INFORME DE LA COMISION DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE UN NUEVO ESTATUTO DE PROTECCIÓN EN FAVOR DEL DENUNCIANTE DE ACTOS CONTRA LA PROBIDAD ADMINISTRATIVA.

Boletines N°s 13115-06 y 13565-07 (refundidos)

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda pasa a informar, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 226 del Reglamento de la Corporación, el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, boletines refundidos, originado en Moción de las diputadas señoras Marcela Hernando, Karin Luck, Andrea Parra y Joanna Pérez; y de los diputados señores Bernardo Berger, Manuel Monsalve, René Saffirio, Raúl Saldívar, Leonardo Soto y Renzo Trisotti (boletín N°13.115-06 ingresado a 9 de diciembre de 2019), que Modifica la ley N°18.834, sobre Estatuto Administrativo, para promover la denuncia, por parte de los funcionarios públicos, de los delitos y otros hechos irregulares de los que tengan conocimiento; y en el Mensaje de S.E. el Presidente de la República (boletín N°13.565-07 ingresado el 4 de junio de 2020) que Establece un nuevo estatuto en favor del denunciante de actos contra la probidad administrativa.

En representación del Ejecutivo presentó la iniciativa el Ministro de Justicia señor Hernán Larraín Fernández.

I.-CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS

1.- Comisión Técnica: Comisiones Unidas de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización, y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

2.- Normas de quórum especial:
No hay nuevas normas que calificar en este trámite.

3.- Indicaciones rechazadas: No hubo

4- Indicaciones declaradas inadmisibles: No hubo

5 Modificaciones efectuadas: No hubo

6 Diputado informante: El señor Gastón Von Mühlenbrock Zamora.

II.-SÍNTESIS DE LAS IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES

Fortalecer la probidad administrativa mediante el perfeccionamiento de los mecanismos legales existentes[1] para promover que, no solo los funcionarios públicos, sino

[1] La ley N° 20.205, de 2007, que Establece normas para proteger a los funcionarios públicos que denuncien irregularidades y faltas a la de probidad.
constituyó un gran avance destinado a consagrar un halo de protección para los empleados públicos que deben dar cumplimiento a su deber de denuncia, tal normativa contempla ciertas materias que es necesario y recomendable perfeccionar. En ese sentido, la ley referida goza de un campo de aplicación acotado, pues solo reconoce derechos para aquellos funcionarios públicos a los que se les aplica el Estatuto Administrativo o el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, pero no a quienes se encuentran sujetos a otros regímenes estatutarios, contratados a honorarios o bajo el régimen contractual normado por el Código del

Firmado electrónicamente
https://extranet.camara.cl/verificardoc
Código de verificación: 207CC9CDF03CC0EB

Firmado por María Eugenia Silva Ferrer
Fecha 06/01/2021 18:21:41 CLST

que todas las personas que desempeñen funciones en la Administración del Estado, cualquiera sea la calidad jurídica en que lo hagan y el estatuto que les sea aplicable, e incluso los ciudadanos particulares, puedan denunciar hechos de que tomen conocimiento al interior de la Administración y que pudieren estimarse constitutivos de infracciones a las obligaciones o deberes ministeriales previstos en el ordenamiento jurídico, sean o no constitutivos de delito, estableciendo, para tales fines, procedimientos expeditos de denuncias y medidas de protección eficientes y suficientes que motiven la denuncia, especialmente por parte de los operadores del sistema público.

III.-CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta de 17 artículos permanentes y cuatro disposiciones transitorias.

Las normas permanentes constan de cinco títulos que contienen disposiciones generales, procedimiento de denuncias en el sector público a través del canal de denuncias de la Contraloría, de la reserva de la denuncia, del deber de denuncia y de las medidas de protección en favor del personal de la administración del estado, y referido a disposiciones adecuatorias del Estatuto Administrativo y del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, como asimismo, modificaciones en el Código Procesal Penal, enmiendas en el Código Penal y en el Código del Trabajo.

En particular, el proyecto contiene:

-Un nuevo Canal de Denuncias de la Contraloría General de la República: se establece un canal a través de una plataforma electrónica, en el cual cualquier persona podrá denunciar hechos constitutivos de Infracciones disciplinarias o de faltas administrativas, y hechos constitutivos de corrupción, o que afectaren recursos públicos, en los que tuviere participación un servidor público o un organismo de la Administración de Estado.

-Reserva de la identidad del denunciante, así como de la denuncia y de los antecedentes acompañados a ésta: se garantiza el derecho del particular o servidor público denunciante a solicitar que su identidad permanezca reservada, desde el momento de la presentación de la denuncia hasta el cierre de los procedimientos que se inicien con ocasión de ésta.

-Reforzamiento de las medidas de protección en favor del servidor público denunciante y establecimiento de medidas correctivas: el nuevo sistema que se promueve ofrece más de una alternativa idónea para la recepción de denuncias administrativas, con un mecanismo de protección distinto, según cual sea la necesidad de tutela del denunciante.

-Establecimiento de un deber de denuncia aplicable a todo servidor público: se da claridad a los ámbitos que abarca el deber de denuncia.

-Sanción para el funcionario público que ejerce acciones de hostigamiento en contra del denunciante o testigo: se establece el castigo de destitución a aquellos funcionados públicos que adopten acciones de hostigamiento en contra de

---

Trabajo. Asimismo, se ha sostenido que la normativa sobre la materia no dispuso de un canal que facilite el cumplimiento del deber de denuncia y que permita a la Administración tomar conocimiento, a la brevedad, de aquellos actos que lesionan el correcto ejercicio de la función pública. Finalmente, y en cuanto a las medidas de protección, los derechos dispuestos por la normativa respectiva pueden complementarse, de manera de contribuir a contar con un mecanismo efectivo que incentive las denuncias y que permita resguardar la estabilidad e indemnidad laboral del empleado público denunciante.

cualquier persona que efectúe una denuncia de acuerdo a lo previsto en la ley o declare como testigo en una investigación administrativa o ante la justicia, o ejecute acciones de esta naturaleza en contra de los familiares de estos.

-Medidas de protección a favor del denunciante de un hecho que reviste caracteres de delito en el sistema procesal penal: se entrega protección al denunciante en términos de reserva de identidad.

-Delitos: se modifica el Código Penal en lo referente al delito de denuncia calumniosa para ponerlo en sintonía con la nueva regulación.

IV.-COMPETENCIA DE ESTA COMISIÓN DE HACIENDA

Los artículos 2 permanente, que se ubica en el proyecto dentro del Título II denominado "De las denuncias en el sector público a través del canal de denuncias de la Contraloría", y cuarto transitorio, deben ser conocidos por la Comisión de Hacienda, con los siguientes textos:

"Artículo 2.- Canal de Denuncias. Créase un Canal de Denuncias, administrado por la Contraloría, mediante una plataforma electrónica, a efectos de que toda persona pueda denunciar hechos constitutivos de infracciones disciplinarias o de faltas administrativas, incluyendo, entre otros, hechos constitutivos de corrupción, o que afectaren, o pudieren afectar, bienes o recursos públicos, en los que tuviere participación personal de la Administración del Estado o un organismo de la Administración de Estado.

La denuncia deberá presentarse y gestionarse de conformidad a lo dispuesto en los artículos siguientes.

Mediante un reglamento expedido por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y suscrito también por el Ministro de Hacienda, se regularán los aspectos técnicos, de operatividad y de cualquier otra especie necesarios para la adecuada implementación y funcionamiento del Canal, el que deberá contar con altos estándares de seguridad para impedir filtraciones".

"Artículo cuarto transitorio.- El mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley durante el primer año presupuestario de su vigencia, se financiará con cargo al presupuesto de la Contraloría General de la República y, en lo que faltare, con recursos provenientes de la partida presupuestaria Tesoro Público. En los años siguientes se estará a lo que considere la Ley de Presupuestos respectiva.".

V.- INCIDENCIA EN MATERIA FINANCIERA O PRESUPUESTARIA DEL ESTADO

Primer informe financiero

El informe Financiero N°084 de 26 de mayo de 2020 curso, ingresado con el Mensaje indica lo siguiente:

Objetivos específicos:

Incorporar un Estatuto de Protección en favor del denunciante, creando un canal de denuncia a través de una plataforma electrónica, regulando el órgano público a cargo de su implementación y gestión, reforzando las medidas de protección del funcionario denunciante, estableciendo medidas de protección en favor del denunciante particular y sancionado la persecución u hostigamiento al funcionario.

Efecto del proyecto de ley sobre el Presupuesto Fiscal

-La implementación del proyecto de ley requiere, primero la implementación del nuevo Canal de Denuncias de la Contraloría General de la República, lo que se establecerá mediante una plataforma electrónica. Esto se materializará a través de mejoras a los sistemas que actualmente están en funcionamiento, por medio de la contratación de un equipo externo y el aumento de la capacidad de almacenamiento de la plataforma.

-A lo anterior deberá agregarse un gradual fortalecimiento a la Unidad de Protección Funcionaria de la Contraloría General de la República, lo que se calcula mediante estimaciones de incremento por número de denuncias y los tiempos que se dedican al manejo de estas.

Para evaluar una estimación de las horas de trabajo requeridas, se considera que, de la demanda total de 15.598 denuncias y sugerencias de fiscalización recibidas anualmente por Contraloría, un 24,30% de los casos son presentadas por funcionarios públicos. Esto equivale a 3.791 casos anuales y aproximadamente 315 casos mensuales. Adicionalmente, de acuerdo a lo Informado por la entidad fiscalizadora, un 35,72% de los casos totales recepcionados solicita reserva de identidad, esto es, 1.355 casos anuales y aproximadamente 112 casos mensuales.

De esta forma, se evalúa un escenario que considera la plena ejecución de la ley, donde se hace una estimación de horas mensuales requeridas. Para lo anterior, se asigna una dedicación de 1,33 horas al análisis general del caso, 1,33 horas a la evaluación de la protección, y 1,33 a la confección de informes. De esta forma, a medida que la implementación de la Ley lo requiera, anualmente se evaluarán dichos requerimientos de dotación al efecto, los que además podrán considerar costos operacionales derivados de la contratación de este personal adicional.

En virtud de lo anterior, el presente proyecto de ley estima un mayor gasto fiscal para la implementación de la iniciativa de $87.109 miles asociados a requerimientos tecnológicos por una sola vez, y requerimiento de personal que será evaluado anualmente en la Ley de Presupuesto según la puesta en marcha de esta.

El mayor gasto fiscal que irrogue la aplicación de esta ley, durante el primer año presupuestario de su entrada en vigencia, se financiará con cargo a la partida presupuestaria de la Contraloría General de la República, y en lo que faltare, se financiará con cargo a los recursos de la partida presupuestaria Tesoro Público de la Ley de Presupuestos del Sector Público. En los años siguientes se estará a lo que considere la Ley de Presupuestos respectiva.

Segundo informe financiero

Con motivo de la presentación por el Ejecutivo de indicaciones en el transcurso del debate, se generó el IF N°135, de 13 de agosto de 2020.

En particular, las indicaciones contemplaron los siguientes aspectos:

-Se incluye, dentro de este nuevo estatuto, a las empresas públicas creadas por ley y los organismos constitucionalmente autónomos, de acuerdo a la sujeción a las normas de fiscalización de la Contraloría General de la República, de conformidad a las disposiciones legales vigentes.

-Se especifica el acto administrativo que impone sanción del artículo 4º.

-Se especifica que, en ciertos casos, la Contraloría deberá ejercer las acciones que correspondan con el objeto de que se persigan las responsabilidades de los involucrados, por parte de los órganos y tribunales competentes, de conformidad a la ley.

-Se corrigen aspectos formales de redacción.

-Se agrega que las disposiciones de esta ley también serán aplicables a las denuncias por hechos constitutivos de faltas administrativas respecto de determinadas entidades o su personal.

-Se indica que el trabajador regido por el Código del Trabajo que ha sufrido represalias con motivo de una denuncia en los términos planteados en el Título II de esta ley, podrá reclamar la afectación de sus derechos conforme a las disposiciones de dicho Código.

Efecto del proyecto de ley sobre el Presupuesto Fiscal

Las modificaciones antes expuestas no irrogan un mayor gasto fiscal.

Lo anterior, en cuanto se mantienen los supuestos utilizados en el IF Nº 84 del año 2020, en relación a los requerimientos de implementación del nuevo Canal de Denuncias de la Contraloría General de la República.

VI-AUDIENCIAS RECIBIDAS Y ACUERDOS ADOPTADOS

Presentación del proyecto de ley

El Ministro de Justicia y Derechos Humanos, señor Hernán Larraín Fernández, expresó que este proyecto de ley se enmarca en la política del Estado de Chile, tendiente a fortalecer la probidad y hacer frente a la corrupción, conforme a los lineamientos de la OCDE.

En este sentido, la iniciativa propone lo siguiente:

-Se reconoce la existencia de un Sistema de Denuncia, establecido en favor de toda persona, para favorecer la denuncia, de hechos que digan relación con el actuar de los servidores públicos y todo tipo de irregularidades administrativas, entre ellas, hechos constitutivos de corrupción, o que afectaren, o pudieren afectar, bienes o recursos públicos, en los que tuviere participación personal de la Administración del Estado o un organismo de la Administración de Estado.

-Se crea un canal a través de Contraloría, que permite la denuncia de hechos constitutivos de infracciones disciplinarias y de faltas administrativas.

-Se otorga a la Contraloría potestades disciplinarias para ordenar directamente la persecución de responsabilidades administrativas de parte de los servidores públicos involucrados en estas conductas.

-Se encarga a Contraloría el deber de poner en conocimiento del Ministerio Público aquellos hechos denunciados por el canal que sean constitutivos de delito.

-Se encarga a Contraloría el deber de poner en conocimiento de otros organismos competentes aquellos hechos que puedan requerir la participación de órganos fiscalizadores o de control.

-Se hacen extensivos los deberes de denuncia a todo el personal de la Administración del Estado, sin importar su calidad jurídica.

-Se faculta al denunciante a decidir si su identidad debe ser reservada

-En caso de anuencia, la reserva se mantiene en todo momento, salvo que el denunciante intervenga en sede penal (en otra calidad).

-Se establecen mecanismos de protección preventivos en favor del denunciante personal de la Administración del Estado, sin distinción respecto de su calidad jurídica.

-Se crea un mecanismo correctivo de reclamación en sede administrativa, en caso de represalia.

-Se castiga con la destitución a aquellos funcionarios públicos que adopten acciones de hostigamiento en contra de cualquier persona que efectúe una denuncia o declare como testigo. Falta grave a la probidad.

-Se faculta al Ministerio Público para instruir y proveer protocolos y mecanismos a fin de brindar secreto y reserva a la identidad del denunciante.

-Podrá, igualmente, disponer medidas de protección a favor del denunciante y su familia.

-Se establecen nuevos tipos penales, con el objeto de sancionar la denuncia calumniosa y la violación de secreto.

En cuanto al impacto presupuestario del proyecto, señaló que su implementación requiere, primero la implementación del nuevo Canal de Denuncias de la Contraloría General de la República, lo que se establecerá mediante una plataforma electrónica. Esto se materializará a través de mejoras a los sistemas que actualmente están en funcionamiento, por medio de la contratación de un equipo externo y aumento de la capacidad de almacenamiento de la plataforma.

Ello tiene un costo estimado por requerimientos tecnológicos asociados: $ 87.109.000, por una sola vez.

A lo anterior debe agregarse un gradual fortalecimiento a la Unidad de Protección Funcionaria de la Contraloría General de la República, lo que se calcula mediante estimaciones de incremento por número de denuncias y los tiempos que se dedican al manejo de éstas. Tratándose del requerimiento de personal, será evaluado anualmente en la Ley de Presupuestos.

El mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley durante el primer año presupuestario de su vigencia, se financiará con cargo al presupuesto de la Contraloría General de la República y, en lo que faltare, con recursos provenientes de la partida presupuestaria Tesoro Público. En los años siguientes se estará a lo que considere la Ley de Presupuestos respectiva.

Finalmente, en cuanto a la implementación en la práctica del proyecto, indicó que el Fiscal Nacional, dentro de 3 meses desde la publicación de la ley, dictará instrucciones generales a efectos de asegurar el secreto de la identidad del denunciante. Las enmiendas al Código Procesal Penal entrarán en vigencia 3 meses después de la publicación de la ley. Dentro de 6 meses desde la publicación de la ley, se dictará el reglamento que regule los aspectos técnicos y de operatividad, necesarios para la implementación del Canal. 30 días después, entrarán en vigencia las disposiciones contenidas en los títulos I, II, III y IV de la presente ley.

ACUERDOS ADOPTADOS

Tras la exposición, los integrantes de la Comisión valoraron la iniciativa. Consultaron si la Contraloría General de la República participó en el proceso de discusión del proyecto en la Comisión Técnica; si el presupuesto que se consigna en el informe financiero será suficiente; y si las disposiciones de la iniciativa tendrán o no efecto únicamente hacia el futuro.

El Ministro explicó que el Contralor General de la República participó activamente en la discusión del proyecto, valorando en general su contenido, y formulando ciertas observaciones que fueron acogidas por el Ejecutivo. Por su parte, el presupuesto contemplado en la cifra del informe financiero debe ser complementado con lo que año a año

se destine mediante Ley de Presupuestos, para satisfacer los requerimientos de personal.
Finalmente, indicó que, si bien el principio de legalidad implica la prohibición de aplicar retroactivamente las sanciones que se proponen en el proyecto, el sistema de denuncias será perfectamente aplicable a las faltas a la probidad cometidas con anterioridad a su entrada en vigencia, siempre que no se encuentren prescritas.

VOTACIÓN

Las normas de competencia de esta Comisión fueron votadas conjuntamente:

Artículo 2.- Canal de Denuncias. Créase un Canal de Denuncias, administrado por la Contraloría, mediante una plataforma electrónica, a efectos de que toda persona pueda denunciar hechos constitutivos de infracciones disciplinarias o de faltas administrativas, incluyendo, entre otros, hechos constitutivos de corrupción, o que afectaren, o pudieren afectar, bienes o recursos públicos, en los que tuviere participación personal de la Administración del Estado o un organismo de la Administración de Estado.

La denuncia deberá presentarse y gestionarse de conformidad a lo dispuesto en los artículos siguientes.

Mediante un reglamento expedido por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y suscrito también por el Ministro de Hacienda, se regularán los aspectos técnicos, de operatividad y de cualquier otra especie necesarios para la adecuada implementación y funcionamiento del Canal, el que deberá contar con altos estándares de seguridad para impedir filtraciones.

Artículo Cuarto Transitorio.- El mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley durante el primer año presupuestario de su vigencia, se financiará con cargo al presupuesto de la Contraloría General de la República y, en lo que faltare, con recursos provenientes de la partida presupuestaria Tesoro Público. En los años siguientes se estará a lo que considere la Ley de Presupuestos respectiva.”.

Puestas en votación las disposiciones sometidas a la competencia de la Comisión, resultaron aprobadas por la unanimidad de los ocho diputados(a) presentes señores(a) Cid, Lorenzini, Mellado, Ortiz, Pérez, Santana, Schilling y Von Mühlenbrock.

****

Por las razones expuestas, la Comisión de Hacienda recomienda aprobar el proyecto de ley sometido a su conocimiento, en la forma explicada.

Tratado y acordado, según consta en el acta correspondiente a la sesión celebrada el día de hoy, con la asistencia de los diputados(a) señora Sofía Cid Versalovic, Pablo Lorenzini Basso (Presidente accidental), José Miguel Ortiz Novoa, Leopoldo Pérez Lahsen, Alejandro Santana Tirachini, Marcelo Schilling Rodríguez y Gastón Von Mühlenbrock. Asimismo, asistió el diputado señor Pepe Auth Stewart.

Sala de la Comisión, a 6 de enero de 2021



MARÍA EUGENIA SILVA FERRER
Abogado Secretaria de la Comisión