

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y REGIONALIZACIÓN, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE PARA EL PERSONAL DE GENDARMERÍA DE CHILE LA OBLIGACIÓN DE EFECTUAR DECLARACIONES DE INTERESES Y PATRIMONIO, EN CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN LA LEY N° 20.880, SOBRE PROBIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA Y PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES

Boletín N°16.985-06

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización pasa a informar el proyecto de ley, de origen en mensaje de S.E. el Presidente de la República, que cumple su primer trámite constitucional, y para cuyo despacho el Ejecutivo hizo presente la urgencia con fecha 11 de septiembre de 2024, calificándola de “suma”.

Con motivo de la tramitación de este proyecto, la Comisión contó con la participación de las siguientes autoridades: 1) Subsecretario de Justicia, señor Jaime Gajardo; y 2) Director Nacional de Gendarmería, señor Sebastián Urra.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS

Para los efectos constitucionales, legales y reglamentarios pertinentes, se deja constancia de lo siguiente:

1) La idea matriz del proyecto es establecer la obligación de todo el personal de Gendarmería de Chile de efectuar declaraciones de intereses y patrimonio, sin perjuicio de aquellos funcionarios que ya se encuentran sujetos a dicha obligación.

2) Normas de quorum especial

Quorum LOC

El numeral 1) del artículo 1 permanente; el artículo 2 permanente y el artículo primero transitorio son de rango orgánico constitucional, según el inciso tercero del artículo 8 de la Carta Fundamental; y, además, en el caso de la primera de las normas mencionadas, de conformidad con lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la causa rol N°2905, de 2015 (considerando séptimo).

Quorum Calificado

El numeral 2 del artículo 1 permanente es de quorum calificado, según el inciso segundo del artículo 8 de la Carta Fundamental.

Las normas del proyecto están estrechamente vinculadas entre sí, y cobran sentido en la medida que se apruebe el artículo 1, específicamente su numeral 1.

3) Trámite de Hacienda

El numeral 1) del artículo 1 permanente y el artículo segundo transitorio deben ser conocidos por la Comisión de Hacienda.



Firmado electrónicamente

<https://extranet.camara.cl/verificardoc>

Código de verificación: B62BF5DE1CF2EAB0

4) La idea de legislar fue aprobada por unanimidad. Participaron en la votación las diputadas señoras Danisa Astudillo y Carolina Tello; y los diputados señores Miguel Becker, Bernardo Berger, Cosme Mellado y Rubén Oyarzo (Presidente).

5) Reservas de constitucionalidad

No se presentaron.

6) Se designó Diputado Informante al señor COSME MELLADO.

II.- ANTECEDENTES

El mensaje

Según expresa el mensaje, la Estrategia Nacional de Integridad Pública (ENIP) es “un instrumento de política pública, orientado a mejorar los estándares de transparencia e integridad” en nuestro país, el cual fue presentado en diciembre de 2023 por el Presidente Boric. Este instrumento cuenta, por una parte, con un completo diagnóstico y definición de objetivos estratégicos que orientarán la creación de una cultura de integridad, con un horizonte de diez años; y, por otra, considera un plan de acción con medidas legislativas, administrativas y de gestión, para alcanzar los objetivos propuestos.

Entre las medidas propuestas por la ENIP, se encuentra la de “extender los sujetos obligados a presentar la declaración de intereses y patrimonio que dispone la ley N°20.880”.

Además, en febrero del presente año, se conformó el Gabinete Pro Seguridad, instancia de coordinación interministerial, compuesta por diversos miembros del gabinete ministerial y subsecretarios de las carteras relacionadas con el combate contra la delincuencia y el narcotráfico.

Luego de la tercera sesión de dicho Gabinete se anunciaron cuatro medidas legislativas a impulsar, una de las cuales es que los funcionarios que trabajan en Gendarmería de Chile formulen sus declaraciones de patrimonio con regularidad, medida que dice relación con el fortalecimiento de la integridad en dicha institución.

Lo anterior cobra particular relevancia ya que, de acuerdo con lo señalado por Gendarmería de Chile en el Compendio de acciones fundamentales para la gestión penitenciaria, Gestión 2018-2022, “una de las estrategias más gravosas de las organizaciones criminales en contra de la gobernanza estatal, sus instituciones y órganos, radica principalmente, además del aumento y control patrimonial, hegemonía del poder y dinamismo de centros de negocios ilícitos, en obtener mayor capacidad de corrupción de las instituciones y agentes públicos mediante el soborno o la intimidación, y la penetración y socavamiento de sus principios, por lo que refrendar la doctrina y principios fundamentales de tales instituciones, resulta trascendental para enfrentar dicho flagelo”.

Agrega el mensaje que este ha sido un tema profusamente estudiado internacionalmente y, a modo ejemplar, cabe recordar lo señalado por la tratadista Mariagrazia Passamano: “El alcance y la amplitud de la cobertura de un sistema de declaración de bienes depende de los niveles de riesgo percibidos en las diferentes áreas de la administración pública, del objetivo general del sistema y de los recursos disponibles. Existe una tendencia mundial a centrar los sistemas de declaración de bienes en los funcionarios de alto nivel y de alto riesgo. Reconociendo que las distintas categorías de funcionarios públicos difieren entre sí, con diferentes niveles de responsabilidad, poder y potencial para verse envueltos en conflictos de

intereses y corrupción, los países deberían considerar la posibilidad de crear reglamentos de declaración de bienes adaptados a las distintas categorías y ramas de los funcionarios públicos.”.

Lo expuesto ha llevado al gobierno a la convicción de la necesidad de incorporar a todo el personal de Gendarmería de Chile dentro de los sujetos obligados a presentar declaraciones de intereses y patrimonio, ampliando por ende el universo de funcionarios que actualmente está sujeto a esta obligación, considerando que este es un instrumento cuyo objeto, precisamente es “transparentar y dar publicidad a las relaciones económicas y patrimoniales que pueden afectar la imparcialidad del declarante al momento de la toma de decisiones, además de permitir transparentar y monitorear la evolución del patrimonio de los sujetos obligados, mientras permanecen en sus cargos.”.

III.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO

A) Discusión general

Durante la discusión general, la Comisión escuchó a las siguientes autoridades:

1) Subsecretario de Justicia, señor Jaime Gajardo

Objetivo del proyecto de ley

Con el afán de dar cumplimiento a los compromisos emanados del Gabinete Pro Seguridad, a las medidas propuestas en la Estrategia Nacional de Integridad Pública y al diagnóstico efectuado por Gendarmería de Chile, se ha estimado necesario presentar un proyecto de ley que disponga la obligación de todo el personal de Gendarmería de Chile de efectuar declaraciones de intereses y patrimonio, sin perjuicio de aquellos que ya se encuentran sujetos a dicha obligación.

Normativa vigente

De acuerdo con el artículo 4 de la ley N°20.880, en términos generales, están obligados a realizar una declaración de intereses y patrimonio:

1.- (...) los jefes superiores de servicio;

2.- las (...) autoridades y personal de planta y a contrata, que sean directivos, profesionales y técnicos de la Administración del Estado que se desempeñen hasta el tercer nivel jerárquico de la respectiva planta de la entidad o su equivalente.

3.- las personas contratadas a honorarios que presten servicios en la Administración del Estado, cuando perciban regularmente una remuneración igual o superior al promedio mensual de la recibida anualmente por un funcionario que se desempeñe en el tercer nivel jerárquico, incluidas las asignaciones que correspondan (...).

Gendarmería tiene aproximadamente 20 mil funcionarios, y de acuerdo con las normas que actualmente regulan esta obligación, un número muy acotado de ellos debe realizar una declaración de intereses y patrimonio.

Antecedentes

1.- En diciembre de 2023 se presentó la Estrategia Nacional de Integridad Pública (ENIP), instrumento de política pública orientado a mejorar los estándares de transparencia e integridad en nuestro país.

2.- La Estrategia Nacional de Integridad Pública es una política hecha de manera participativa, basada en evidencia y con un enfoque proactivo, orientado

a mejorar los estándares de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción en un país.

3.- Entre las medidas anticorrupción en la función pública propuestas en la Estrategia, se encuentra la de “extender los sujetos obligados a presentar la declaración de intereses y patrimonio que dispone la Ley N° 20.880”.

4.- En febrero del presente año se conformó el Gabinete Pro Seguridad, instancia de coordinación interministerial conformada por las carteras de Interior y Seguridad Pública, Defensa, Hacienda y Justicia, entre otras, orientada al combate contra la delincuencia y el narcotráfico.

5.- Una de las iniciativas propuestas por dicho Gabinete consiste en que los funcionarios que trabajan en Gendarmería de Chile formulen sus declaraciones de patrimonio con regularidad, medida que dice relación con el fortalecimiento de la integridad en Gendarmería de Chile.

6.- Se ha entendido que “una de las estrategias más gravosas de las organizaciones criminales en contra de la gobernanza estatal, sus instituciones y órganos, radica principalmente, además del aumento y control patrimonial, hegemonía del poder y dinamismo de centros de negocios ilícitos, en obtener mayor capacidad de corrupción de las instituciones y agentes públicos mediante el soborno o la intimidación, y la penetración y socavamiento de sus principios, por lo que refrendar la doctrina y principios fundamentales de tales instituciones, resulta trascendental para enfrentar dicho flagelo” (documento emanado de una evaluación hecha en el marco del Programa Pacto, programa de asistencia técnica de la Unión Europea para el combate al crimen organizado transnacional).

7.- Dado lo anterior, resulta indispensable incorporar a todo el personal de Gendarmería de Chile dentro de los sujetos obligados a presentar declaraciones de intereses y patrimonio, con el fin “transparentar y dar publicidad a las relaciones económicas y patrimoniales que pueden afectar la imparcialidad del declarante al momento de la toma de decisiones, además de permitir transparentar y monitorear la evolución del patrimonio de los sujetos obligados, mientras permanecen en sus cargos.”.

Subrayó el subsecretario que para la estabilidad del Estado de Derecho y para la democracia es muy relevante poder cuidar al máximo la integridad de la función penitenciaria, para lo cual el gobierno ha considerado importantísimo elevar el estándar al interior de Gendarmería, con el objeto de que todos los funcionarios y funcionarias de esa institución tengan que efectuar su declaración de interés y patrimonio, alejando de esa manera cualquier posibilidad de cambios de patrimonio que puedan dar cuenta de algún tipo de vulneración a la integridad o estar generando algún tipo de corrupción al interior de Gendarmería o, al menos, poder detectar cuando ello ocurra.

Luego, el señor subsecretario abordó el contenido del proyecto de ley

Este consta de dos artículos permanentes:

1.- El artículo primero modifica la ley orgánica de Gendarmería de Chile, incorporando un artículo 14 A, nuevo, que consagra la obligación de efectuar declaración de intereses y patrimonio a todo el personal de Gendarmería de Chile, y corrige un error en la redacción del artículo 27 de la ley.

2.- La segunda disposición modifica la ley N°20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses, agregando al personal de Gendarmería de Chile, dentro de los sujetos obligados a efectuar la referida declaración de intereses y patrimonio.

Además, el proyecto contempla dos disposiciones transitorias:

1.- La primera establece las etapas de entrada en vigencia de la obligación de efectuar declaraciones de intereses y patrimonio para quienes no se encuentren actualmente sujetos a dicho deber.

2.- La segunda contiene una norma de imputación del gasto que implicará el proyecto. El informe financiero de este proyecto es modesto, porque lo que se requiere, principalmente, es la capacitación a todos los funcionarios de Gendarmería para efectos de la declaración de intereses y patrimonio.

Acotó que se establece una gradualidad para la aplicación de esta normativa, debido a que se pasará de aproximadamente 300 funcionarios que actualmente efectúan declaración de intereses y patrimonio, a más de 20 mil, quienes serán los obligados de acuerdo con la nueva regulación. Se trata, de todas formas, de una gradualidad bastante acotada, y que tiene por objeto capacitar debidamente a los funcionarios para la realización de este procedimiento. En efecto, en el plazo de un año contado desde la publicación de la ley en el Diario Oficial, todos los funcionarios de la institución contarán con la aludida declaración en el Sistema, lo que permitirá disponer de más herramientas para pesquisar cualquier tipo de vulnerabilidad a la integridad del sistema penitenciario.

Para finalizar, señaló que este es un proyecto simple, pero muy relevante, pues permitirá contar -junto con otros proyectos de ley en tramitación- con más herramientas para fortalecer la función de Gendarmería de Chile. Este proyecto, además, forma parte importante de la Estrategia de Seguridad Penitenciaria; y permitirá contar con más capacidades para combatir el crimen organizado al interior de los recintos penitenciarios; pero, por sobre todo, con una institución fortalecida institucionalmente y con una política de integridad que permita evitar que sea cooptada por el flagelo de la corrupción.

2) Director Nacional de Gendarmería, señor Sebastián Urra

La autoridad penitenciaria recalcó que para Gendarmería de Chile es de suma importancia que las declaraciones de intereses y patrimonio sean extensivas a todas las categorías y ramas de los funcionarios públicos, con el único objetivo de utilizar este mecanismo para contrarrestar la corrupción y que, como elemento disuasivo, sea la herramienta para evitar que el crimen organizado permee esta noble institución.

A modo de antecedente, un dato relevante para tener en consideración es la dotación actual de Gendarmería de Chile. Al 23 de septiembre del presente año, esta es la siguiente:

Planta	Nº
Planta I (Oficiales)	978
Planta II (Suboficiales)	14.298
Planta III (Profesionales, administrativos, técnicos y auxiliares)	4.755
Total General	20.031

Otro dato importante es la cantidad actual de funcionarias y funcionarios del Servicio que efectúan la declaración de intereses y patrimonio, conforme a las normas de la ley N°20.880. Desglosados por grado y por la planta a la que pertenecen son 252 los obligados, los cuales representan tan solo el 1,26% de la dotación total de Gendarmería de Chile.

Grado	Planta I	Planta III	Contrata	Honorarios	Total General
1	1				1
3	1	2			3
4	49	2	2		53
5		11	19		30
6	96	30	38	1	165
Total General	147	45	59	1	252

En ese contexto, la ampliación del espectro de los sujetos obligados a efectuar la declaración de intereses y patrimonio, que abarcará a todas y todos los funcionarios de Gendarmería, busca contribuir a la implementación y cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Agenda 2030 para la erradicación de la pobreza, la protección del planeta y la prosperidad de toda la humanidad.

En tal sentido, este proyecto de ley se enmarca en el ODS N°16: “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”, conforme a la meta 16.5, para “Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas”.

Por estas razones, Gendarmería de Chile aprobó mediante resolución exenta N°2062, de fecha 25 de marzo del presente año, el Código de Ética, relevando el principio de probidad en la actividad penitenciaria, el que fue elaborado a través de un proceso participativo. Esto permitió convenir los estándares éticos que caracterizan a esta institución, generando una convivencia laboral basada en valores comunes.

Dentro de los valores de la institución fue reconocida la integridad, la cual implica actuar con honestidad, ética, transparencia y probidad en todas las interacciones y decisiones. Este valor, que orienta el desarrollo de la labor penitenciaria en el contexto de la función pública que efectúan sus funcionarios, es el marco valórico de conducta con el que se desarrolla su trabajo.

Para finalizar, recalcó que este proyecto de ley va en línea correcta con el objetivo de fortalecer la integridad de Gendarmería de Chile, procurando que sus funcionarios no se vean seducidos por la corrupción a través del soborno o la intimidación. Para evitar estos flagelos es que se debe incorporar a todos los funcionarios de la institución en esta normativa, sorteando de esa manera el socavamiento de los principios institucionales, y estando en armonía con la Estrategia Nacional de Integridad Pública.

B) Votación Particular

El proyecto consta de 2 artículos permanentes y dos disposiciones transitorias, que fueron objeto del siguiente tratamiento de parte de la Comisión.

Artículo 1

Incorpora las siguientes enmiendas en el decreto ley N° 2859, de 1979, del Ministerio de Justicia, que Fija Ley Orgánica de Gendarmería de Chile:

N°1

Agrega el siguiente artículo 14 A:

“Artículo 14 A.- El personal de Gendarmería de Chile deberá efectuar una declaración de intereses y patrimonio en la forma y términos establecidos en la ley N° 20.880, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses.

Con todo, la información contenida en las referidas declaraciones de intereses y patrimonio será tratada dándose cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 27 de la presente ley.”.

Fue aprobado por unanimidad, con los votos de las diputadas señoras Astudillo y Tello; y de los diputados señores Becker, Berger, Bórquez, Mellado (Cosme), Meza y Oyarzo.

N°2

Modifica el artículo 27 del referido cuerpo legal, cuyo enunciado dice lo siguiente:

“Artículo 27.- Se considerarán secretos los siguientes documentos, cuya publicidad afectare la seguridad del personal de Gendarmería de Chile o la seguridad de la Nación:”.

Al respecto, se propone reemplazar la frase “cuya publicidad afectare” por la frase “por cuanto su publicidad afecta”.

Fue aprobado por la misma votación (8-0-0).

Artículo 2

Modifica el artículo 4 de la ley N°20.880, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, cuyo encabezamiento dice así:

“Artículo 4.- Además de los sujetos señalados en el Capítulo 3° de este Título, se encontrarán obligados a realizar una declaración de intereses y patrimonio, en los términos que indica esta ley, las siguientes personas:”.

La modificación consiste en incorporar el siguiente numeral 14:

“14. El personal de Gendarmería de Chile, sin perjuicio de aquel comprendido en los numerales 1, 10 y 11 de este artículo.”.

Fue aprobado, asimismo, por unanimidad (8).

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo primero.- La obligación de efectuar declaraciones de intereses y patrimonio de conformidad con la ley N° 20.880 del personal que, según el artículo 14 A del decreto ley N°2859, incorporado por el numeral 1 del artículo 1° de esta ley, pasa a estar obligado a efectuarlas, entrará en vigencia de forma gradual de acuerdo con lo que se dispone a continuación:

Primera etapa: A partir del cuarto mes desde la publicación en el Diario Oficial de esta ley, para el personal de la planta de Oficiales Penitenciarios y de la planta de Directivos.

Segunda etapa: A partir del octavo mes desde la publicación en el Diario Oficial de esta ley, para el personal de la planta de Suboficiales Penitenciarios y Gendarmes.

Tercera etapa: A partir del doceavo mes desde la publicación en el Diario Oficial de esta ley, para el personal de las Plantas de Profesionales Funcionarios regidos por la ley N° 15.076, el de Profesionales, de Técnicos, de Administrativos y de Auxiliares, y para los funcionarios a contrata asimilados a las mismas.

El personal de Gendarmería de Chile que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley ya se encontraba obligado a realizar una declaración de intereses y patrimonio, continuará afecto a la misma en los términos señalados en la ley N°20.880.

Este artículo fue aprobado también por unanimidad (8).

Artículo segundo.- El mayor gasto fiscal que signifique la aplicación del numeral 1) del artículo 1° de esta ley en su primer año presupuestario de vigencia, se financiará con cargo al presupuesto vigente de Gendarmería de Chile. No obstante lo anterior, el Ministerio de Hacienda, con cargo a la partida presupuestaria Tesoro Público, podrá suplementar dicho presupuesto en la parte de gasto que no se pudiere financiar con tales recursos.”.

Fue aprobado por unanimidad (9), con los votos de las diputadas señoras Astudillo, Musante y Tello; y de los diputados señores Becker, Berger, Bórquez, Mellado (Cosme), Meza y Oyarzo.

IV.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS

No hay.

V.- INDICACIONES DECLARADAS INADMISIBLES

No hay indicaciones en el supuesto señalado en el epígrafe.

VI.- TEXTO DEL PROYECTO APROBADO

Como consecuencia de lo expuesto, y por las consideraciones que dará a conocer el Diputado Informante, la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización recomienda a la Sala la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY

“Artículo 1°.- Modificase el decreto ley N° 2859, de 1979, del Ministerio de Justicia, que Fija Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, en el siguiente sentido:

- 1) Incorpórase el siguiente artículo 14 A:

“Artículo 14 A. El personal de Gendarmería de Chile deberá efectuar una declaración de intereses y patrimonio en la forma y términos establecidos en la ley N° 20.880, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses.

Con todo, la información contenida en las referidas declaraciones de intereses y patrimonio será tratada dándose cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 27 de la presente ley.”.

- 2) Reemplázase, en el artículo 27, la frase “cuya publicidad afectare” por la frase “por cuanto su publicidad afecta”.

Artículo 2°.- Incorpórase, en el artículo 4° de la ley N°20.880, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, el siguiente numeral 14:

“14. El personal de Gendarmería de Chile, sin perjuicio de aquel comprendido en los numerales 1, 10 y 11 de este artículo.”.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo primero.- La obligación de efectuar declaraciones de intereses y patrimonio de conformidad con la ley N° 20.880 del personal que, según el artículo 14 A del decreto ley N°2859, incorporado por el numeral 1 del artículo 1° de esta ley, pasa a estar obligado a efectuarlas, entrará en vigencia de forma gradual de acuerdo con lo que se dispone a continuación:

Primera etapa: A partir del cuarto mes desde la publicación en el Diario Oficial de esta ley, para el personal de la planta de Oficiales Penitenciarios y de la planta de Directivos.

Segunda etapa: A partir del octavo mes desde la publicación en el Diario Oficial de esta ley, para el personal de la planta de Suboficiales Penitenciarios y Gendarmes.

Tercera etapa: A partir del doceavo mes desde la publicación en el Diario Oficial de esta ley, para el personal de las Plantas de Profesionales Funcionarios regidos por la ley N° 15.076, el de Profesionales, de Técnicos, de Administrativos y de Auxiliares, y para los funcionarios a contrata asimilados a las mismas.

El personal de Gendarmería de Chile que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley ya se encontraba obligado a realizar una declaración de intereses y patrimonio, continuará afecto a la misma en los términos señalados en la ley N°20.880.

Artículo segundo.- El mayor gasto fiscal que signifique la aplicación del numeral 1) del artículo 1° de esta ley en su primer año presupuestario de vigencia, se financiará con cargo al presupuesto vigente de Gendarmería de Chile. No obstante lo anterior, el Ministerio de Hacienda, con cargo a la partida presupuestaria Tesoro Público, podrá suplementar dicho presupuesto en la parte de gasto que no se pudiere financiar con tales recursos.”.

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones celebradas los días 11 y 24 de septiembre de 2024, con la asistencia de las diputadas señoras Danisa Astudillo, Camila Musante, Catalina Pérez, Joanna Pérez y Carolina Tello; y de los diputados señores Miguel Becker, Bernardo Berger, Fernando Bórquez, Juan Fuenzalida, José Carlos Meza, Cosme Mellado, Rubén Oyarzo (Presidente) y Matías Ramírez.

También corrieron la diputada señora Marta Bravo y el diputado señor Luis Cuello, en reemplazo de los diputados señores Juan Fuenzalida y Matías Ramírez, respectivamente.

Sala de la Comisión, a 25. de septiembre de 2024

JUAN CARLOS HERRERA INFANTE
Abogado Secretario de la Comisión