

Proyecto de ley, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor De Urresti, señoras Ebensperger y Vodanovic, y señores Chahuán y Velásquez, que modifica la ley N° 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses, para incorporar entre los sujetos obligados a efectuar la declaración de intereses y patrimonio a las personas que indica.

1. Antecedentes generales.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (Ministerio de Ciencia) está encargado de asesorar y colaborar con el Presidente o la Presidenta de la República en el diseño, formulación, coordinación, implementación y evaluación de las políticas, planes y programas destinados a fomentar y fortalecer la ciencia, la tecnología y la innovación derivada de la investigación científico-tecnológica con el propósito de contribuir al desarrollo, incrementando el patrimonio cultural, educativo, social y económico del país y sus regiones, y propendiendo al bien común, al fortalecimiento de la identidad nacional y regional y a la sustentabilidad del medio ambiente.

1.1. Sobre el Consejo Asesor Ministerial y los Comités Técnicos o de expertos.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 9 de la ley 21.105, mediante decreto expedido por el Ministerio de Ciencia, bajo la fórmula "por orden del Presidente de la República", se creará un **Consejo Asesor Ministerial (el Consejo)**, el cual tendrá como misión asesorar y apoyar al Ministro o Ministra en el análisis y revisión periódica de las políticas públicas del sector. Dentro de sus labores deberá, además, asesorarlo en la **conformación de los comités técnicos o de expertos**, permanentes o temporales, los que apoyarán y asesorarán al Director o Directora de la Agencia en la elaboración de bases y en la adjudicación de los concursos o convocatorias que ésta ejecute.

El Consejo está integrado por ocho personas calificadas, ajenas a la administración central del Estado, que deben contar con reconocidos méritos en el área de la academia, ciencia, tecnología y de la innovación de base científico-tecnológica. Son designadas por el/la Presidente/a de la República, y el/la Ministro/a de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación preside el Consejo. Sus miembros duran cuatro años en sus cargos, se renuevan por mitades cada dos años y no pueden ser designados para un nuevo período

consecutivo. La integración del Consejo debe ser plural y equilibrada, con una adecuada representación de las regiones, de género y de las diversas disciplinas, enfoques y competencias en las áreas del saber.

A través del Decreto N°2 del Ministerio de Ciencias, del año 2020, se creó el Consejo y se establecieron normas para su funcionamiento. Actualmente este Consejo está integrado por las siguientes personas: Sylvia Eyzaguirre, Andrés Jordán, James McPhee, Mariane Krause, Adrián Palacios, Marisol Facuse, Carlos Olavarría, y Laura Gallardo.¹

Si bien, el Decreto N°2 señala en su artículo 2 inciso tercero que “Los miembros del Consejo ejercerán sus funciones ad-honorem y su desempeño no implicará la creación de un cargo público”, consideramos que, de todos modos, resulta necesario que ellos deban atenerse a las normas de la ley 20.880 sobre probidad en la función pública y prevención de conflictos de intereses, por cuanto en sus atribuciones está el mediar la designación del Comité Técnico Asesor que, en conjunto con el propio Consejo se encargarán de la elaboración de bases y en la adjudicación de los concursos o convocatorias asociados a becas de estudios nacionales y extranjeras; lo que redundaría en que tales organismos deban gestionar recursos públicos del Estado, lo cual se traduce en el otorgamiento de becas a aquellas personas que acrediten las exigencias para la adjudicación.

Por otra parte, la ley 21.105 en su artículo 11 establece la creación de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), la cual es una agencia del Estado que se encarga de administrar y ejecutar las becas de postgrado, programas y concursos, que tienen como propósito promover, fomentar y desarrollar la investigación en Chile, en todas las áreas del conocimiento, el desarrollo tecnológico y la innovación de base científico-tecnológica, de acuerdo con las políticas definidas por el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Para cumplir con dichos compromisos la ANID se guía por valores tales como, la excelencia, transparencia, equidad y la unidad.²

En atención a lo dispuesto en el ya citado artículo 9 de la ley 21.105, es que mediante Resolución Exenta N°10 del Ministerio de Ciencia del año 2021, se designaron a los integrantes del Comité Asesor Técnico (Comité Asesor) de la Subdirección de Capital Humano de la ANID.

¹ Véase en <https://www.minciencia.gob.cl/el-ministerio/consejo-asesor-ministerial/>

² Véase en <https://anid.cl/conoce-anid/principios/>

En el numeral 3 de los considerandos de la Resolución Exenta se señala que el Consejo habría llegado a consenso en torno a la designación de los miembros que integrarían el Comité Asesor de la ANID. De esta manera se resolvió que este primer Comité Asesor estaría compuesto por las siguientes personas:

1. Juan Carlos Sáez Carreño.
2. Maite Castro Gallastegui.
3. Edgar Vogel González.
4. Diego Cosmelli Sánchez.
5. Ariel Orellana López.
6. Angélica Fuenzalida Ramírez.
7. Claudia Venegas Morales.
8. Fabiola Cid Woodhead.
9. Eugenio Pérez Monje.

1.2. Sobre los evaluadores de becas de estudio de la ANID.

Dentro de la estructura de la ANID se encuentran los llamados Grupos de Evaluación (GE). El GE es la unidad básica de revisión y evaluación de los proyectos que postulan a todas las áreas del conocimiento. Su principal función es ejecutar el proceso de revisión y evaluación de todas las postulaciones aceptadas para cada concurso, sugiriendo una nómina de proyectos evaluados a la Dirección Nacional de la Agencia, para su fallo y resolución. Para llevar a cabo sus funciones, el GE cuenta con una persona en la Dirección, otra en la Dirección alterna y un Ejecutivo /a de Proyectos, quien apoya en su gestión.

El mecanismo de selección y reemplazo de integrantes se realiza en base a tres fuentes de información, para resolución de la Dirección Nacional de la Agencia: una, es el Portal del Investigador -investigadores.anid.cl-, la segunda es la base de datos del programa Fondecyt y la tercera son las recomendaciones del mismo GE. Los integrantes deben cumplir los siguientes criterios de selección:

- Experiencia destacada de investigación en la disciplina o área correspondiente al GE.
- Ser investigador/a vigente: en los últimos cinco años, deberá contar con investigaciones recientes, adjudicación de proyectos de investigación concursables de la Agencia y/o equivalente, y publicaciones demostrables de estas investigaciones.

- **No contar con inhabilidades:** de acuerdo a lo establecido por la institución.

Respecto a esto último, ANID ha señalado que quienes conforman los GE y cualquier persona que sea evaluador o evaluadora de proyectos deberán considerar los valores de Excelencia, Transparencia y Equidad promovidos por la Agencia.

Por una parte, los evaluadores deberán mantener absoluta confidencialidad y reserva respecto al proceso de evaluación de las postulaciones y los temas discutidos en las distintas etapas del proceso. Por otra parte, para contar con un proceso de evaluación transparente e imparcial, se **han normado situaciones de conflicto de interés para quienes evalúan, sean parte de paneles e integrantes de los GE**, las cuales deben ser reportadas por ellos y ellas mismas al Ejecutivo (a) de Proyecto (EP), quien además debe realizar la revisión independiente de bloqueos en base a la pertinencia institucional y publicaciones conjuntas.

Las situaciones de conflicto de interés por las cuales un integrante, evaluador o panelista debe bloquearse son:

- Participación en proyectos o publicaciones conjuntas durante los últimos cinco años.
- Relación de amistad, profesional o comercial.
- Relación de tutor/a o cotutor-alumno/a, tanto de pre o postgrado, en los últimos cinco años.
 - Pertenencia a la misma unidad académica, a nivel de Departamento o Unidad equivalente.
 - Relación de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad: abuelo/a-nieto/a, hermanos/as, padre o madre con hijos/as, tío/a, sobrino/a y los consanguíneos de su cónyuge, suegro/a, cuñado/a, yerno o nuera y personas ligadas por vínculo de adopción.
 - Relación de parentesco hasta segundo grado de afinidad (existente entre una persona que está o ha estado casada), uniones civiles y de hecho.
 - Aquellos casos en conocimiento del GE respecto a alguna situación conflictiva a nivel profesional o personal de un/a evaluador/a con el/la postulante, que impida una revisión objetiva de la propuesta.
- Constituir competencia científica directa, respecto a sus propias investigaciones.
- **Todo vínculo que haga presumir falta de independencia o imparcialidad.**

Además, existen condiciones por las cuales los evaluadores o evaluadoras o integrantes

de GE deben inhabilitarse, es decir, no pueden participar del proceso de evaluación. Las personas que se encuentran realizando labores como integrante de GE o como evaluador, y asumen cargos de dirección de investigación institucional de Facultad o un cargo superior, no podrán continuar con dichas funciones.

En relación al momento en el cual dentro del proceso de evaluación deben advertirse y alertarse las posibles situaciones de conflictos de interés ocurre en la Etapa de Preparación, Admisibilidad y Revisión Preliminar de los antecedentes del candidato o postulante a la beca. En caso de cumplir cualquiera de las situaciones descritas, el/la integrante, panelista o evaluador/a deberá solicitar al Grupo de Evaluación el bloqueo y cambio y el/la ejecutivo/a de Proyectos realiza la gestión para llevar a cabo dicho bloqueo y cambio.

Por otra parte, y a fin de dar legitimidad al proceso de evaluación, es que quienes integren los GE, al iniciar el período, deberán firmar el convenio respectivo, el cual incluye una cláusula de confidencialidad y de conflicto de interés y presentar la documentación correspondiente para la tramitación del convenio. En la declaración se establece absoluta reserva y no divulgación de:

- Información interna de trabajo.
- Información personal y académica.
- Información de proceso de evaluación.
- Accesos a los sistemas de Fondecyt.

Sin perjuicio de todo lo señalado hasta ahora, y considerando que los evaluadores y evaluadoras de los GE deben antes de poder registrarse como tales en la ANID suscribir un Convenio de confidencialidad y de conflicto de intereses, de todos modos, consideramos que, en virtud de los principios de probidad e integridad pública, debiese ser necesario que para los evaluadores hubiese un estándar de exigencia mayor que el solo Convenio que se suscribe en los términos ya indicados. En ese sentido, y si bien, a diferencia de lo que hemos propuesto en torno a los miembros del Consejo y del Comité Técnico Asesor, quienes desde una acepción extensiva pueden ser considerados como funcionarios públicos y, por ende, remitirse a las normas que señala la ley 20.880, creemos que ello no obsta a que se pueda exigir un instrumento más efectivo a los evaluadores que de mayor seguridad y legitimidad al proceso de evaluación.

Sería en consecuencia conveniente que, el Ministerio de Ciencias evalúe otras fórmulas y/o contenidos o exigencias que permitan complementar los instrumentos que ya existen en torno a los mecanismos de confidencialidad y de conflictos de interés que se exigen a los GE. En esa línea, sería pertinente por ejemplo, poder revisar y dar mayor precisión a lo que se exige a través de la situación indicada como: **“Todo vínculo que haga presumir falta de independencia o imparcialidad”**.

Asimismo, y en aras de cumplir con principios que la propia ANID se traza como es el de transparencia, consideramos necesario que pueda existir un Registro que se pueda ir actualizando anualmente (en virtud de ser otorgadas las becas con esa periodicidad) respecto de quienes son evaluadores de la Agencia. Lo anterior, en tanto existiendo información sobre quiénes actualmente son evaluadores en la ANID, no se conoce a partir de esa información desde cuándo dichos evaluadores tienen tal condición en la Agencia. Consideramos importante que pueda publicitarse desde cuándo un evaluador pasa a serlo para la ANID, pues de esta manera se puede tener mayor conocimiento sobre quiénes estarían siendo evaluadores con mayor permanencia al interior de la institución. La Subdirección de Capital Humano, establece en la página de la ANID un listado tanto de los coordinadores como de los evaluadores que hoy figuran en la ANID; con todo, y como se ha planteado, no se señala la fecha en la cual habrían ingresado o el período que llevan siendo evaluadores o coordinadores de la Agencia.³

2. Probidad y prevención de conflictos de intereses.

De acuerdo con el artículo 1 de la ley 20,880, el principio de probidad en la función pública consiste en observar una conducta funcionaria intachable, un desempeño honesto y leal de la función o cargo con preeminencia del interés general sobre el particular.

Por otra parte, la norma señala que existe conflicto de intereses en el ejercicio de la función pública cuando concurren a la vez el interés general propio del ejercicio de las funciones con un interés particular, sea o no de carácter económico, de quien ejerce dichas funciones o de los terceros vinculados a él determinados por la ley, o cuando concurren circunstancias que le restan imparcialidad en el ejercicio de sus competencias.

A su turno, el artículo 4 de la ley indica los sujetos que estarán obligados a realizar

³ Véase en

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOGJhOTQOYzQtNGY0ZCOOGIzLTk1ZTIhMTZhZDBlNmZiOTIxIiwidCI6ImU3M2FmMWRILWU5ZTYtNGMOOSliMWUxLWZiNig3ZjM2MjYONyIsImMiOiR9>

declaración de intereses y patrimonio (DIP). El Numeral 3 de ese artículo señala que deberán realizar DIP “Los **integrantes de los Paneles de Expertos o Técnicos** creados por las leyes N°19.940, N°20.378 y N°20.410”.⁴

Si uno revisa la composición de los Paneles de expertos o Técnicos que se establecen en cada una de esas leyes, nos podemos dar cuenta que se trata de personas que en principio no se encuentran necesariamente vinculadas a la Administración del Estado, pero que en virtud de su expertis o méritos académicos y/o profesionales, se consideró conveniente poder incluirlos dentro de aquellos sujetos que estarían obligados a realizar DIP en los términos contemplados por la ley 20.880.⁵ De esta modo, y en virtud de los antecedentes señalados en el punto 1) anterior, es que consideramos que tanto los miembros del Consejo Asesor Ministerial como aquellos que componen el Comité Asesor Técnico de la ANID debiesen efectuar declaración de intereses y patrimonio, tal como lo hacen los miembros de los paneles de expertos o técnicos a los que hacen referencia las leyes indicadas en el numeral 3 de la ley 20.880⁶.

La ley 20.880 señala en su artículo 2 que ella se aplicará a “todo aquel que desempeñe funciones públicas, cualquiera sea la calidad en que lo haga”; por otra parte, el artículo 3 determina “las autoridades y funcionarios que deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública, en los casos y condiciones que señala”. De lo anterior se colige, que la ley 20.880 es una ley que se aplica especialmente a quienes se desempeñen en el eje de la Función Pública. Como hemos podido observar existen casos como el de los integrantes de los Paneles de Expertos o Técnicos, que no exclusiva o directamente se encuentran vinculados al servicio del Estado, pero que de igual modo realizan funciones y servicios

⁴ La ley N°19.940 se refiere a aquella que regula sistemas de transporte de energía eléctrica, establece un nuevo régimen de tarifas para sistemas eléctricos medianos e introduce las adecuaciones que indica a la ley general de servicios eléctricos.

La ley N°20.378 se refiere a aquella que crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros. La ley N°20.410 es aquella que modifica la ley de concesiones de obras públicas y otras normas que indica.

⁵ Al respecto y para mayor información véase en

https://concesiones.mop.gob.cl/Consejo_Concesiones/Paginas/default.aspx y <https://panelexpertos.cl/lainstitucion/>

⁶ En efecto, de acuerdo al Manual de la ley N°20.880 sobre Probidad en la Función Pública del Gobierno de Chile, se señala que en el caso de los integrantes de los Paneles de Expertos o Técnicos creados por la ley N° 19.940 su función es resolver discrepancias relativas a la prestación de servicios eléctricos; en el caso de aquellos expertos o técnicos de la ley N° 20.378, se refieren a materias de determinación tarifaria del transporte público, y por último, en el caso de la ley N° 20.410, los expertos o técnicos se encargan de emitir recomendaciones técnicas sobre discrepancias técnicas o económicas en la ejecución de contratos de concesión.

De esta manera, en las 3 hipótesis la DIP que deben realizar obedece a decisiones que de alguna manera involucran eventualmente desembolso de recursos económicos y que dada la complejidad de los servicios asociados resulta necesario que quienes deban emitir dichos juicios lo hagan con total imparcialidad, probidad y libre de conflictos de interés.

públicos, en virtud del régimen jurídico y/o la organización en la que se encuadran.

De esta manera se opta por un concepto de funcionario público desde una acepción más extensiva. La promoción de una cultura de integridad es relevante para estos en un sentido amplio e independiente de la naturaleza jurídica del vínculo entre la Administración del Estado y el funcionario y la funcionaria. Es decir, aboga por un concepto amplio como el que provee el artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁷.

En general, las normas sobre probidad y prevención de los conflictos de intereses atienden a tres momentos relevantes en donde dichos principios deben observarse: el ingreso a la función pública, su ejercicio y el cese de sus funciones.⁸ En el caso de ingreso a la función pública, el principal mecanismo establecido recae en la obligación de los funcionarios y funcionarias públicas de declarar sus intereses y patrimonio.

Al respecto, la OCDE le otorga gran relevancia a este tema en sus “Directrices para la Gestión de Conflictos de Interés en el Servicio Público”, donde advierte que un conflicto de intereses no resuelto puede implicar un abuso del cargo público, defraudando las confianzas ciudadanas⁹. Dicho ello, mejorar las normas de prevención de los conflictos de intereses en el ejercicio de las funciones es un gran desafío. En este ámbito debe considerarse el tipo de función o autoridad que se desempeñe, pues mientras más facultades de decisión se tienen, mayor riesgo de conflictos de intereses existen.

En Chile, la materialización de estándares de integridad en la función pública se ha logrado en parte a través de la consolidación y desarrollo del principio de probidad. Entendido como “el deber de los funcionarios del Estado de actuar de conformidad a los intereses públicos y fines a los cuales debe servir, prohibiendo otorgar preferencias o desfavores a él u otras personas”, el principio de probidad hasta hoy constituye uno de los pilares sobre los cuales ha sido construida la función pública en el derecho administrativo

⁷ La Convención señala lo siguiente: Por “**funcionario público**” se entenderá: i) toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; ii) toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte; iii) toda otra persona definida como “funcionario público” en el derecho interno de un Estado Parte. No obstante, a los efectos de algunas medidas específicas incluidas en el capítulo II de la presente Convención, podrá entenderse por “funcionario público” toda persona que desempeñe una función pública o preste un servicio público según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte;

⁸ Estrategia Nacional de Integridad Pública. Comisión de Integridad Pública y Transparencia, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Año 2023.

⁹ OCDE (2003). OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service.

chileno¹⁰.

Las DIP pueden respaldar la capacidad de controlar la corrupción. Asimismo, la ausencia de una cultura de integridad impone una pesada carga a la legitimidad democrática, permite la captura del Estado por grupos de interés y afecta negativamente al Estado de Derecho, generando sociedades más injustas y menos pacíficas, lo que debilita la protección de los derechos humanos. En ese sentido, la falta de estándares efectivos de integridad y transparencia también afecta derechos particulares como el derecho de acceso a la información pública y la libertad de expresión, piedras angulares de toda sociedad democrática¹¹. Esto, en el entendido de que ambos derechos son fundamentales para la denuncia, investigación y sanción de la corrupción.

Por último, es importante mencionar que con fecha 31 de mayo de 2024, se ingresó por Mensaje un proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales, en materia de prevención de conflictos de intereses, Boletín N° 16.890-06. La iniciativa se encuentra en su primer trámite constitucional en la Comisión de Gobierno del Senado.

La iniciativa tiene por objeto prevenir los conflictos de intereses ante el cese de funciones de las autoridades que ésta determina, y funcionarios de organismos fiscalizadores señalados en dicha ley. El proyecto pretende regular los sistemas de integridad en la Administración del Estado; ampliar los supuestos del deber de abstención, regulando una declaración jurada ad hoc que lo fortalezca; modifica las normas sobre declaraciones de intereses y patrimonio, ampliando en este caso a los sujetos obligados a realizar las DIP, estableciendo plazos especiales para efectuar la actualización de ellas, y también ampliando las materias a declarar.

Sin perjuicio de valorar la iniciativa, y teniendo presente lo señalado en esta propuesta, consideramos que dicha iniciativa podría ser perfectamente complementada con nuestra iniciativa legal, en tanto, dentro de la ampliación de sujetos obligados a realizar DIP no se consideran aquellos que nosotros hemos identificado en esta moción¹². Dicho ello, sería perfectamente posible que pudiera este proyecto dialogar con el mensaje que recientemente el Gobierno acaba de ingresar al Senado.

¹⁰ Cordero, L. (2015). Lecciones de Derecho Administrativo. Thomson Reuters, Santiago, p. 119

¹¹ CIDH (2019). Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos, p. 69.

¹² En efecto, el artículo 4 del proyecto señala lo siguiente:

Artículo cuarto.- Modificase la ley N° 20.880, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de Conflictos de Intereses, conforme lo siguiente:

3. Idea matriz.

Modificar el **Número 3) del artículo 4**, del Capítulo 1º de los sujetos obligados y del contenido de la declaración de intereses y patrimonio, del Título II “De la declaración de intereses y patrimonio”, de la ley 20.880 sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses, a fin de incluir en dicho numeral a los integrantes del Consejo Asesor Ministerial del Ministerio de Ciencias y a los miembros de los Comités Técnicos o de Expertos a los que se hace referencia en el artículo 9 de la ley 21.105, a fin de contribuir a que las decisiones que dichas personas adopten estén en sintonía y acordes a los estándares y exigencias que en materia de probidad hoy existe en nuestra legislación y también a nivel internacional.

Proyecto de ley

Artículo único:

Modifíquese el artículo 4, Número 3 de la ley 20.880, a fin de agregar a continuación de las leyes a las que dicho numeral hace referencia, a los integrantes del Consejo Asesor Ministerial y de los Comités Técnicos o de Expertos que se señalan en el artículo 9 de la ley 21.105, quedando del siguiente tenor:

“Los integrantes de los Paneles de Expertos o Técnicos creados por las leyes N°19.940, N°20.378, N°20.410 y los integrantes del Consejo Asesor Ministerial y de los Comités Técnicos o de Expertos señalados en la ley 21.105”.

1) Modifícase el artículo 4º en el siguiente sentido: a) Intercálase en el numeral 8, entre la palabra “Municipalidades” y el punto aparte, la siguiente expresión: 32 y aquellas **corporaciones, fundaciones y asociaciones** reguladas en el decreto con fuerza de ley N°1, de 2005, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional”.