baja; dañando el curso regular, la disciplina y la propia estructura de la institución.

- “No ser trasladados de localidad o de la función que desempeñaren, sin su autorización por escrito, durante el lapso a que se refiere la letra precedente;”. Esto provocaría un grave daño al régimen de transbordos y destinaciones en las instituciones castrenses, porque dichos traslados del personal constituyen un procedimiento regular que se efectúa año a año en las Fuerzas Armadas para efectos del desarrollo de la carrera profesional, cumplimiento de requisitos de ascenso, calificación de especialidades, entre otras razones. Si el denunciante pudiera frenar su transbordo o nueva destinación con la denuncia de un hecho irregular, se produciría entonces también un grave daño a la jerarquía, disciplina y eficacia operativa de las Fuerzas Armadas.

- “No ser objeto de precalificación anual, si el denunciado fuese su superior jerárquico, durante el mismo lapso a que se refieren las letras anteriores, salvo que expresamente lo solicitare el denunciante. Si no lo hiciera,

regirá su última calificación para todos los efectos legales”. Se tergiversa el sistema porque el personal que de acuerdo a su comportamiento haya sido clasificado en lista 4 (deficiente), o dos años consecutivos en lista 3 (condicional), debe legalmente ser eliminado del servicio mediante su inclusión en la Lista Anual de Retiro, cuya cuota o número es determinada por un estudio técnico que garantiza la dinámica de los escalafones y el carácter piramidal de la carrera profesional. Para los efectos anteriores, si no existe personal clasificado en estas listas 4 o 3, debe necesariamente completarse la cuota preestablecida con personal clasificado en lista 2 (normal) o, incluso, en lista 1 (muy bueno). De esta manera, si un personal que ya se encuentra clasificado en lista 4, o dos veces en lista 3, interpone una denuncia y ello suspende su calificación o retiro de la Institución, se producirá el efecto que la cuota del personal que debe ser incluido en la Lista Anual de Retiro, deberá necesariamente completarse, cada año, con personal de listas 2 y 1, es decir, se produciría el efecto que personal calificado como “muy bueno” o “normal” debería irse a retiro y personal calificado como “condicional” o “deficiente” permanecería en servicio, en desmedro del anterior, todo lo que vulnera gravemente el principio de la jerarquía y disciplina y, con ello, la eficacia operativa de las Fuerzas Armadas.

d) Principios comunes.

Lo anterior no obsta a que se rescaten los principios y definiciones generales relativas a la probidad. Así, en los mismos términos del artículo 62 de la ley N°18.575, se considera que:

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

1. Usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que se tuviere acceso en razón de la función pública que se desempeña;
2. Hacer valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero;
3. Emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución, en provecho propio o de terceros;
4. Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales;
5. Solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, para sí o para terceros, donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza.

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

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

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

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

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

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

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

En cuanto al objetivo, el presente proyecto de ley busca fortalecer el principio de probidad administrativa ofreciendo garantías equivalentes a las que consagró la ley N°20.205 con las particularidades de la carrera militar regido por el DFL (G) N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, "Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas". Se contribuye de esta manera a la transparencia, probidad y ética pública, estableciendo, al interior de las FF.AA., un mecanismo que permita efectuar denuncias fundadas a quienes tomen conocimiento de hechos que atenten contra la probidad, asegurando que quedarán protegidos frente eventuales represalias, con los resguardos necesarios para que el sistema no sea mal utilizado para atender intereses personales por sobre los de probidad pública que es el valor que se busca proteger y promocionar.

En lo referente al contenido, la moción en informe considera un proceso de denuncia siguiendo la cadena de mando, subiendo un grado en el caso de que el superior pudiere estar involucrado y, en paralelo, una notificación de la misma denuncia del Director de Personal de la Institución quien ejercerá la supervigilancia del procedimiento iniciado, pudiendo controlar las consecuencias de su resultado e informando, mensualmente, al Comandante en Jefe de la respectiva institución. Se propone un articulado nuevo que se integra al DFL N°1 de 1997 "Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas", con el objeto de establecer la obligación de todo integrante de las Fuerzas Armadas de denunciar las infracciones al principio de la probidad administrativa, disponer el

funcionamiento de un sistema de recepción y tratamiento de las denuncias que, sin romper la cadena de mando, ofrezca las garantías procedimentales y materiales al denunciante y las responsabilidades frente a posibles denuncias falsas o infundadas.

II.- DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR DEL PROYECTO.

1.- Discusión General.

Los proyectos de ley en informe fueron aprobados por vuestra Comisión, en general, por la unanimidad de los diputados presentes, en su sesión 52ª de fecha 8 de octubre del 2019.

Votaron, por la afirmativa las diputadas señoras Carvajal, doña Loreto; Fernández, doña Maya y Hertz, doña Carmen y los diputados señores Brito, don Jorge; Ascencio, don Gabriel; Longton, don Andrés; Pardo, don Luis; Romero, don Leonidas; Tohá, don Jaime; Urrutia, don Ignacio y Urrutia, don Osvaldo.

El diputado señor Brito (Presidente de la Comisión), en su calidad de autor de una de las mociones, recordó que el proyecto fue presentado con el respaldo transversal de los distintos partidos políticos, por cuanto coinciden en que todas las instituciones deben contar con mecanismos de control y mecanismos que garanticen a su personal poder apegarse a los principios que aseguran estándares de un Estado moderno, tales como, probidad, el buen uso de los recursos públicos y el apego irrestricto a las leyes, entre otros.

Señaló que en una institución jerárquica hay que ser aún más cuidadoso y exigente a la hora de enfrentar abusos. Indicó que el Reglamento de Disciplina del Ejército prescribe que la denuncia por alguna irregularidad o falta de probidad debe hacerse al mando directo y si éste, en tres oportunidades, no ha tomado cartas en el asunto, el denunciante puede saltarse el mando directo.

Explicó que la moción busca comenzar a garantizar un mecanismo de protección y de denuncia para aquellos integrantes de las Fuerzas Armadas que son testigos o víctimas de alguna irregularidad.

Reconoció que desearía un proyecto más contundente, que contemplara –por ejemplo- un funcionario ajeno a la institución que impulse la denuncia, dando mayores garantías al sistema, sin embargo, una moción en esa línea, al implicar recursos, sería de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Agregó que el proyecto busca extender el paraguas de protección que, surge a raíz de la modernización del Estado, que brinda la ley N°20.205, del 2007, que otorga protección al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de la probidad, con el objeto principal de evitar las medidas disciplinarias en sentido amplio, respecto del funcionario denunciante, además de evitar su traslado, precalificación e incluso, su destitución, entre otras medidas, desde el tiempo que media su denuncia, hasta la fecha de resolución de

la misma. Explicó que la actual ley sobre protección al funcionario, excluye el personal de las Fuerzas Armadas.

Por todo lo anterior, la moción incorpora en el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas disposiciones que amplían el deber de denuncia, ya no sólo a los crímenes y simples delitos, sino también a todos los hechos de carácter irregular, especialmente de aquellos que contravienen el principio de probidad administrativa regulado por la ley N°18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, mismo deber de los funcionarios sujetos al Estatuto Administrativo y al Estatuto Administrativo Municipal. Para efectos de evitar las denuncias que sólo tengan por objetivo perjudicar al denunciado, careciendo absolutamente de fundamentos, se dispone, también, que ello constituya falta grave a los deberes funcionarios.

Subrayó que además de ampliar el deber de denuncia, se replican las normas sobre protección al denunciante, extendiéndolas no sólo a quienes pongan en conocimiento de la autoridad competente un hecho de carácter irregular, especialmente de aquellos que contravienen el principio de probidad administrativa regulado por la ley N° 18.575, sino también a quienes denuncian delitos, ya sea que éstos correspondan a la jurisdicción civil o a la jurisdicción militar, regulándose también las características de la denuncia.

Finalmente, dejó de manifiesto su voluntad de perfeccionar el proyecto. Consignó que la protección al funcionario de las Fuerzas Armadas que se atreve a denunciar irregularidades, merece del apoyo transversal de Parlamento.

El abogado penalista, señor Cristián Cruz, comenzó por explicar que abordará el contenido del proyecto desde una arista práctica y, que si bien la iniciativa conjuga el derecho penal con el administrativo, su experiencia radica más en el ámbito criminal.

Consignó que en el mundo práctico una normativa como la plateada es absolutamente necesaria. Añadió que la experiencia de los últimos años invitan a que se legisle en este sentido, es decir, buscando una protección a los funcionarios, que en general, son de inferiores grados, tales como, suboficiales y conscriptos, por cuanto son éstos los que usualmente conocen actos -muchas veces- reñidos con los deberes y obligaciones reglamentarias o legales, por temor a una sanción de parte de su superior jerárquico.

Comentó que en el marco del ejercicio profesional ha tomado conocimiento de distintos casos de abusos y que en esa situación trata como primera medida verificar la veracidad de los hechos. Expresó que luego de comprobado los hechos y con el objeto de recabar mayores antecedentes ha comunicado de éstos al Ministerio de Defensa, sin embargo no ha obtenido respuesta alguna por parte de esa institución. Añadió que a posteriori ha solicitado información al organismo respectivo vía Ley de Transparencia.

Posteriormente, se refirió a algunos casos de funcionarios militares que frente al conocimiento de hechos que revisten caracteres de delitos

han sido sometidos a sumarios administrativos y posteriormente llamados a retiro, como sanción o represalia de las denuncias que han presentado o bien por investigaciones llevadas a cabo por fiscales judiciales, cuando el involucrado es un superior jerárquico.

Adicionalmente, hizo presente, que jueces militares al designar fiscales judiciales infringen la norma del Código de Justicia Militar que prescribe que éstos serán nombrados por el Presidente de la República.

A continuación, formuló las siguientes observaciones al artículo único del proyecto.

Respecto del inciso segundo del nuevo artículo 153- A propuesto, que establece que constituirá falta grave a los deberes funcionarios efectuar denuncias de irregularidades o de faltas al principio de probidad de las que haya afirmado tener conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado, planteó que en la constatación de la falsedad de los hechos denunciados debe excluirse la judicatura castrense, por cuanto hoy existen organismos idóneos llamado a declarar estos hechos, tales como, la Contraloría General de la República y los tribunales penales ordinarios. Añadió que en el territorio de la República existen 6 jueces militares y que éstos no han seguido la carrera judicial militar y ni siquiera son abogados. Explicó que se llega a detentar dicho cargo por el solo hecho de ser nombrado Jefe de División; General de Brigada y Jefe de una de las 6 divisiones del país, vale decir, solo por mérito castrense.

Observó que los jueces militares chilenos jamás interactúan con las partes del proceso que conocen, vulnerando el artículo octavo del Pacto de San José de Costa Rica, primando de esta manera, otros intereses en los procesos investigativos.

En síntesis, sugiere que la norma señale expresamente cuál será la autoridad llamada a conocer de una denuncia eventualmente mal intencionada.

Por otra parte, respecto del artículo 210- A propuesto, que se refiere a los derechos que tendrá el personal que en cumplimiento de su deber denuncie ante la autoridad competente crímenes, simples delitos o hechos de carácter irregular, especialmente de aquéllos que contravienen el principio de probidad administrativa regulado por la ley N° 18.575, sugirió necesario dejar expresamente establecido que la persona llamada a recibir la denuncia sea el superior directo o el superior de éste. Formuló, además, que en caso de temor del denunciante éste pueda, junto con la persona que recibe la denuncia, enviar una copia de ella a la Contraloría General de la República. Expresó que las sugerencias van en la línea de otorgar mayor fuerza a la protección que se intenta brindar o establecer a los eventuales denunciantes.

En relación al literal a) de la norma que establece que *“No podrán ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o de destitución, desde la fecha en que la autoridad reciba la denuncia y hasta la fecha*

en que se resuelva en definitiva no tenerla por presentada o, en su caso, hasta noventa días después de haber terminado la investigación sumaria o sumario, incoados a partir de la citada denuncia, observó que su redacción debe ser perfeccionada, en orden a clarificar que el mecanismo de protección se establece no solo cuando se trate de una denuncia administrativa, sino también penal.

Respecto al literal c) sugirió reemplazar el término “precalificación” por “calificación, con el objeto de proporcionar una completa protección al denunciante, en todo el proceso calificadorio.

Finalmente, relató algunos casos de conductas irregulares que han sido detectada por parte de uniformados, que dicen relación con la mal utilización de recursos públicos, como consecuencia de nuevas destinaciones del personal. Señaló que ha habido situaciones en que se ha otorgado a un funcionario, con ocasión de una nueva destinación, cuantiosas asignaciones por concepto de cambio de residencia, aun cuando se trata simplemente de un cambio de comuna.

Enfatizó en que los innumerables casos de irregularidades justifican legislar para brindar una adecuada y completa protección a la persona que se atreve a denunciar tales actos.

El diputado señor Tohá solicitó información sobre la legislación comparada, particularmente en cuanto a las diferencias significativas que existen entre los distintos mecanismos de protección al denunciante. Al respecto, el señor Cristián Cruz, expresó que en materia administrativa desconoce la experiencia de otros países y que en materia penal hay diversos sistemas. Indicó que la legislación alemana carece de justicia militar especializada, en tanto, la legislación brasileña contempla, en el ámbito de la judicatura castrense, incluso, la actuación de los bomberos.

La diputada Fernández, doña Maya, pidió al invitado referirse a la agenda de probidad del Gobierno y a los mecanismos de protección que en esta materia contempla actualmente el Ministerio de Defensa. El abogado explicó que claramente los mecanismos de protección existentes no son suficientes y están lejos de ser adecuados. Explicó, que para otorgar una suficiente garantía a los denunciantes, la persona llamada a conocer de las denuncias que se generen en este ámbito, debiera ser una autoridad civil -que incluso- podría estar fuera del ámbito del Ministerio de Defensa, autónoma, con permanencia en el tiempo y con dedicación exclusiva para conocer de este tipo situaciones.

El diputado señor Brito (Presidente de la Comisión) planteó que es menester incorporar, como parte del deber militar de los funcionarios de las Fuerzas Armadas, el resguardo del buen uso de los recursos públicos, junto con el cumplimiento de la normativa vigente.

La señora Bárbara Horzella, asesora técnica parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional, expuso el informe solicitado por la Comisión sobre los “Mecanismos de denuncia y protección al denunciante de irregularidades en las Fuerzas Armadas: Derecho internacional y experiencia comparada”¹.

Comenzó por señalar que el informe aborda la normativa nacional que regula el mecanismo de protección y revisa también la regulación institucional de las Fuerzas Armadas chilena, sin embargo se enfoca en la experiencia comparada.

En primer lugar, señaló que en el ámbito del derecho internacional, en materia de corrupción, existen tres instrumentos internacionales que consagran como pilar fundamental la lucha contra la corrupción y la protección al denunciante. Precisó que Chile es parte de estos tres instrumentos: Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2003); Convención Interamericana contra la Corrupción (1996); Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE (1997); y las recomendaciones del Consejo para Fortalecer las Lucha Anticohecho (2009).

Subrayó que estos instrumentos constituyen un marco general para la protección, ya sea de servidores públicos o privados, pero que ninguno de ellos se refiere específicamente a la protección del funcionario de las Fuerzas Armadas.

Agregó, que revisando otros convenios, tampoco se encontró nada vinculante a nivel internacional que se hiciera cargo de la protección al denunciante al interior de las Fuerzas de Armadas. Sin embargo, cuando se revisa la legislación extranjera, se advierte que en los países de tradición anglosajona la protección al denunciante está ampliamente difundida, a través de distintas fuentes legislativas, ya sea leyes específicas o leyes sectoriales y, en ese sentido, hay leyes que contemplan en su normativa a los miembros de las Fuerzas Armadas y otras que las excluyen, explícitamente, por tratarse de funciones específicas que, o bien, no se tocan, o bien, son materias de leyes específicas para dicho personal.

A continuación se refirió al siguiente cuadro comparativo que muestra tres modelos de legislación distintos:

¹ <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=178841&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

II. Experiencia comparada: Análisis de casos

Pais	Norma	Objeto	Ámbito de aplicación
Australia	<i>Public Interest Disclosure Act (2013)</i>	Facilitar la divulgación e investigación de las "irregularidades" (wrongdoing) y la "mala administración" (maladministration) dentro del Sector Público de la Commonwealth.	Incluye a las FFAA en su ámbito de aplicación
Canadá	<i>Public Servants Disclosure Protection Act (2005)</i>	En su preámbulo se declara que es de "interés público mantener y mejorar la confianza en la integridad de los servidores públicos", precisándose que dicha confianza puede ser mejorada mediante el establecimiento de procedimientos efectivos de divulgación de irregularidades, así como de protección al denunciante.	No incluye a las FFAA en su ámbito de aplicación, pero mandata a las autoridades de estos cuerpos a dictar normativas similares, desde donde surge el <i>Canadian Forces Disclosure Process</i> .
EE.UU.	<i>The Military Whistleblower Protection Act (1988)</i>	Con el objeto de que el personal militar pueda informar, sin temor a represalias, sobre irregularidades de las que tenga conocimiento.	Norma especial para la FFAA.

Biblioteca del Congreso
Nacional de Chile / BCN

Explicó que en Australia existe un marco general que incluye a las Fuerzas Armadas en su ámbito de aplicación, es decir, todas las protecciones y mecanismos de denuncia para los funcionarios públicos son aplicables a los miembros de la fuerza armadas.

El modelo de Canadá no incluye a las Fuerzas Armadas en su ámbito de aplicación, pero mandata a la autoridad castrense que aplique modelos similares a los establecidos en esa ley para proteger al denunciante. De ello salen distintos mecanismos que se han adoptado para los miembros de las Fuerzas Armadas

En el modelo estadounidense los funcionarios de las FF.AA. del sector seguridad, en general, cuentan con una ley específica que los protege para denunciar irregularidades al interior de las instituciones armadas.

Explicó que las normas aplicables a las Fuerzas Armadas no se refieren a actos específicos sino a irregularidades. Preciso que el artículo 1° de la ley orgánica constitucional de la Fuerza Armadas dispone que el personal que infrinja sus deberes u obligaciones incurrirá en responsabilidad administrativa.

Por su parte, el estatuto del personal de las Fuerzas Armadas, tampoco precisa, al prescribir que sus miembros estarán sujetos a los deberes y restricciones inherentes a la profesión militar, contenidos en la ley orgánica.

Así las cosas, explicó que es necesario acudir al reglamento de disciplina, para ver en detalle, qué se considera por faltas, al interior de las Fuerzas Armadas, que pueden ser sancionadas.

Explicó que del cuadro que se exhibe a continuación, de acuerdo a la legislación revisada, se desprende que no todas las denuncias, son consideradas sujetas de protección.

II. Experiencia comparada: Análisis de casos

Pais	Actos que deben ser denunciados	Actos considerados represalias	Institucionalidad
Australia	Aquellas conductas ilegales, u otras irregularidades que sean consideradas como de "interés público" (por ej. algún peligro sustancial o inminente para la salud o la seguridad).	- Despido - Lesión de un empleado en su empleo - Alteración de la posición/cargo de un empleado en su detrimento, y - Discriminación.	División de Auditoría y Control de Fraude (Audit and Fraud Control Division), dependiente del Secretario de Defensa.
Canadá	-la contravención de una Ley, -uso indebido de la propiedad pública o no pública (por ejemplo, irregularidades de contratación); -grave violación del Código de Disciplina de Servicio (por ejemplo, escenarios éticos), entre otros.	- Medidas disciplinarias o administrativas; - degradación; - Fin de la carrera, entre otros.	Oficina de Divulgación Interna (Internal Disclosure Office, IDO).
EE.UU.	-Cualquier transgresión de la ley (incluyendo agresiones sexuales). -Discriminación -mala gestión, etc.	Cualquier acción que pueda afectar ya sea positiva o negativamente, la carrera o posición del uniformado.	-Ombudsman del Denunciante en el Ministerio de Defensa - Inspector General

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile / BCN

Concluyó que los legisladores deben definir las siguientes materias: qué es lo que se quiere o no se quiere considerar dentro de los actos que deben ser denunciados; si las materias objeto de protección deben considerarse de interés público; tratándose de servicios de seguridad qué pasa cuando el denunciante aborda materias consideradas reservadas o confidenciales.

El diputado señor Brito (Presidente de la Comisión) consultó si un abuso sexual constituye materia de interés público.

Al respecto, la señora **Bárbara Horzella**, indicó que en el concepto de la legislación australiana no, sin embargo, la legislación estadounidense señala, expresamente, que dentro de los actos que deben ser denunciados, se encuentra cualquier transgresión de la ley, incluyendo agresiones sexuales. Agregó que para la legislación española se creó un mecanismo de denuncia únicamente para abusos sexuales o agresiones sexuales, sin considerar otro tipo de delito.

El diputado Urrutia, don Osvaldo, preguntó a la asesora parlamentaria, si existen diferencias significativas que ameriten una legislación especial, en esta materia, para los Fuerzas Armadas, o bien, se debe hacer extensiva a los funcionarios castrenses la legislación aplicada a cualquier funcionario público.

La señora Bárbara Horzella, sostuvo que como representante de la BCN, es difícil tomar una postura en cuanto a si es mejor aplicar el régimen general de los funcionarios públicos o uno específico para los funcionarios de las Fuerzas Armadas, en estas materias. Sin embargo, enfatizó, que para algunos expertos la mejor manera de legislar al respecto es contar con

una ley integral aplicable a todas las categorías de servidores públicos y que los actos que son objeto de denuncia estén claramente definidos, de manera tal de otorgar al denunciante la suficiente garantía de que su denuncia va a ser objeto de protección. Añadió que la protección que brinde la ley debe constituir un incentivo a denunciar las conductas que se pretende evitar.

Señaló que otro aspecto que sugieren algunos expertos es la existencia de un organismo externo a las Fuerzas Armadas para canalizar la denuncia, con el objeto de dar seguridad al denunciante, miembro de las instituciones castrenses. Añadió que la legislación australiana contempla canales de denuncia internos y externos y que en Estados Unidos, existe la figura de la “denuncia protegida” que puede ser dirigida tanto a parlamentarios; inspector general; miembro de un organismo auditor, fiscalizador o de cumplimiento de ley, o a cualquier persona de la cadena de comando.

El diputado señor Brito (Presidente de la Comisión) preguntó por la naturaleza de los tribunales que conocen de las denuncias, en cuanto a si son tribunales especiales militares o tribunales ordinarios de justicia. La señora Bárbara Horzella se comprometió a recabar esa información y profundizar en las distintas legislaciones consultadas. Adelantó que en el caso de EE.UU. conoce de estos asuntos la Corte Marcial.

Respecto del articulado del proyecto, sugirió agregar a continuación del inciso primero del nuevo artículo 153-A propuesto, el siguiente párrafo: *“la denuncia deberá formularse ante el superior jerárquico directo del denunciante y al superior inmediato de aquel, con copia a la Contraloría General de la República”*. Explicó que lo anterior, con el objeto de que el órgano contralor ejerza tutela sobre el proceso de denuncia.

El Comandante en Jefe del Ejército, General Ricardo Martínez, comenzó por señalar que la ley N°20.205, del 24 de julio del 2007, que protege al funcionario que denuncia irregularidades y falta al principio de probidad, fue dictada para poder otorgar herramientas que resguarden el efectivo cumplimiento del principio de probidad administrativa, ante la falta de medios eficaces para realizar denuncias sobre hechos irregulares y, sobre todo, para efectuarlas sin justo temor a venganzas ni represalias, evitando denuncias de mala fe.

La mencionada ley modificó, entre otras nomas, el DFL N° 29, del 2004, que fija el texto refundido coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, cuyos artículos que se incorporan podrían concebirse como una suerte de estatuto de protección de los denunciantes ante irregularidades y faltas al principio probidad (artículo 61 letra k, artículo 90 A y B). Así, mediante la citada modificación legal, la ley 18.834, en su artículo 61 letra k, establece la obligación de los funcionarios de “denunciar ante el Ministerio Público o ante la policía con la debida prontitud los crímenes o simples delitos y a la autoridad competente los hechos de carácter irregular, especialmente de aquellos

que contravienen el principio de probidad administrativa reglado por la ley N°18.575.

Asimismo, el señalado Estatuto, en su artículo 90 A, establece los resguardos o protecciones en favor de los denunciantes, señalando que *“los funcionarios que ejerzan las acciones a que se refiere a la letra k del artículo 61 tendrán los siguientes derechos.... a) no podrán ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o de destitución; b) no ser trasladado de localidad o de función que desempeñaren, sin su autorización por escrito durante el lapso a que se refiere la letra precedente; c) no ser objeto de precalificación anual si el denunciado fuese superior jerárquico, durante el mismo lapso a que se refieren las letras anteriores, salvo que expresamente lo solicitare el denunciante. Si no lo hiciera regirá su última calificación para todos los efectos legales”*

Los derechos antes mencionados no son aplicables a las Fuerzas Armadas porque el artículo 138 del DFL 1 de 1997 Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas sólo les hace aplicable las obligaciones y prohibiciones establecidas para los empleados de la administración civil del Estado. En consecuencia, la obligación de denunciar es exigible a los funcionarios de las Fuerzas Armadas, pero no los derechos asociados, lo que se busca corregir mediante la presentación del proyecto en estudio.

Indicó que el proyecto mediante su artículo único plantea la incorporación de tres nuevos artículos al DFL 1, que establece el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas: el 153 A; el 210 A y el 210 B.

En el primero de ellos (153 A) se establece la obligación de denunciar de manera expresa; en el segundo (210 A) los derechos del denunciante y; en el tercero (210 B) los requisitos de la denuncia.

Si bien, la iniciativa de ley tiene como trasfondo el resguardo del principio de probidad y facilitar la transparencia, que el Ejército cumple como órgano integrante de la administración del Estado, no toma en consideración las particularidades de la profesión militar, pudiendo la aplicación de la norma proyectada, especialmente la propuesta del artículo 210 A, que establece el derecho a no ser objeto de medidas disciplinarias y que congela el proceso calificadorio, transformarse en una herramienta para evitar el proceso disciplinario militar, con consecuencias que no tiene para la administración civil del Estado.

En tal sentido, se estaría incorporando un nuevo motivo para que el personal quede exento del período de calificación correspondiente, lo que hasta la fecha sólo ha sido posible en las dos hipótesis que contempla el artículo 77 del DFL 1 de 1997, esto es, el personal que por cualquier causa se

encontrare ausente del servicio o se hubiera desempeñado efectivamente durante un periodo inferior a seis meses.

De manera que, si bien sustantivamente no hay un reparo al espíritu de la norma, hay aspectos de ella que pueden tener consecuencias inesperadas: a) el que artículo 210- A no permita dar de baja a un funcionario sino hasta después de 90 días de terminado el sumario, no considera que el sistema recursivo de las Fuerzas Armadas llega hasta el Presidente de la República, por lo que el plazo del sumario puede ser muy extenso y en los hechos están obligados a tener a una persona por mucho tiempo. b) el hecho que el mismo 210 - A, no permita ser objeto de precalificación, considerando el tiempo que toma el proceso de calificación que tiene etapas definidas y que la baja debe ser aprobada en algunos casos por el propio Presidente de la República puede demorar excesivamente los procesos de calificación; c) con relación a lo anterior, no puede pasarse por alto que conforme a la estructura de las Fuerzas Armadas para los funcionarios es relevante permanecer en la institución, aún contra la decisión institucional al respecto, porque el tiempo incrementa los beneficios económicos a que acceden.

A mayor abundamiento, no se ha considerado que es natural que cuando se denuncian irregularidades se produzca tensión en la organización que en el caso del Ejército se enfrentan por personal que puede o debe, según sea el caso, estar armado, de manera que a modo de ejemplo, la imposibilidad de destinar al denunciante puede resultar en la necesidad de destinar a un denunciado que resulte finalmente inocente, solo para evitar situaciones de tensión.

La existencia de la posibilidad de detener o impedir la calificación puede ser un incentivo para denuncias espurias, que afectan el conducto regular, porque el denunciante estará inmune a prescindir de su jefe directo, afectando también la jerarquía y la disciplina, puesto que puede ser un mecanismo eficaz para permanecer en las filas, a fin de adquirir o aumentar derechos que se ganan por la permanencia en el Ejército.

En conclusión, en opinión del Ejército, si bien no hay reparos en cuanto al fondo de lo que se desea buscar, preocupa que de la manera en que se está planteando la modificación se puede transformar en un instrumento para permanecer en el Ejército ganando o aumentando derechos artificialmente o para blindarse del proceso de calificación.

El Comandante en Jefe de la Armada, Almirante Julio Leiva, señaló que el artículo único del proyecto de ley supone, entre otras modificaciones, agregar un nuevo artículo 153-A, en el que se extiende la obligación de denuncia, que actualmente tienen los miembros de las Fuerzas

Armadas, en los artículos 131 del Código de Justicia Militar y el 175 del Código Procesal Penal, no sólo a los hechos de carácter delictivos, sino también, a los hechos de carácter irregular, indicando que entre ellos se encuentran especialmente aquellos que contravienen el principio de probidad administrativa, regulado por la ley Nº18.575.

Al respecto, subrayó que la expresión “hechos de carácter irregular” es un concepto jurídico indeterminado y, en efecto, su delimitación queda entregada a la autoridad jurisdiccional o administrativa, en su caso. Hizo presente que lo anterior, atendida su amplitud y falta de limitación podría dar lugar a un ejercicio abusivo y arbitrario por parte de los denunciantes.

La modificación contempla, además, la incorporación de un nuevo artículo el 210-A al citado DFL 1, de 1997, a fin de otorgar a los denunciantes de hechos de carácter irregular una protección especial que establece la propia norma y que, en resumen, otorga a los denunciantes el derecho a: a) no ser objeto de medidas disciplinarias de suspensión del empleo o de destitución desde la fecha en que la autoridad reciba la denuncia y hasta la fecha en que se resuelva en definitiva no tenerla por presentada o, en su caso, hasta 90 días después de terminada la investigación sumaria o sumario, a partir de la citada denuncia; b) no ser trasladado de localidad o de la función que desempeñaren, sin su autorización por escrito, durante el lapso a que se refiere dicha letra precedente; c) no ser objeto de precalificación anual, si el denunciado fuese su superior jerárquico, durante el mismo lapso a que se refieren las letras anteriores, salvo que expresamente la solicitara el denunciante, y si no lo hiciera, regirá la última calificación para todos los efectos legales.

Señaló que estos derechos concedidos al denunciante ponen en peligro la estructura y funcionamiento de las Fuerzas Armadas, atendido a que alteran los procesos anuales de calificación y retiro de todo el personal, al impedir que quienes hayan denunciado puedan eventualmente ser incorporados a las listas anuales de retiro, teniendo que incorporar a otro personal para completar las cuotas anuales, ya que de lo contrario, no se cumplirían con los imperativos legales contemplados, tanto en la ley orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas, como también, el citado decreto DFL 1 de 1997, textos normativos que imponen la obligación de realizar anualmente procesos de fijación de las cuotas y las consecuentes listas de retiro e ingreso a las instituciones de la defensa nacional.

Además de lo expuesto, argumentó que el artículo 210-A propuesto afecta el proceso anual de transbordos, pues impide que quienes hayan denunciado puedan ser eventualmente transbordados a los lugares donde requiere la institución. En este sentido, aseguró, que es de particular interés de la institución mantener esta facultad de transbordar a las personas, en atención a

que eso permite la rotación de la gente de los puestos específicos, de alto significado y de cuidado, logrando prevenir actos en contra la probidad. Puntualizó que hay lugares que conllevan beneficios económicos que las personas, con un mal uso, pudieran extenderlos indefinidamente por efectos de haber hecho una denuncia de una situación irregular, que no está definida.

Por otra parte, estos derechos se podrían convertir en una herramienta para todo el personal que se encuentra involucrado en procesos disciplinarios, pudiendo paralizar éstos mediante la interposición de una simple denuncia, afectando con ello, los principios básicos en los cuales se sustentan las Fuerzas Armadas, tales como, jerarquía y disciplina, que podrían verse relativizados.

Finalmente, advirtió, que sin perjuicio de considerar muy positivo establecer la obligatoriedad de denunciar los hechos que atentan contra la probidad administrativa, resulta inconveniente vincular el ejercicio de tal obligación con el establecimiento de derechos que incidirían gravemente en el desarrollo de los procesos normales de los ejercicios de las facultades disciplinarias, ingresos, ascenso, retiros y trasbordos, con la consecuente afectación a la estructura de las Fuerzas Armadas.

A mayor abundamiento, se ha de tener presente que la normativa vigente prevé una multiplicidad de acciones y recursos tanto administrativos como jurisdiccionales, que permiten tutelar eficazmente los intereses de las personas que realicen denuncia, por actos irregulares y falta al principio de la probidad.

Adicionalmente, aseguró que actualmente se encuentran trabajando en el canal de denuncias dispuesto por el Ministerio de Defensa que permita garantizar a las personas y, en particular, la reserva la identidad de quienes efectúan las denuncias.

El diputado señor Brito (Presidente de la Comisión) despejó la idea de que un proyecto de esta naturaleza conlleva una idea anti militar. Afirmó que toda institución, en su construcción y gobernanza debe establecer los mecanismos de control para salvaguardar los principios que la inspiran y que permiten cumplir con sus objetivos.

Luego, se refirió a la dificultad que tienen los miembros de las Fuerzas Armadas para efectuar denuncias al interior de la institución, especialmente cuando éstas se refieren a hechos irregulares cometidos por superiores jerárquicos. Preguntó qué sucede cuando es el superior directo quien comete la irregularidad que motiva la denuncia.

Frente a las opiniones de los expositores que sostienen que los derechos que consagra el nuevo artículo 210-A podrían vulnerar los principios básicos de cada institución castrense, tales como, disciplina y jerarquía, por las razones ya expuestas, recordó que el inciso segundo del artículo 153-A que se agrega, prescribe que el efectuar denuncias de irregularidades o de faltas al principio de probidad de las que haya afirmado tener conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado, constituirá falta grave a los deberes. Al respecto, consultó cuántas son las denuncias que se formulan con esas características; indicó que se requiere conocer el escenario actual de denuncias formuladas con la intención de obtener determinados beneficios para determinar si realmente la aprehensión manifestada constituye un problema.

El Comandante en Jefe del Ejército, General Ricardo Martínez, manifestó su disposición para trabajar en conjunto con los integrantes de la Comisión para mejorar el proyecto de ley.

Comentó que la experiencia que tienen en denuncias es que en la mayoría de casos la trayectoria del denunciante no ha sido buena.

Estimó que lo fundamental es que cada institución cuente con todos los canales de denuncias y en este sentido, afirmó, que el Ejército cumple con ello, pues tiene denuncias con reserva de identidad y anónimas. Concordó que en las instituciones jerarquizadas se dificulta la denuncia por parte de un subordinado, sin embargo, remarcó que a pesar de ello se debe resguardar la disciplina militar. Manifestó que si bien existen los canales para realizar denuncias se debe analizar si éstos cumplen con los estándares necesarios para proporcionar un adecuado mecanismo de protección al denunciante, sin afectar los principios básicos de las Fuerzas Armadas. Reconoció la necesidad de avanzar en todas aquellas materias que digan relación con probidad y transparencia, especialmente en cuanto al buen uso de los recursos públicos.

El Auditor General del Ejército, General de Brigada Rodrigo Sandoval, reiteró que la institución suscribe y adhiere plenamente con el propósito inspirador del proyecto, en cuanto pretende tutelar y cautelar efectivamente el deber de probidad que asiste a todos los funcionarios públicos, instaurando el deber de denunciar irregularidades.

No obstante lo anterior, reconoció que a la institución le preocupa los eventuales privilegios que puede granjearse artificialmente un denunciante, que quiera de alguna manera prevalerse de estas circunstancias para ganar artificialmente mayores beneficios.

Explicó que la aprehensión anterior se basa en que en los últimos años se ha advertido el mal uso de las herramientas legales por parte de quienes han querido obstaculizar el ejercicio del mando y la disciplina, mediante denuncias infundadas.

Advirtió que, si bien efectivamente la comprobación de una denuncia falsa puede ser constitutivo de una falta grave a la disciplina, el estatuto protector del denunciante se mantiene hasta 90 días después de terminado el sumario y dicho procedimiento disciplinario puede extenderse en el tiempo.

Finalmente, si bien los integrantes de la Comisión estuvieron contestes en la necesidad de avanzar en mejorar los estándares de transparencia y probidad en las Fuerzas Armadas, algunos señalaron que para cumplir ese objetivo bastaría con legislar en la línea de perfeccionar los canales de denuncia vigentes en las tres instituciones castrenses, sin embargo, otros parlamentarios sostuvieron que el mecanismo de protección que el proyecto proporciona al funcionario denunciante es necesario en su integridad, toda vez que han conocido diversos casos de uniformados denunciadores de hechos irregulares cometidos al interior de las Fuerzas Armadas, que se han visto perjudicados en su carrera militar por esa sola circunstancia.

El diputado señor Pardo sugirió que se reemplace el término “hechos de carácter irregular” por “actos que atenten contra el principio de probidad”, con el objeto de no utilizar conceptos jurídicos indeterminados que permitan desvirtuar el espíritu de la norma.

A modo de reflexión final, **el Comandante en Jefe de la Armada, Almirante Julio Leiva**, aseveró que no existe organización en el mundo que sea inmune a actos de corrupción, impropios o delitos en su interior, y por lo tanto, subrayó que la institución se encuentra consciente de la necesidad de analizar y definir bien aquellos canales que permitan tener oportunamente las denuncias. Aseguró que la Armada cuenta con dichos canales y que efectivamente se han utilizado, sin embargo, reconoció que pueden perfeccionarse para evitar que personas que tengan conocimiento de actos que van en contra de la propia institución se inhiban de denunciarlos por carecer de un mecanismo adecuado de protección en su favor. Aseguró que la institución se encuentra trabajando con el Ministerio de Defensa en ese sentido, particularmente en lo relativo a la reserva del denunciante.

No obstante lo anterior, insistió en que los derechos que la moción otorga al denunciante en algunos casos puede ser tremendamente complejo para la institución. Graficó lo anterior con el siguiente ejemplo: un funcionario que se encuentra ad portas de ser llamado a retiro, por haber tenido un mal comportamiento, podría denunciar infundadamente una eventual conducta

irregular de un superior jerárquico solo para verse amparado por el estatuto protector que genera la norma y de esa manera atribuirse beneficios económicos y previsionales de un modo artificioso. Adicionalmente, mantener a ese funcionario en la institución conlleva la injusticia de tener que llamar a retiro a otro funcionario que sí ha tenido una conducta intachable solo por cumplir con las cuotas de retiro a que está obligada la institución.

El Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, General del Aire, Arturo Merino, comenzó su exposición señalando que la Fuerza Aérea de Chile comparte plenamente el espíritu que inspira el presente proyecto de ley, especialmente en el interés que exista una legislación especial que regule la protección a los denunciantes en las Fuerzas Armadas, de manera tal de conciliar los derechos del personal institucional con los bienes jurídicos del mando, disciplina y jerarquía, permitiendo la operatividad de las instituciones armadas, en los términos establecidos en la Constitución Política y en la ley.

En cuanto a su contenido, resumió que la iniciativa considera un artículo único que modifica la ley N°20.205, para incorporar un nuevo artículo 4° a su texto que regule esta materia en el D.F.L. (G) N° 1, de 1997, Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, incorporando los artículos 153-A, 210-A y 210-B al citado Estatuto.

Explicó que el artículo 153-A que se incorpora establece un deber al personal de las Fuerzas Armadas, entendiéndose por tal al comprendido en el artículo 4° de la ley N°18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas (Planta, a Contrata y reserva llamado al servicio activo), de denunciar ante 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.

En esta primera enmienda, comentó, que al referirse al personal, las normas de protección no alcanzan a los alumnos de las escuelas matrices, soldado conscripto o personal de otras categorías, como el personal a jornal o regido por el Código del Trabajo.

Este mismo artículo establece que constituirá falta grave a los deberes funcionarios, efectuar denuncias de irregularidades o de faltas al principio de probidad de las que haya afirmado tener conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado.

En este caso, consideró conveniente establecer la sanción específica y ejemplificadora con la cual debe pensarse a quienes mal utilicen el sistema de denuncia, con el objeto de evitar un uso abusivo del mecanismo que establece la ley.

Respecto de la segunda modificación, que incorpora el artículo 210 –A, que considera tres formas de protección al personal denunciante de crímenes, simples delitos o hechos de carácter irregular, especialmente de aquéllos que contravienen el principio de probidad administrativa, regulado por la

ley N°18.575, estimó necesario precisar cuáles serán los hechos materia de la denuncia que darán la protección establecida en esta norma. Lo anterior, toda vez que al establecer en forma genérica “hechos de carácter irregular” queda al intérprete institucional determinar cuáles denuncias comprenden la protección, lo que puede generar conflictos en su aplicación.

En cuanto a los derechos que este artículo confiere al denunciante, estimó necesario ajustar la norma a la terminología y sistema sancionatorio y de personal que comprenden las normas legales y reglamentarias aplicables a las Fuerzas Armadas.

Así en la letra a) del artículo 210-A, cabe señalar que la sanción de “suspensión del empleo” procede sólo respecto de la categoría de personal de Oficial, en tanto, que la medida disciplinaria de “destitución”, no se contempla en la normativa del Código de Justicia Militar o Reglamento de Disciplina para las Fuerzas Armadas, sino que en estos casos procede la sanción de “retiro” en el caso de los SS.OO. o de “licenciamiento del servicio” en el caso del PCP. Añadió que lo anterior también resulta aplicable en el caso de la letra c) de este mismo artículo ya que la precalificación no se encuentra comprendida en el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, en relación a la citada letra a), la Institución entiende que, cualquiera sea la limitación respecto de las medidas disciplinarias que pueden imponerse en el periodo que señala la disposición propuesta, tal circunstancia no debería afectar las facultades que tienen las Juntas de Selección y de Apelación del personal de las Fuerzas Armadas, respecto de su inclusión en lista de retiros o de poner término anticipado del nombramiento del personal a contrata. Sobre el particular, hizo presente, que las señaladas juntas de selección sólo pueden basar sus decisiones en situaciones afinadas y resueltas, encontrándose impedidas de considerar investigaciones o asuntos pendientes derivados, entre otros, de denuncias; cuentan con un régimen recursivo estricto de doble instancia al que pueden acogerse los calificados y cumplen un rol esencial en el proceso administrativo de personal en cuanto al establecimiento de la estructura piramidal de la Fuerza.

Por otra parte, manifestó que el derecho establecido en la letra b) de la citada norma, que permite al funcionario que realiza una denuncia a no ser trasladado de localidad o de la función que desempeñare, sin su autorización por escrito durante el lapso a que se refiere la letra precedente, podría afectar el cumplimiento del plan de destinaciones que periódicamente define la Institución, y que obedece a las necesidades de personal que requiere para el cumplimiento de las misiones y cometidos que la Constitución y las leyes le disponen. Dicha imposibilidad, en determinadas circunstancias, podría incluso ir en contra de los intereses y protección del propio denunciante, quien deberá continuar relacionándose con el denunciado.

Lo anterior, podría afectar el buen orden del servicio y la disciplina indispensables para el normal funcionamiento de las organizaciones militares.

Finalmente, en cuanto al plazo de protección establecido en las letras a) y b), contado éste desde la fecha en que la autoridad reciba la denuncia y hasta la fecha en que se resuelva en definitiva no tenerla por presentada o, en su caso, hasta 90 días después de haber terminado la investigación sumaria o sumario incoados a partir de la citada denuncia, lo estimó excesivo, especialmente considerando que estas investigaciones pueden durar en la práctica sobre un año, por lo que sugirió la revisión de los términos y condiciones de este plazo de protección.

Por último, en cuanto al artículo 210-B que establece los requisitos de la denuncia, sugirió conveniente que, dadas las materias que consideran estas denuncias, las investigaciones y la identidad del denunciante sean protegidas por el secreto durante toda la tramitación de éstas, sin necesidad de requerimiento del denunciante.

El General de Brigada Aérea (J) Francisco Costa, señaló que atendido al cambio de jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, estas disposiciones de protección al denunciante, no son aplicables, por cuanto el Estatuto Administrativo se le aplica a la institución de forma supletoria.

El profesor de Derecho Constitucional, señor Pablo Contreras, expresó que el proyecto busca resolver el vacío que crea la interpretación del órgano contralor en este punto y que, adicionalmente, se enmarca en el fortalecimiento de las reglas de probidad y la lucha contra la corrupción. Se trata de una obligación de carácter constitucional (Art. 8 CPR), que se encuentra contenida en tratados internacionales ratificados por Chile (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y Convención Interamericana contra la Corrupción) Enfatizó, que tanto el principio de probidad, como las normas de las convenciones, obligan a todos los órganos del Estado en el marco de sus competencias.

Respecto del contenido del proyecto, comentó que siendo su idea matriz “extender la esfera de protección que otorga la ley N°20.205, al personal de las FF.AA. regido por el decreto con fuerza de ley (G) N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas”, el proyecto está en línea con las obligaciones internacionales y el desarrollo legal del principio constitucional de probidad.

Puntualizó, que el proyecto extiende y hace simétrica la protección que actualmente gozan el resto de los funcionarios de la Administración del Estado.

Dentro de los aspectos de discusión del proyecto, hizo presente, que la moción reproduce la infracción del artículo 62, número 9, de la LOCBGAE. Precisó que esta norma está diseñada para disuadir denuncias infundadas o injuriosas, siendo el incentivo de la infracción a no denunciar.

Advirtió que en el contexto actual se podría tener otros mecanismos para buscar responsabilidades por denuncias infundadas, por

ejemplo, favoreciendo el mecanismo de canal de denuncia anónima, pues la identidad del denunciante es irrelevante en algunos casos.

La moción protege al funcionario sólo sobre denuncias, pero no frente al ejercicio de otros mecanismos de control social. Al respecto, indicó que uno de los mecanismos que han servido para combatir la corrupción en nuestro país ha sido el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En este sentido, especificó que el Ejército ha prohibido que sus funcionarios puedan ejercer este derecho, respecto de su institución, de manera que en caso de requerir algún tipo de información se debe cumplir con el conducto regular, es esto es, un procedimiento especial fijado dentro del marco de jerarquía. Relevó que lo anterior es fundamental, toda vez que el funcionario no podrá acceder a la información que le permita formular una denuncia. Añadió, que en esta línea el Consejo para la Transparencia ha instruido sumarios por denegaciones infundadas al ejercicio del derecho por la exigencia del “conducto regular”.

Finalmente, comentó que más allá de las precisiones técnicas que son convenientes para validar este proyecto, el sistema de anticorrupción en el marco de las Fuerzas Armadas tiene que atender a dos cuestiones: En primer lugar, la necesidad de fortalecer un canal de denuncia idóneo que favorezca el anonimato de la denuncia y, en segundo término, la imposibilidad de que por las exigencias de conducto regular las instituciones armadas restrinjan ilegítimamente el ejercicio un derecho fundamental que está resguardado para todos los chilenos, incluyendo por cierto, a los ciudadanos uniformados.

El Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, General del Aire Arturo Merino, a modo de comentario final, y en relación con el conducto regular, detalló que desde el año 2014 a la fecha, se han denunciado 35 hechos por parte de personal institucional, relacionados con conductas relativas a la falta a la probidad, pérdida o sustracción de bienes fiscales e irregularidades administrativas. De las 25 investigaciones, utilizando el conducto regular, hay 13 con sanciones y 12 e encuentran pendientes. Asimismo, en el ejercicio, también, del conducto regular, durante los años 2018 y 2019 se iniciaron las siguientes investigaciones por denuncias de acoso laboral y sexual: en 2018, 18 denuncias de acoso laboral, de las cuales 14 se encuentran terminadas, con cinco personas sancionadas y 4 se encuentran pendientes. En 2019, se formularon 16 denuncias, de las cuales 8 ya terminaron con dos personas sancionadas y 8 pendientes. Respecto de conductas de acoso sexual, hubo 10 denuncias el año 2018, de las cuales se encuentran 8 terminadas, con siete sancionados y dos denuncias se encuentran pendientes. En 2019, se formularon 9 denuncias, de las cuales 5 investigaciones se encuentran terminadas con dos sancionados y 4 pendientes.

Concordó con el académico en cuanto a la necesidad de favorecer el canal de denuncia en materias de probidad administrativa. Comentó que la institución, al 19 de mayo del presente año, publicó en la intranet institucional el Código de Ética, Conducta y Buenas Prácticas e implementó un banner para el canal de denuncias, con el objeto de que el personal de la institución pueda libremente presentar una denuncia, a través de un canal directo,

sin un conducto regular, para denunciar faltas a la ética pública, probidad administrativa o acciones sospechosas. En dicho banner se incorporó un formulario para dar curso a la denuncia correspondiente. También se elaboró y publicó una norma administrativa, detallando los procedimientos establecidos para que el personal pueda hacer efectiva su denuncia, garantizando la confidencialidad de la misma y el anonimato del denunciante, de manera que las denuncias sean analizadas de forma independiente, evitando cualquier tipo de represalias y filtración de información. Las denuncias son recibidas por el Inspector General de la Fuerza Área; luego se conforma un Comité presidido por el Comandante en Jefe, quien determina una investigación para determinar si los hechos son plausibles. Finalmente, aseguró que de ser necesario, los hechos también podrán ser conocidos por la justicia ordinaria.

2.- Discusión Particular.

Artículo único

S.E. el Presidente de la República formuló indicación para reemplazarlo por el siguiente:

“Artículo único.- Modifícase el decreto con fuerza de ley (G) N°1, de 1997, Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, de la siguiente manera:

1) Agrégase al artículo 138 un nuevo inciso segundo del siguiente tenor:

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

2) Agrégase a continuación del artículo 153, el siguiente artículo 153-A, nuevo:

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

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

1) la individualización del denunciante;

2) una relación circunstanciada de los hechos que se denuncian y la identificación de la o las personas involucradas y de los testigos que pudieren existir;

3) todo otro antecedente que pudiera servir de fundamento a la denuncia y se estime útil para la investigación; y

4) la firma del denunciante.

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

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

3) Agrégase a continuación del artículo 210, los siguientes artículos 210-A y 210-B, nuevos:

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

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

El mando receptor en un plazo de 3 días hábiles contados desde la recepción de la denuncia, deberá enviar copia de la misma al Director del Personal o su equivalente. El Director del Personal, o su equivalente, supervigilará el procedimiento, de acuerdo a las normas vigentes y las medidas de protección para el denunciante adoptadas por el mando receptor del denunciante. El Director del Personal de cada institución, o su equivalente, informará mensualmente al Comandante en Jefe respectivo de la sustanciación de este tipo de procedimientos. El Comandante en Jefe a su vez, informará en el mismo plazo al Ministerio de Defensa.

Artículo 210-B.- Constituirá una falta grave a la disciplina el hecho de adoptar medidas disciplinarias injustificadas, realizar hostigamientos, acoso, o cualquier otro tipo de represalias en contra de quien haya efectuado una denuncia fundada en caso de vulneración al principio de la probidad administrativa. Asimismo, constituirá una falta grave a la disciplina el hecho de no

adoptar las medidas de resguardo necesarias para el denunciante por parte del mando que haya debido adoptarlas.

Con todo, cuando el denunciante de una vulneración al principio de probidad sea investigado administrativamente por una falta a la disciplina atribuida a él, independiente de los hechos asociados a la denuncia, el Director del Personal, o su equivalente, deberá verificar que en dicha investigación disciplinaria se cumplan las normas del debido proceso, velando por la independencia de los procesos disciplinario y de denuncia, ni que a través del proceso disciplinario se lleve a cabo una represalia constitutiva de falta grave establecida en el inciso primero.

El denunciante no podrá ser calificado por aquellos oficiales que hayan sido objeto de la denuncia, los que estarán inhabilitados para votar en las instancias de calificación anual y/o de apelación respectiva, respecto de sus denunciantes. En ningún caso el haber efectuado una denuncia podrá ser materia de demérito para el denunciante, salvo las relativas al artículo 153-A inciso 4º.”.

El Jefe de Gabinete del señor Ministro de Defensa Nacional, señor Pablo Urquizar, comenzó por referirse a los principales hitos de la tramitación legislativa de los proyectos refundidos que se encuentran en tabla.

Señaló que el primer proyecto en tabla, es de autoría del Presidente de la Comisión, junto a otros parlamentarios y que modifica la ley N° 20.205, que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad, para extender su aplicación al personal de las Fuerzas Armadas, en las condiciones que señala” (Boletín N° 12.211-02).

Sintetizó que el referido proyecto se sustentó en la convicción de sus autores de que tratándose de los funcionarios de las Fuerzas Armadas existe ausencia de una legislación análoga a la ley N° 20.205, que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad. En efecto, la moción pretender extender a los funcionarios de las FF.AA. esfera de protección que la referida ley otorga a los funcionarios públicos en esta materia.

Posteriormente, ingresó la segunda moción que modifica el Estatuto del Personal de las Fuerzas de Armadas, para establecer un procedimiento de denuncia y sanción de hechos contrarios al principio de probidad administrativa, de los que sus integrantes tomen conocimiento en el desempeño de sus funciones. La moción fue liderada por uno de sus autores, el diputado Osvaldo Urrutia.

Habida consideración que ambas mociones tienen la misma idea matriz, los integrantes de la Comisión acordaron solicitar a la Sala de la Corporación autorización para refundirlas. Una vez que la Sala accedió a dicha petición, la Comisión acordó realizar una mesa de trabajo entre el Ministerio de Defensa, Auditores Generales de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y asesores parlamentarios para llegar a un consenso respecto a un texto base.

Finalmente, producto del acucioso trabajo se elaboró un texto refundido y robusto que recogió la realidad y características propias de las FFAA, tales como, la jerarquía y disciplina, como asimismo, el especial sistema de calificación, cupos y destinaciones. Así las cosas, se procedió a iniciar la discusión particular, el 15 de octubre de 2019.

No obstante lo anterior, señaló que durante la discusión particular el Ejecutivo planteó, que si bien está de acuerdo con el espíritu y contenido del proyecto refundido hay ciertas materias que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, razón por la cual se comprometió a presentar una indicación sustitutiva, que recogiera toda la discusión llevada a cabo hasta ese momento, reemplazando íntegramente el texto base.

Así las cosas, el Presidente de la República junto con el Ministro de Defensa Nacional presentan, en el día de hoy, indicación sustitutiva que modifica, mediante su artículo único, el decreto con fuerza de ley (G) N° 1, de 1997, Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas.

Respecto del contenido de la indicación destacó que establece un completo e íntegro sistema de denuncia para los funcionarios que pertenecen a las Fuerzas Armadas, cualquiera sea su calidad jurídica.

Señaló que mediante el numeral 1) se agrega un nuevo inciso segundo al artículo 138 que establece el deber y la obligación de denunciar de los funcionarios que pertenecen a las FF.AA., en conformidad con el artículo 153 A del presente Estatuto, los hechos o conductas contrarias al principio de probidad, respecto de los cuales hubiere tomado conocimiento en el desempeño de sus funciones. Lo anterior, sin perjuicio del deber de denuncia contemplado en los artículos 131 del Código de Justicia Militar y 175 del Código Procesal Penal.

Indicó que mediante el numeral 2) se incorpora el nuevo artículo 153-A que establece cuándo se considerarán hechos o conductas que contravienen el principio de probidad administrativa; los requisitos que debe contener la denuncia; reserva de identidad si lo solicitare el denunciante y cuándo las denuncias serán consideradas como constitutiva de falta grave a la disciplina. Finalmente señala que la sanción al denunciante será conforme al reglamento de disciplina.

Explicó que el numeral 3) agrega los artículos 210-A y 210-B, nuevos. Mediante el primero de ellos se establece el deber para las Fuerzas Armadas de contar con un sistema de presentación e ingreso de denuncias a través del cual se iniciará el procedimiento regulado en el reglamento de investigaciones sumarias administrativas de las Fuerzas Armadas.

Añadió que el inciso segundo prescribe que la denuncia se presentará ante el superior directo (mando receptor) y si el denunciado es el superior se deberá presentar ante el escalón superior al superior directo. Destacó que en el inciso tercero se especifican una serie de controles, no solo técnicos-jurídicos, sino políticos, en al menos tres niveles (Director de Personal o su equivalente; Comandante en Jefe respectivo y Ministerio de Defensa).

Destacó que el artículo 210-B, agregado por el mismo numeral, contempla un cuarto control, al establecer que constituirá una falta grave a la disciplina el hecho de adoptar medidas disciplinarias injustificadas, realizar hostigamientos, acoso, o cualquier otro tipo de represalias en contra de quien haya efectuado una denuncia fundada en caso de vulneración al principio de la probidad administrativa. Además se establece que constituirá una falta grave a la disciplina el hecho de no adoptar las medidas de resguardo necesarias para el denunciante por parte del mando que haya debido adoptarlas.

La norma también se pone en el caso que un denunciante de una vulneración al principio de probidad sea investigado administrativamente por una falta a la disciplina atribuida a él, independiente de los hechos asociados a la denuncia. En tal caso, el Director del Personal, o su equivalente, deberá verificar que en dicha investigación disciplinaria se cumplan las normas del debido proceso, velando por la independencia de los procesos disciplinario y de denuncia. Finalmente, se establece, también en resguardo del denunciante, que no podrán ser calificado por aquellos oficiales que hayan sido objeto de la denuncia y que en ningún caso el haber efectuado una denuncia podrá ser materia de demérito para el denunciante, salvo las relativas al artículo 153-A inciso 4º.

El diputado señor Brito (Presidente de la Comisión) valoró la indicación del Ejecutivo, por cuanto se hace cargo de todos los planteamientos efectuados por los integrantes de la Comisión durante la discusión particular. Además agradeció el cumplimiento de los compromisos legislativos pese a la contingencia en que se ha visto envuelto el país.

En la misma línea, los integrantes de la Comisión valoraron la indicación. Sin embargo estuvieron contestes en agregar en el numeral 1), a continuación del término “probidad”, la palabra “administrativa”.

Asimismo, acordaron suprimir, en el inciso segundo del artículo 153-A, nuevo, que agrega el numeral 3), el cuarto requisito que deberá contener la denuncia, relativo a la firma del denunciante. Lo anterior, con el objeto de simplificar el canal de denuncia digital.

Sometida a votación la indicación sustitutiva del Ejecutivo, con las modificaciones acordadas se aprobó por la unanimidad de los diputados presentes. Votaron por la afirmativa la diputada señora Fernández, doña Maya y los diputados señores Brito, don Jorge; Carter, don Álvaro; Ascencio, don Gabriel; Pardo, don Luis; Pérez, don José; Romero, don Leonidas; Teillier, don Guillermo; Tohá, don Jaime; Urrutia, don Ignacio, y Urrutia, don Osvaldo.

III.- DOCUMENTOS SOLICITADOS Y PERSONAS ESCUCHADAS POR LA COMISIÓN.

Vuestra Comisión recibió al Jefe de Gabinete del Ministro de Defensa Nacional, señor Pablo Urquizar; al Comandante en Jefe del Ejército, General Ricardo Martínez, al Auditor General del Ejército, General de Brigada Rodrigo Sandoval; al Comandante en Jefe de la Armada, Almirante Julio Leiva, al Auditor General de la Armada, Contraalmirante Cristián Araya; del Comandante en

Jefe de la Fuerza Aérea, General del Aire Arturo Merino; al Auditor General de la Fuerza Aérea, General de Brigada Aérea (J) Francisco Costa; al Secretario General de la Fuerza Aérea, Comodoro (A) Máximo Venegas; al profesor de Derecho Constitucional, señor Pablo Contreras; al profesor de Derecho Penal, señor Cristián Cruz y a la asesora técnica parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional, señora Bárbara Horzella.

IV.- ARTÍCULOS QUE DEBEN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA.

De conformidad a lo establecido en el N° 4 artículo 302 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia que no hay normas en tal sentido.

V.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS O DECLARADAS INADMISIBLES.

No hay artículos ni indicaciones en tal sentido.

VI.- TEXTO DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN.

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente el señor Diputado Informante, esta Comisión recomienda aprobar el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Modifícase el decreto con fuerza de ley (G) N°1, de 1997, Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, de la siguiente manera:

1) Agrégase al artículo 138 un nuevo inciso segundo del siguiente tenor:

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

2) Agrégase a continuación del artículo 153, el siguiente artículo 153-A, nuevo:

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

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

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

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

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

3) Agrégase a continuación del artículo 210, los siguientes artículos 210-A y 210-B, nuevos:

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

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

El mando receptor en un plazo de 3 días hábiles contados desde la recepción de la denuncia, deberá enviar copia de la misma al Director del Personal o su equivalente. El Director del Personal, o su equivalente, supervigilará el procedimiento, de acuerdo a las normas vigentes y las medidas de protección

para el denunciante adoptadas por el mando receptor del denunciante. El Director del Personal de cada institución, o su equivalente, informará mensualmente al Comandante en Jefe respectivo de la sustanciación de este tipo de procedimientos. El Comandante en Jefe a su vez, informará en el mismo plazo al Ministerio de Defensa.

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

Con todo, cuando el denunciante de una vulneración al principio de probidad sea investigado administrativamente por una falta a la disciplina atribuida a él, independiente de los hechos asociados a la denuncia, el Director del Personal, o su equivalente, deberá verificar que en dicha investigación disciplinaria se cumplan las normas del debido proceso, velando por la independencia de los procesos disciplinario y de denuncia, ni que a través del proceso disciplinario se lleve a cabo una represalia constitutiva de falta grave establecida en el inciso primero.

El denunciante no podrá ser calificado por aquellos oficiales que hayan sido objeto de la denuncia, los que estarán inhabilitados para votar en las instancias de calificación anual y/o de apelación respectiva, respecto de sus denunciantes. En ningún caso el haber efectuado una denuncia podrá ser materia de demérito para el denunciante, salvo las relativas al artículo 153-A inciso 4º.”.

Tratado y acordado en sesiones de 7 de mayo; 7 y 20 de agosto; 3 y 10 de septiembre; 8 y 15 de octubre y 19 de noviembre de 2019, con la asistencia de las diputadas señoras Carvajal, doña Loreto; Fernández, doña Maya y Hertz, doña Carmen y de los diputados señores Ascencio, don Gabriel; Brito, don Jorge (Presidente); Carter, don Álvaro; Desbordes, don Mario; Pardo, don Luis; Pérez, don José; Romero, don Leonidas; Teillier, don Guillermo; Tohá, don Jaime; Urrutia, don Ignacio y Urrutia, don Osvaldo.

Asistió, además el señor Schilling, don Marcelo.

Sala de la Comisión, a 19 de noviembre de 2019.



JUAN PABLO GALLEGUILLOS JARA
Abogado Secretario de la Comisión