consejo para la
Transparencia

PROPUESTA DE UN ACUERDO NACIONAL SOBRE INTEGRIDAD PÚBLICA Y ANTICORRUPCIÓN

consejo para la
Transparencia

El Consejo para la Transparencia (CPLT) es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado.

Su principal labor es velar por el buen cumplimiento de dicha ley, la que fue promulgada el 20 de agosto de 2008 y entra en vigencia el 20 de abril de 2009.

PROPUESTA DE UN ACUERDO NACIONAL SOBRE INTEGRIDAD PÚBLICA Y ANTICORRUPCIÓN

Chile está atravesando por una profunda crisis de confianza caracterizada por la percepción de falta de transparencia y un aumento de la corrupción, la que peligrosamente se ha ido generalizando en nuestras instituciones y arraigado en la opinión de la ciudadanía.

Los riesgos que significa para nuestra democracia esta situación, debe despertar todas la alertas y suscitar nuestra mayor atención y preocupación, pues cuando la corrupción permea instituciones que son fundamentales para el país, y ésta pasa de ser un hecho aislado o particular a una situación estructural de nuestras instituciones, nos situamos en un punto de no retorno, con consecuencias fatídicas para la democracia y nuestra vida en sociedad. Si la corrupción captura a las instituciones, se establece una condición que abona el surgimiento de flagelos funestos para la democracia, como el abuso de poder y la desigualdad, la priorización de intereses privados por sobre el bien público, pago de favores, e incluso la captura de autoridades por parte del narcotráfico, atentando directamente contra las posibilidades de desarrollo de nuestro país. Reaccionar ante esta situación es necesario y hoy, a la luz de los múltiples hechos de corrupción que conocemos, urgente.

El Consejo para la Transparencia (CPLT), en estos 10 años de desarrollo de su labor como órgano garante y promotor de la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales en nuestro país, y en base a su misión de contribuir al fortalecimiento de la democracia a través de la rendición de cuentas y el control social, se siente convocado a asumir un rol de liderazgo para dar un salto cualitativo en materia de probidad, transparencia e integridad pública.

Desde una visión sistémica, este esfuerzo persigue visibilizar y proponer acciones orientadas a materializar efectos virtuosos de la transparencia en la ética y probidad de autoridades y funcionarios públicos, la calidad de la gestión pública y la eficiencia en la asignación de los recursos del Estado, propiciando que se construyan, donde no existan, o se reconstruyan, donde estén quebrantadas, las bases de una indispensable confianza en nuestra institucionalidad democrática.

Dado lo anterior y la constante necesidad de las propias instituciones públicas de avanzar permanentemente hacia mayores estándares de transparencia, rendición de cuentas, probidad y políticas anticorrupción, que respondan a las necesidades de una ciudadanía cada vez más exigente, el Consejo para la Transparencia propone la creación de un gran **Acuerdo Nacional sobre Integridad Pública y Anticorrupción**, el cual se transforme en un aporte sustancial para arribar a los más altos estándares en estas materias por parte de las autoridades e instituciones públicas, logrando así niveles superiores a los que los pisos mínimos legales exigen.

El énfasis de esta propuesta busca establecer lineamientos que permitan a nuestro país alcanzar estándares institucionales altos y probados en transparencia, rendición de cuentas y probidad, de manera de enfrentar con un foco preventivo situaciones de irregularidades y corrupción que están afectando a instituciones básicas para nuestra democracia.

LA CORRUPCIÓN:
UN RIESGO REAL PARA NUESTRA DEMOCRACIA

Un Estado con una institucionalidad débil, con una estructura administrativa ininteligible y opaca o sobreregulada, carente de una burocracia profesional y con altos niveles de discrecionalidad, presenta condiciones idóneas para la corrupción.

Cuando prácticas irregulares o situaciones de corrupción comienzan a extenderse y se infiltran en nichos de algunos poderes del Estado y las Fuerzas Armadas y de Orden, a lo que nos encaminamos es al socavamiento de la democracia.

A la luz de los múltiples casos que hemos conocido en los últimos años, hoy queda en evidencia que la corrupción es un riesgo real para el desarrollo democrático de nuestro país, con altos costos en el ámbito económico, político y social.

LOS COSTOS DE LA CORRUPCIÓN

El Foro Económico Mundial calcula el costo global de la corrupción en

2,6 BILLONES DE DÓLARES = **5%** DEL PIB MUNDIAL (2018)

COSTOS CASOS DE CORRUPCIÓN EN CHILE

MONTOS DEFRAUDADOS PREVIO LEY DE TRANSPARENCIA

DÁVILA[1]
$ 135.580.000.000

MOP-GATE[2]
$ 1.253.000.000

INVERLINK[3]
$ 3.000.000.000

CHILEDEPORTES[4]
$ 417.000.000

EFE[5]
$ 8.134.800.000

COSTO TOTAL
$ 148.384.800.000

MONTOS DEFRAUDADOS POST LEY DE TRANSPARENCIA

FRAUDE FONDOS LEY DEL COBRE EN EL EJÉRCITO[6]
$ 5.483.709.087

FRAUDE EN CARABINEROS[7]
$ 28.300.000.000

COSTO TOTAL
$ 32.783.709.087

1 Fiscalía Nacional. Ministerio Público. (2008) Revista Jurídica del Ministerio Público N° 37. ISSN: 0718-6479.
2 Investigación a cargo de la Contraloría General de la República. Dictamen N° 2.355.
3 Fiscalía Nacional. Ministerio Público. (2012) Revista Jurídica del Ministerio Público N° 51. ISSN: 0718-6479.
4 Investigación a cargo de la Contraloría General de la República. Informe Final 2012, número: 46/2012.
5 Fiscalía Nacional. Ministerio Público. (2016) Revista Jurídica del Ministerio Público N° 66. ISSN: 0718-6479
6 Investigación a cargo de la Contraloría General de la República. Informe Final 2016, número: 256/2016
7 Cifra entregada en audiencia del caso el 21 de diciembre de 2018 por el correspondiente Fiscal. Fue nota tratada por diversos medios de prensa de la época.

COSTO CASOS DE CORRUPCIÓN GORES Y MUNICIPIOS

VIAJES CONCEJALES POZO ALMONTE (2018), SERRA GORDA (2017), CURICÓ (2016) Y OTROS[1]

$ 892.000.000

USO IRREGULAR FONDOS SEP[2] (2012)

$ 25.000.000.000

HORAS EXTRAS QUILICURA[3] (2013)

$ 1.500.000.000

IRREGULARIDADES MUNICIPALIDAD DE TORTEL[4] (2011-2016)

$ 99.368.038

IRREGULARIDADES CONSTRUCCIÓN PUENTE DE TENO[5] (2017)

$ 27.000.000

CORPORACIÓN MUNICIPAL DE TIERRA AMARILLA[6] (2018)

$ 250.000.000

INSUMOS SIN UTILIZAR EN HOSPITAL DE MAIPÚ

$ 680.000.000

ENTREGA IRREGULAR FONDOS FNDR GORE VALPARAÍSO[7]

$ 3.333.000.000

COSTO TOTAL

$ 31.781.368.038

1 Investigación a cargo de la Contraloría General de la República. Dictámenes: 46110/2013, 22892/2016, 55421/2015, 5500/2016, 79254/2014, 79603/2011, 26794/2013, 79621/2011, 54599/2016, 66882/2016, 77220/2015, 24274/2014, 68113/2014.
2 Investigación a cargo de la Contraloría General de la República. Informe Final 2012, número: 9/2012
3 Investigación a cargo de la Contraloría General de la República. Informe Final 2016, número: 1.028/2016
4 Investigación a cargo de la Contraloría General de la República. Informe Final 2016, número: 2493. Informe Final 2016, número: 1835. Informe Final 2015, número: 1.270/2015. Informe de Seguimiento 2014, número: 4/2014. Informe Especial 2013, número: 8/2013.
5 Investigación a cargo de la Contraloría General de la República. Investigación Especial 2017, número: 833-2017.
6 Investigación a cargo de la Contraloría General de la República. Informe Final 2016, número: 762/ 2016.
7 Investigación a cargo de la Contraloría General de la República. Informe Final 2014, número: 51/2013.

LA SUMA TOTAL DE CASOS DE IRREGUARIDADES ALCANZA UN VALOR DE

$ 380.537.877.125

ESTOS RECURSOS MAL UTILIZADOS EQUIVALEN A

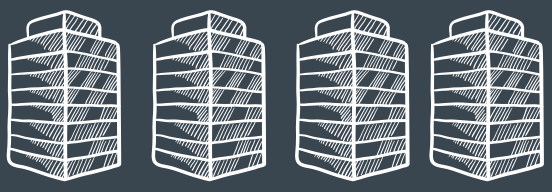
34.469

VIVIENDAS SOCIALES

39

COLEGIOS DE EXCELENCIA

4



HOSPITALES PÚBLICOS DE ALTA COMPLEJIDAD

DESLEGITIMIDAD DE LAS INSTITUCIONES Y CRISIS POLÍTICA A CAUSA DE LA CORRUPCIÓN

Hoy la ciudadanía exige altos estándares de transparencia y ética de sus funcionarios y autoridades. La corrupción y prácticas irregulares erosionan sustancialmente la confianza social, la imagen país, la legitimidad de las instituciones y nuestro sistema político.

DETERIORO DE LA IMAGEN PAÍS

Chile se ubicó en el lugar

27

del Ranking 2018 de Transparencia Internacional.

En los últimos **4 años** Chile ha descendido

6

PUESTOS

Destacado en el sitio oficial de TI como uno de los países que baja en su posicionamiento.

DESLEGITIMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO EN CIFRAS

Solo un **42%** de los chilenos dice tener satisfacción con la democracia.

Un **22%** señala que se gobierna para el bien de todo el pueblo.

Solo un **8%** considera que la distribución de la riqueza es justa (nivel más bajo de Latinoamérica[1]).

Más de **20** **autoridades**, entre alcaldes, concejales, senadores, diputados, y recientemente fiscales y jueces, han sido o son investigados, por alguna supuesta irregularidad (tráfico de influencias, cohecho, documentos tributarios falsos, financiamiento irregular de la política, otros)

Menos del **50%** de los chilenos votó en la última elección presidencial. La participación alcanzó un **46%** del padrón en la última elección presidencial y un **36%** en la última elección municipal.

DESCONFIANZA Y NEGATIVA PERCEPCIÓN CIUDADANA:

Un **65%** de los chilenos percibe que **aumentó la corrupción**[2].

Sólo un **23%** de los chilenos **declara tener confianza en el sector público** y un

78% considera que las instituciones públicas son "**muy corruptas**[3]".

1 Latinobarometro 2018.
2 Latinobarometro 2018.
3 ENT: Estudio Nacional de Transparencia 2018.

LA TRANSPARENCIA COMO HERRAMIENTA EFICAZ PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN Y RESTABLECER LA CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

LA TRANSPARENCIA

Es un **antídoto eficaz ante la corrupción**, otorga credibilidad y legitimidad al sistema democrático, fomenta el interés y la participación, y juega un rol preventivo, de moderación y contención del poder del Estado.

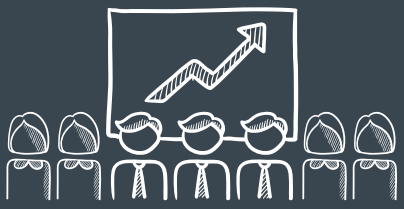
Posibilita el desarrollo de altos estándares de **control social** sobre la gestión pública, arrojando luz sobre las actividades, decisiones y gastos del Estado, permitiendo un nivel de escrutinio público superior. Sin la implementación de los más altos estándares de transparencia y de medidas sustanciales en este ámbito, se genera un debilitamiento y falta de eficacia de cualquier herramienta de rendición de cuentas de las autoridades públicas.

Ha dado **pruebas de su efectividad** y nos ha mostrado que la corrupción en nuestro país es mayor de la que se pensaba. Hoy cada ciudadano es un vigilante y las herramientas de la transparencia hacen más fácil el escrutinio por parte de los medios de comunicación y la sociedad civil de las decisiones públicas o el uso de recursos fiscales

86% de los ciudadanos considera que la transparencia es necesaria.

Más de **100 IRREGULARIDADES** se han identificado por medio del uso de los instrumentos de la Ley de Transparencia.

UN MILLÓN de solicitudes de información se registró a comienzos de Mayo de 2019



MÁS CONFIANZA tienen los ciudadanos que conocen la Ley de Transparencia y han ejercido el derecho de acceso a la información en las instituciones públicas, y menor percepción de corrupción.

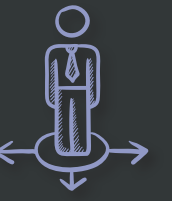
Casi **50%** aumentó el ingreso de casos al CPLT, entre 2017 y 2018.

DESAFÍOS PENDIENTES
TRAS 25 AÑOS DE AGENDAS ANTICORRUPCIÓN

Desde hace 25 años que tenemos asignaturas pendientes en materia de probidad y transparencia, que se arrastran desde la creación de la Comisión Nacional de Ética Pública de 1994 hasta el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción de 2016. Como resultado de ello, la política anticorrupción del Estado de Chile ha crecido inorgánicamente y de manera incompleta. Tras una sistematización de las medidas propuestas por las cuatro agendas anticorrupción implementadas en Chile (1994, 2003, 2006 y 2015), el presente informe destaca aquellas medidas cuya implementación se mantiene pendiente.

Es verdad que existen avances sustantivos en nuevas obligaciones de transparencia y probidad para los órganos del Estado. Sin embargo, todavía falta avanzar en un sistema de control, con procedimientos uniformes y sanciones lo suficientemente disuasivas para prevenir y castigar las conductas que comprometen la integridad pública. Los ejemplos de un sistema fragmentado en materia de transparencia o la ausencia total de sanciones por infracciones a la Ley de Lobby, a cinco años de su publicación, son ejemplos concretos de los defectos de la ejecución y monitoreo de las reglas de integridad.

SISTEMA ÚNICO DE TRANSPARENCIA PARA TODOS LOS ÓRGANOS DEL ESTADO



1. Crear un órgano autónomo encargado de velar por la transparencia pública, cuya competencia alcance a la totalidad de los órganos del Estado e, idealmente, cuente con autonomía constitucional. Esto fue recomendado por la comisión de expertos de 2006. Si bien en 2008 fue creado el Consejo para la Transparencia (CPLT) para supervisar la aplicación de la Ley de Transparencia en la Administración, el mismo régimen de transparencia se ha extendido al resto de los poderes del Estado y órganos constitucionalmente autónomos. Esto fue destacado en 2015 por el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, que recomendó extender la competencia del CPLT a todas las instituciones del Estado. El actual proyecto que reforma la Ley de Transparencia no avanza en esa dirección, pues fragmenta el sistema de la transparencia pública entre nueve organismos de control (Boletín Nº 12100-07).

2. Transparencia como Derecho Constitucional. Reformar la Constitución para consagrar el principio de transparencia y el derecho fundamental de acceso a la información pública en ella. Dichas medidas han venido siendo recomendadas por las distintas comisiones de expertos desde 1994 hasta 2015. Un proyecto de reforma constitucional en ese sentido se encuentra en su último trámite legislativo desde 2015 (Boletín Nº 8805-07).

3. Ley de Lobby 2.0. Reforzar el modelo de audiencias públicas, especialmente creando reglas que obliguen el registro público de audiencias sostenidas entre las máximas autoridades de los órganos del Estado, permitiendo su escrutinio público y sometiéndolas al mismo estándar de publicidad que actualmente dispone la Ley de Lobby.

4. Más y mejor transparencia presupuestaria. Chile es un país con un limitado acceso a la información fiscal, según informa un reciente estudio internacional. Si bien la Dirección de Presupuestos (DIPRES) ha conducido avances sustanciales en esta materia, la meta fijada en 2003 de alcanzar estándares internacionales en materia de transparencia fiscal aún no es lograda. El actual proyecto de reforma a la Ley de Transparencia avanza parcial-

mente en ese sentido. La iniciativa busca extender la información sobre gestión presupuestaria que deben publicar los órganos del Estado y obligar a ciertas entidades privadas receptoras de fondos públicos a publicar información sobre su estructura, presupuesto, memoria anual y el marco normativo que las regula (Boletín Nº 12100-07). Sin embargo, los **estándares internacionales en transparencia fiscal también recomiendan avanzar en:**

a) Publicar un reporte preliminar del presupuesto –previo al proyecto de ley– que presente la estrategia y plan presupuestario del próximo año, así como los presupuestos macroeconómicos y proyecciones sobre los que opera.

b) Publicar versiones ciudadanas de los documentos presupuestarios.

c) Publicar información sobre gestión presupuestaria en formato de datos abiertos, en forma desagregada, editable, reusable y comparable.

d) Incorporar espacios participativos durante el ciclo presupuestario (formulación, aprobación, ejecución y auditoría del presupuesto)

e) Fortalecer el rol de seguimiento de la ejecución presupuestaria de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Senado, con capacidad para realizar seguimiento de cambios presupuestarios y proyecciones de ingresos, gastos y deuda, entre otros.

f) Adoptar los estándares de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas. Estos buscan aumentar la transparencia de las transferencias monetarias efectuadas por estas industrias y los Estados. Más de cuarenta países forman parte de esta iniciativa, entre ellos, Noruega, Reino Unido, Alemania, Colombia y México.

Buena práctica comparada: Noruega cumple con los estándares de la *Extractive Industries Transparency Iniciative* (EITI) desde 2011. Conforme a ellos, el país publica anualmente un reporte con los indicadores EITI y divulga los datos en su portal de transparencia y el Banco Central de Noruega difunde año a año, reportes sobre la gestión de los fondos constituidos con los ingresos estatales de los recursos del sector extractivo: informa las transferencias al presupuesto, tendencias de mercado, rentas por inversiones, niveles de riesgo y costos administrativos.

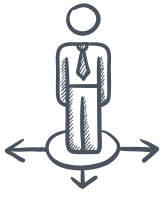
5. Transparencia en el financiamiento para la Defensa Nacional. Desde 1994 hay una deuda pendiente de regular y transparentar los gastos reservados, que se han convertido en un espacio fértil para conductas reñidas con la probidad administrativa. Por ello, se debe regular una obligación expresa de constancia y registro documental del uso de los fondos así como garantizar una revisión y control por parte de terceros independientes, incluso pudiendo levantar el secreto de la información

cuando ésta no corresponda a una causal de reserva o secreto, en el contexto del proyecto que modifica la Ley Nº 19.863 sobre gastos reservados (Boletín Nº 12332-05).

6. Derogar la Ley Reservada del Cobre y reemplazarla por un nuevo sistema de financiamiento de la defensa nacional. El proyecto de ley que establece un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional (Boletín Nº 7678-02) debe incorporar reglas sustantivas de transparencia en el procedimiento y las autoridades responsables de adoptar las decisiones, así como precaver mecanismos de control por parte de las autoridades democráticas, en particular, de las comisiones técnicas de Defensa de ambas cámaras.

7. Modernizar la legislación y sistemas de gestión documental y archivos públicos del Estado, estableciendo reglas, plazos y procedimientos para asegurar la digitalización y el acceso de los archivos públicos a través del tiempo. Esto fue recomendado en 2015 por el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción y puede ser discutido con ocasión del proyecto que reforma la Ley de Transparencia (Boletín Nº 12100-07).

8. Crear al interior del Consejo para la Transparencia un Laboratorio de Integridad cuyo objetivo será trabajar junto a los órganos públicos en la identificación de procedimientos y rutinas administrativas que pueden beneficiarse preventivamente por la implementación de medidas de transparencia, evaluar su éxito y, de ser el caso, escalar dichas medidas al resto de la Administración a través de instrucciones o recomendaciones generales.



II MÁS PROBIDAD

Fortalecer la probidad y prevenir los conflictos de interés es un pilar central de la confianza pública en el Estado. Si bien las agendas en la materia han reportado avances relevantes (v.gr. Ley de probidad, regulación del lobby, declaraciones de patrimonio, etc.), importantes propuestas de perfeccionamiento de nuestro marco normativo permanecen pendientes.

9. Fin a la puerta giratoria. Desde 1994 las distintas comisiones de expertos han llamado a regular el tránsito de altos profesionales entre órganos supervisores y empresas supervisadas, estableciendo un plazo prudente en que las ex-autoridades y ex-funcionarios no podrán participar ni prestar servicios de lobby o gestión de intereses en las industrias que estuvieron sujetas a su fiscalización, mediando una compensación por ello (Boletines Nº 10140-07 y 11883-06).

Experiencia comparada: En conformidad con sus normas de post-empleo (*Business Appointment Rules*), Reino Unido creó un comité para proveer consejo a las ex autoridades y funcionarios sobre las postulaciones/ofertas laborales desarrolladas dentro de dos años de prohibición post-empleo (*Advisory Committee on Business Appointments*). Dicho comité está conformado por personas nombradas por el Primer Ministro. En 2012 y 2016 la comisión parlamentaria sobre asuntos de administración pública (*Public Administration and Constitutional Affairs Select Committee*) recomendó abolir el Comité y crear una oficina de ética pública, pues estimó inadecuado su funcionamiento (vía consejería) de cara a la relevancia del tópico y los problemas de confianza pública.

10. Reforzar las reglas antinepotismo, con el objeto de salvar lagunas legales actualmente en nuestro ordenamiento jurídico y establecer un sistema uniforme en todo los órganos del Estado y no sólo reducido a la Administración.

Buena práctica comparada: Oficina de Probidad Estatal. Irlanda ha avanzado en la creación de una oficina independiente para monitorear los estándares de probidad tanto del Parlamento como el Ejecutivo (*Standards in Public Office Commission*).

Dicha instancia está a cargo de monitorear las declaraciones de intereses y patrimonio, recibir evidencia del pago de impuestos por las autoridades públicas, auditar el uso de asignaciones parlamentarias, administrar el portal de lobby y entregar asesoría sobre el cumplimiento de los códigos de ética pública. La oficina es dirigida por un consejo de seis miembros. Su presidente es un ex ministro de la Corte Suprema Irlandesa, que es nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Congreso; y está integrada por el Contralor General de la República, el *Ombudsman*, los secretarios generales de la cámara baja y alta del Congreso, y una persona nombrada por el gobierno con acuerdo del Congreso.

III UNA INSTITUCIONALIDAD DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN ROBUSTA DISUADE PRÁCTICAS IRREGULARES

11. Una Contraloría moderna que concentre la auditoría externa del poder Ejecutivo. A nivel institucional, las agendas de probidad han destacado la necesidad de fortalecer y modernizar la Contraloría General de la República (CGR), focalizando su trabajo en tareas de auditoría contable y control de legalidad ex-post de la Administración. En ese sentido, el Comité de Expertos de 2006 recomendó limitar la toma de razón a áreas especialmente sensibles; separar la función de tribunal de cuentas de la CGR; y encomendar la contabilidad de la Nación a un órgano autónomo, para concentrar en la Contraloría General de la República la auditoría externa del gobierno.

12. Robustecer la institucionalidad e independencia del Consejo de Auditoría Interna de Gobierno (CAIG), en tanto ente encargado de fortalecer los procesos de gestión de riesgos y control interno de las instituciones de la Administración, asegurando así la protección de los recursos públicos, el cumplimiento de normas y procedimientos, y la probidad en la ejecución de las tareas administrativas. Para tal fin, es conveniente constituir al CAIG como un servicio público descentralizado, cuyos cargos sean provistos vía Alta Dirección Pública, y fortalecer la red de auditores internos de los órganos administrativos (Boletín Nº 10727-06).

13. Avanzar en la creación de un Defensor del Pueblo. Ésta es una medida que se encuentra muy avanzada en la tramitación legislativa (Boletín Nº 6232-07) y que ha sido parte de múltiples programas de gobierno y de agendas de probidad. Sin embargo, no se ha dado el impulso definitivo para materializar esta autoridad en nuestro país que vele por los derechos de las personas frente al Estado. En consonancia con el proceso de descentralización deberían crearse Oficinas Regionales de Defensoría Ciudadana.

14. Denuncia anónima, centralizada y confidencial tanto para funcionarios públicos como particulares. Además, las agendas reiteradamente han recomendado crear un canal de denuncia anónima que facilite la denuncia de buena fe de actos irregulares por parte de la ciudadanía. Si bien se han desa-

rrollado iniciativas sectoriales en esta última materia (v.gr. CGR y FF.AA.), cabe avanzar en un régimen común para el Estado. Asimismo, aunque se protege al funcionario público que denuncia, en el caso que esta sea infundada o posteriormente se constate su falsedad, se sanciona como falta grave a la probidad. Por lo tanto, el incentivo es contradictorio y podría disuadir a quienes busquen denunciar. El canal debe ser anónimo, lo que supone una reforma legal, y que se establezcan deberes de confidencialidad para resguardar la identidad de denunciantes que se individualicen o su identidad pueda ser determinada por el contexto de la denuncia. En este aspecto, también se requiere tener un canal que permita denunciar hechos de corrupción ampliamente y no sólo por servicios o por la Administración del Estado, sino que contemplando al resto de los poderes del Estado y órganos constitucionales autónomos. Sumado a lo anterior, se debe proteger no sólo a los funcionarios públicos sino también a los particulares. En efecto, uno de los desincentivos a la denuncia de delitos de corrupción es la ausencia de normas de protección para los trabajadores del sector privado y de otros particulares que se relacionan con el Estado, lo que les hace vulnerables frente a posibles represalias de que pueden ser objeto de parte de los empleadores o del propio Estado.

En materia penal, actualmente los denunciantes carecen de un estatuto mínimo de protección al interior del proceso penal para protegerlos de represalias, a diferencia de las víctimas y testigos. En particular, los denunciantes penales no encuentran protección contra acciones civiles y penales posteriores, aun si han actuado de buena fe.

15. Delación compensada para delitos de corrupción. La delación compensada ha demostrado ser un mecanismo efectivo para detectar, sancionar y disuadir ilícitos. Permite eximir o reducir las sanciones que establece la ley para quienes, habiendo intervenido en un acto ilícito, entreguen antecedentes que conduzcan a acreditar la conducta y a determinar a sus responsables. Este instrumento ha sido clave en la detección de los principales acuerdos colusorios del país (D.L. Nº 211) y mecanismos similares, como la "cooperación eficaz", han sido establecidos como herramientas para combatir el tráfico de estupefacientes (Ley Nº 20.000) y delitos terroristas (Ley N° 19.172). Estas experiencias exitosas indican que la incorporación de la delación compensada hará más efectivo el combate de conductas ilícitas asociadas a la corrupción, tales como el cohecho, soborno y la prevaricación. A nivel comparado, la delación compensada en casos de corrupción es contemplada en Alemania (§ 46b del Código Penal), Italia (323-bis del Código Penal), Estados Unidos (vía discrecionalidad fiscal -*United States Attorneys' Manual, §§* 9-27.400 *and* 9-28.1500.), Brasil (Ley No. 12,846/2013) y México (Ley Federal Anticorrupción en Compras Públicas).

16. Creación de una Fiscalía de Alta Complejidad con foco en anticorrupción en el Ministerio Público. La sofisticación de los casos de corrupción pública tiene un nivel de complejidad que hace necesario un tratamiento diferenciado respecto de ellos, a través de fiscales especializados y con dedicación exclusiva en la materia. La constitución de un equipo especializado ayudará en la focalización de recursos y la construcción de capacidades permanentes para la persecución eficaz de delitos en materia de corrupción.

17. Extender las facultades investigativas del Ministerio Público en ciertos casos de corrupción, siguiendo el modelo de persecución de delitos de lavado de activos. El Ministerio Público cuenta con facultades intrusivas especiales en el contexto de investigaciones sobre tráfico de drogas y lavado de activos, las cuales han servido para detectar y sancionar importantes casos. Es menester estudiar la extensión de algunas de estas facultades para la investigación y persecución de delitos de corrupción, particularmente el cohecho.

IV CONGRESO NACIONAL

El Parlamento requiere tener los más altos estándares en probidad y control de conflictos de intereses. El proyecto que modifica la Ley Orgánica del Congreso Nacional avanza en ese sentido, pero se encuentra estancado (Boletín No. 10.264-07). Siguiendo las recomendaciones surgidas con ocasión de las agendas de probidad, este proyecto debería avanzar, entre otras materias, en:

18. Establecer que los diputados y senadores deberán ejercer sus cargos con dedicación exclusiva. Una regla en este sentido busca evitar los conflictos de interés de los parlamentarios, así como asegurar que las actividades de la labor parlamentaria constituyan el centro de atención del quehacer de los representantes. Se trata de una regla aplicada respecto de los demás poderes del Estado en Chile y largamente adoptada en parlamentos comparados. Reglas en ese sentido han sido adoptadas en España (art. 157, Ley 5/1985), Colombia (art. 180, Constitución), Sudáfrica (art. 7 Código de Conducta Parlamentario) y Canadá (art. 37, *Parliament of Canada Act*)

19. Regular que los diputados y senadores no podrán promover ni votar asuntos en los que ellos, o sus familiares cercanos, tengan un interés personal, disponiendo un régimen sancionatorio eficaz en caso de incumplimiento.

20. Regular los conflictos de interés de la persona contratada a cualquier título para colaborar con la función parlamentaria, particularmente: sancionar a éstos por el desempeño de actividades de lobby o gestión de intereses particulares; y establecer un régimen de incompatibilidades para la contratación en el Congreso de familiares cercanos de los diputados y senadores.

21. Establecer una oficina de ética autónoma, que conteste dudas, monitoree y sancione el incumplimiento de las reglas de ética y probidad en la función parlamentaria. El sistema de nombramiento y diseño institucional de dicha autoridad debe asegurar su independencia respecto de los parlamentarios o interferencias políticas. Siguiendo la regla de pesos y contrapesos, otros poderes del Estado –v.gr. el pleno de la Corte Suprema– podría participar en el proceso de nombramiento de tales autoridades (véase supra 10).

Buena práctica comparada: EE.UU. y Reino Unido han avanzado incorporando en sus parlamentos entidad de fiscalización autónoma. En 2008 fue creada en EE.UU. la *Office of Congressional Ethics*, como una entidad autónoma dentro de la *House of Representatives*, que está integrada por personas ajenas a la labor parlamentaria. A esta oficina le corresponde investigar faltas al código de conducta parlamentario, e informar de sus hallazgos al Comité de Ética de la *House of Representatives* para que sea éste quien resuelva. En términos similares, el Parlamento del Reino Unido también ha encomendado a una entidad autónoma dentro el Parlamento (*Parliamentary Commissioner for Standards Office*) resolver consultas, monitorear e investigar faltas al código de conducta de los parlamentarios. El resultado de tales investigaciones es revisado por un Comité del Parlamento (*Committee on Standards*) formado tanto por parlamentarios como por personas ajenas a la labor parlamentaria. Por otra parte, en 2012 el Parlamento del Reino Unido creó una autoridad independiente para fijar y controlar la remuneración, asignaciones y gastos de los parlamentarios (*Independent Parliamentary Standards Authority*). Dicha autoridad es dirigida por un consejo, entre cuyos miembros deben considerarse un ex juez, un auditor y un ex parlamentario. En su nombramiento participa la Reina, el Presidente (*Speaker*) de la Cámara de los Comunes y un comité creado para la selección de los candidatos (*Parliamentary Standards Act 2009*). A fin de monitorear los gastos y asignaciones de los parlamentarios, la ley creó un oficina de cumplimiento (*Compliance Officer*). Esta última investiga pagos o asignaciones injustificadas y tiene facultades para imponer multas de hasta aproximadamente 1 millón de pesos a los parlamentarios en caso de fallar injustificadamente en entregar la información que les es solicitada, además de los costos de la investigación.

V SECTOR JUSTICIA

Las agendas han presentado pocas propuestas específicamente diseñadas para prevenir la corrupción en el Poder Judicial. Recientemente el Presidente de la Corte Suprema ha anunciado un cúmulo de medidas en la materia. Sin embargo, resultaría conveniente aunar una política común entre los distintos órganos del Estado.

22. Regular o suprimir el nombramiento de abogados integrantes en las cortes Suprema y de Apelaciones, a fin de garantizar la composición estable de las cortes por sus titulares. Desde 2003 se han presentado una decena de proyectos de ley con este fin y ninguno se ha materializado.

23. Asegurar el mérito, transparencia y probidad en el proceso de selección de los auxiliares de la administración de justicia es otra tarea pendiente, particularmente respecto de la organización y nombramiento de notarios y conservadores (Boletín Nº 12092-07).

24. Modernización del Ministerio Público. Una agenda de probidad y transparencia debe necesariamente abordar al Ministerio Público, que ha quedado cubierto sólo fragmentariamente en las normas de transparencia y probidad. Una institucionalidad autónoma igualmente debe contemplar mecanismos de rendición de cuentas y controles cruzados. Entre otras materias, se debe establecer una obligación de informar al Presidente de la República y a ambas cámaras del Congreso respecto a la conducción de la función de persecución y acusación penal.

25. Establecer que los Consejeros del Consejo de Defensa del Estado (CDE) deberán ejercer sus cargos con dedicación exclusiva. Una regla en este sentido no sólo busca evitar los conflictos de interés de los consejeros, sino también asegurar que las actividades del organismo constituyan el centro de su labor como abogados.

VI MUNICIPIOS Y GOBIERNOS REGIONALES

Una de las grandes asignaturas pendientes en materia de probidad y control de la corrupción es la reforma a gobiernos regionales y comunales. Si bien desde los '90 se ha profundizado la descentralización y el fortalecimiento de competencias de estos gobiernos, aquello no ha sido coherente con una reforma profunda en materia de transparencia, control y probidad. En ese sentido, el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción propuso una agenda municipal integral, pero ésta no se ha materializado. En particular, se debe avanzar entre otras materias:

26. Crear un sistema de acreditación profesional con examen nacional de conocimientos y habilidades para estar habilitado para participar en concursos públicos municipales.

27. Limitar la contratación de personal a honorarios asociados a programas e impedir la contratación de personal a honorarios en los períodos electorales, al menos en los 6 meses previos a elecciones municipales.

28. Mejorar la transparencia y gestión financiera de municipios, en particular, establecer la obligatoriedad de estándares exigentes en materias de gestión e información financiera, con sanción en caso de incumplimiento; crear un sistema de indicadores para medir el desempeño de los servicios municipales; obligar el empleo del sistema ChileCompra; fijar estándares de transparencia y calidad en licitaciones y tratos directos; incentivar mecanismos de colaboración regional entre municipios para aprovechar economías de escala en contrataciones y adquisiciones; transparentar los créditos incobrables y deudas municipales; y aprobar una política de regularización.

29. Crear una unidad de control en todos los municipios del país.

30. Fortalecer el control por Contraloría General de la República, la Fiscalía Nacional Económica y los Tribunales Electorales Regionales para el control municipal y regional.

a) Facultar a la Contraloría para remitir antecedentes al Tribunal Electoral Regional en materia de incumplimiento de normas legales que se detecten en auditorías y fiscalizaciones al alcalde o Concejo Municipal.

b) En el caso de la Fiscalía Nacional Económica (FNE), otorgarle facultades de revisión de licitaciones de manejo de residuos, luminarias, adquisiciones informáticas y de otras materias en que puedan existir fallas de mercado.

c) Facultar a la Contraloría General de la República para controlar el gasto en publicidad en períodos electorales, estableciendo un límite de aumento máximo del 5% en relación al promedio de gasto de los tres años anteriores.

d) Fortalecer la capacidad fiscalizadora de las contralorías regionales, potenciando su capacidad para identificar y controlar riesgos, de cara al número de servicios públicos regionales bajo su tutela.

31. Mejorar la regulación de mecanismos de transferencias de recursos a municipios. Se busca facilitar el examen, fiscalización y transparencia de los gastos, incluyendo los organismos creados por las municipalidades para el ejercicio de la función pública, como las corporaciones o asociaciones municipales.

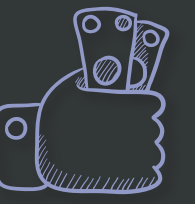
32. Establecer la obligatoriedad de auditoría por parte de la Contraloría de todas las compras, adquisiciones y licitaciones que sobrepasen un cierto umbral.

33. Establecer la inhabilidad de los consejeros regionales para ser contratados en municipios pertenecientes a la región donde fueron elegidos o como asesores parlamentarios.

34. Incorporar una obligación especial de transparencia activa para que los gobiernos regionales mantengan un registro actualizado de sus proyectos de inversión, sus montos involucrados y plazos de ejecución, entre otros antecedentes, permitiendo a los ciudadanos fiscalizar el correcto avance de los proyectos y verificar si los recursos están siendo asignados a las áreas prioritarias de la región.

35. Uniformar la información patrimonial y sobre ejecución presupuestaria de los gobiernos locales y regionales que es puesta a disposición del público, en términos que aseguren su tratamiento y comparabilidad en una plataforma y formato único. Siguiendo la experiencia del Portal de Transparencia, esta información debe ser sistematizada respecto de los distintos órganos públicos y puesta a disposición en formato de datos abiertos, a fin de facilitar el control ciudadano.

VII COMPRAS CLARAS: LICITACIONES Y CONCESIONES PÚBLICAS TRANSPARENTES



El sistema de compras públicas requiere una serie de ajustes que fortalecerían sus controles en materia de transparencia y probidad. Para avanzar en ese sentido, en 2015 se estimó necesario:

36. Transformar a ChileCompra en el órgano rector del sistema, para que brinde asistencia, monitoree y supervise su uso, ampliando el alcance del sistema de compras públicas a todo el proceso de adquisición, para lo que se deberá apoyar a los organismos en el desarrollo de las bases de licitación, la adjudicación y la ejecución del contrato.

37. Incluir en el sistema de compras públicas a los organismos con autonomía institucional y las obras públicas en general.

38. Generar un régimen de monitoreo y sanción para fiscalizar y disuadir el funcionamiento inadecuado del sistema, en particular:

a) Crear un canal de denuncia anónima de irregularidades.

b) Obligar a los miembros de las comisiones evaluadoras a suscribir una declaración de conflictos de interés.

c) Establecer sanciones eficaces al funcionario público que, injustificadamente, haga uso de la contratación por trato directo.

39. En materia de concesiones y asociaciones público privadas, se debe extender la información que se difunde proactivamente sobre el proceso de contratación y ejecución de asociaciones público-privadas en línea con los estándares comparados más exigentes. Esto implica difundir, entre otra, información sobre:

a) Las evaluaciones de proyecto y revisiones de estas por partes independientes.

b) El detalle de la evaluación anual de costos del proyecto, identificando qué parte asume cada riesgo del proyecto; evaluación de métodos alternativos de adquisición; e información financiera.

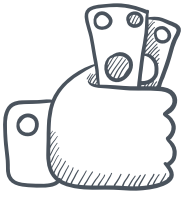
c) Tarifas y precios, y consecuencias en el evento de quiebra, terminación de pagos y renegociaciones.

d) Detalle del desempeño, monitoreo del proyecto y bienes disponibles.

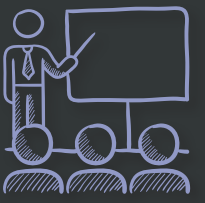
Buena práctica comparada: En Canadá, British Columbia mantiene un sitio electrónico y una guía sobre difusión de información en asociaciones público privadas (*Procurement Related Disclosure for Public Private Partnerships*), conforme a la cual comunica información sobre el desarrollo de los proyectos. Además, la *Budget Transparency and Accountability Act* de Canadá ordena la comunicación al Congreso de compromisos financieros por sobre USD 500 millones en este contexto.

40. Crear una Superintendencia de Obras Públicas. En materia de control de la asociaciones público privadas, durante la agenda de modernización de 2006 se discutió la creación de una Superintendencia de Obras Públicas (Boletín Nº 6366-09), cuyo objetivo fuese asegurar el cumplimiento de los niveles de servicio que la obra pública debe mantener durante su etapa de explotación. Para ello la Superintendencia fiscalizaría tanto a los concesionarios como al Ministerio de Obras Públicas.

41. Crear una agencia de control de la calidad de las políticas públicas. Desde 2003 se ha enfatizado la importancia de controlar y rendir cuentas por la calidad de las políticas públicas en el país. En ese sentido, la creación de una agencia de control de la calidad de las políticas públicas ha sido parte tanto de los programas de gobierno de candidatos a la Presidencia, como de las propuestas de las comisiones de modernización del Estado. Sin embargo, proyectos de ley en ese sentido no han avanzado.



VIII EMPRESAS PÚBLICAS TRANSPARENTES



En 2008 la Ley Nº 20.285 estableció estándares de transparencia activa para las empresas públicas creadas por ley y a las empresas del Estado y a las sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio. Sin embargo, actualmente estos estándares resultan insuficientes. De hecho, compañías como la Corporación Nacional del Cobre (Codelco), han avanzado en divulgar más información de la establecida por el legislador. En consecuencia, se debe trabajar en la implementación de los estándares comparados más exigentes en materia de transparencia y prevención de conflictos de interés en empresas públicas.

42. Nuevas reglas de transparencia activa en empresas públicas. Las empresas públicas deberían difundir en sus sitios electrónicos, entre otra, la siguiente información:

a) Nómina de los contratos de carácter comercial, legal, financiero o de cualquier otra especie, cuyo monto total o parcial anual supere las 1.000 unidades tributarias mensuales en un período de a lo menos un año, indicando los datos del proveedor y características esenciales del contrato

b) Nómina de las donaciones u otros beneficios que a cualquier título hubieren efectuado a entidades de carácter público o privado, con especificación del destinatario, monto y motivo.

c) Balances financieros de la empresa, formulados en un lenguaje claro y comprensible, con el objeto de facilitar su comprensión por parte de los usuarios.

d) Informes de auditoría interna y externa, o una versión pública de dichos informes.

e) Actas del Directorio de la empresa o una versión pública de las mismas.

43. Prevención de los conflictos de interés en empresas públicas. Para asegurar la probidad y prevenir los conflictos de intereses, las empresas deberían:

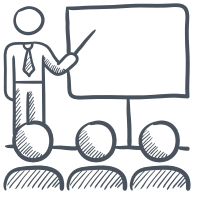
a) Generar una política interna de regulación de conflictos de intereses y, en general, sistemas de integridad, que consideren mecanismos de control en la suscripción de contrataciones en que intervengan personas relacionadas con directivos y gerentes.

b) Establecer mecanismos de control en caso de relaciones comerciales o societarias con personas expuestas políticamente (PEP) o empresas en las que éstos participan.

c) Implementar los registros públicos a los que refiere la Ley N° 20.730, que regula el lobby.

d) Generar canales de relacionamiento con la ciudadanía para recibir denuncias y solicitudes de información.

Buenas prácticas comparadas: Las leyes sobre acceso a la información del Reino Unido, España y México hacen aplicables, con ciertas excepciones, sus normas sobre transparencia activa y pasiva a las empresas públicas. A nivel autoregulatorio, Statoil –empresa petrolera noruega cuya participación mayoritaria es estatal– es reconocida internacionalmente por los niveles de información que transparenta al público. Conforme a la regulación de la *Securities and Exchange Commission* (SEC) de los Estados Unidos, empresas públicas extranjeras que participan en sus mercados financieros deben divulgar al mercado información relativa a su administración, prioridades estratégicas, gastos generales agregados, e incluso aspectos como donaciones políticas. Por su parte, la OCDE ha elaborado directrices para el gobierno corporativo de empresas públicas, cubriendo aspectos sobre transparencia y prevención de los conflictos de intereses.



PROPUESTA CPLT:

ACUERDO NACIONAL SOBRE INTEGRIDAD PÚBLICA Y ANTICORRUPCIÓN

El tránsito de un estadio donde las irregularidades y la corrupción eran poco frecuentes y aisladas, a una situación donde el tráfico de influencias, sobornos, cohecho, malversación de recursos públicos, prevaricación y nepotismo son cada vez más frecuentes y se están dando de manera generalizada, es urgente y necesario construir un **Acuerdo Nacional sobre Integridad Pública y Anticorrupción**. Este llamado a la participación de todos los poderes públicos y ciertos organismos autónomos persigue estructurar un plan de trabajo de carácter preventivo para alcanzar un Sistema Nacional de Integridad robusto y consistente.

Después de 25 años de la implementación de una serie de cambios regulatorios e institucionales que apuntaron a elevar los estándares en transparencia, integridad y probidad en nuestras instituciones públicas, es necesario dar un salto cualitativo y sustancial en estas materias. Un enfoque que creemos no debe ser desde la teoría o a partir de lo que aconsejen los expertos, sino desde los propios poderes públicos y órganos que tienen algo que decir en cuanto a probidad, transparencia e integridad.

De este acuerdo se desprenderán una serie de medidas orientadas al establecimiento de un Sistema Nacional de Integridad, a través de propuestas de mejoras legales y administrativas; iniciativas, proyectos y buenas prácticas; y la implementación de experiencias internacionales que colaboren con el fortalecimiento de las instituciones en ámbitos como integridad, transparencia, probidad, derecho de acceso a la información y políticas anticorrupción. Además de avanzar en las reformas institucionales pendientes y fortalecer nuestros mecanismos de

monitoreo y sanción, es necesario diagnosticar e intervenir las rutinas, prácticas y procedimientos administrativos específicos en que existen riesgos de faltas a la probidad y corrupción.

Usualmente este riesgo está presente en procesos de toma de decisión opacos y con altos niveles de discrecionalidad en la asignación de recursos. Para ello el Consejo para la Transparencia desarrollará un Laboratorio de Integridad Pública, cuyo objetivo será colaborar con los servicios públicos para identificar en sus procedimientos internos estos riesgos, proponer medidas de transparencia específicas para minimizarlos y, de ser el caso, escalar estas medidas al resto de la Administración.

consejo para la
Transparencia

MISIÓN: Contribuir a fortalecer la democracia en Chile a través de la rendición de cuentas y el control social, al garantizar el derecho de acceso a la información pública, la transparencia y la protección de datos personales.

VISIÓN: Ser un órgano incidente, convocante y republicano que disminuye espacios de corrupción, fortalece la integridad y promueve la confianza en las instituciones que cumplen un rol público.

PROPUESTA DE UN ACUERDO NACIONAL SOBRE INTEGRIDAD PÚBLICA Y ANTICORRUPCIÓN