



**Igualdad**

**OBSERVACIONES AL  
PROYECTO SOBRE  
“INTEGRIDAD PÚBLICA”**

---

**Área Legislativa Instituto Igualdad**

**SERIE DOCUMENTOS  
Documento N° 6**

**Julio 2018**

## Observaciones generales<sup>1</sup>

1. **El proyecto pretende “blanquear el nepotismo”.** El proyecto no impide el nepotismo. Todo lo contrario, crea un mecanismo de validación de nombramientos de parientes de altos cargos y relaja exigencias que la ley ya contempla. Especialmente respecto del Presidente, donde operan estándares éticos que impiden nombramientos como el del hermano de Piñera como embajador. Con el proyecto, casos como ese o de nombramiento de otros parientes serán “blanqueados” mediante un informe no vinculante.

2. **Ignora proyectos en trámite.** Sobre la materia, prevención de conflictos de intereses, existen dos proyectos relevantes en trámite: un Mensaje sobre Prevención de los Conflictos de Intereses (Bol. 10.140) y una moción transversal sobre los el Congreso Nacional (Bol. 10.264). Especialmente este segundo proyecto recibió indicaciones y una comisión especial del senado lo discutió por dos años y cinco meses. Pese a ello, el proyecto “integridad” copia y pega algunas de las normas de esos proyectos y en lo único que innova apunta al blanqueamiento de nombramientos de parientes por la vía de regular la emisión de un informe no vinculante y normas que limitan que abogados puedan hacer presentaciones a la Contraloría.

3. **No aborda de forma completa los conflictos de intereses.** Si bien muchas de las normas del proyecto fueron recogidas del Mensaje de la ex presidenta Michelle Bachelet sobre conflicto de intereses, las normas que tratan de éste y la moción en actual tramitación sobre el Congreso Nacional son más completas. Entre otras materias relevantes no se regula la protección del denunciante (elemento que ha sido exigido por los informes de la OCDE).

4. **No regula la protección de los denunciantes de faltas a la probidad y pretende bloquear denuncias.** Pero no sólo omite regular la protección de denunciantes sino que además pretende impedir que abogados hagan presentaciones denunciando faltas a la probidad a la Contraloría.

5. **Regulación de “puerta giratoria”.** Replica en parte lo propuesto en el proyecto de la ex presidenta Michelle Bachelet sobre la materia, pero elimina la compensación en los casos de prohibición absoluta de empleo en el mismo sector y rebaja las multas a montos que harán costear infringir la norma para las grandes empresas.

## Observaciones particulares

### Modificaciones a la LOCBGAE (Art. 1)

6. Lo primero que destaca es que el proyecto de ley no prohíbe los nombramientos de parientes en la Administración del Estado.

7. Al contrario, pretende permitir y normalizar los nombramientos de parientes. Se agrega un nuevo inciso referido a los nombramientos de parientes al art. 16 de la LOCBGAE, donde se señala

---

<sup>1</sup> Boletín N°11883-06. El mensaje de ley ingresó a través del Senado y remitido a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización.

que se solicitará informe al Servicio Civil, pero dicho informe no será vinculante. De aprobarse una norma como esta se estará normalizando el nepotismo.

8. Luego, aun si se aceptara que esta es una opción legítima y se pretendiera permitir y regular el nombramiento de parientes, la regulación que se propone es defectuosa.

a. No es claro cuál es el objeto de la norma, si el informe que se solicita no es vinculante ¿Qué sentido tiene entonces? Parece ser más bien dar una simple apariencia de legitimidad para validar el nepotismo. Esto generará más indignación social en caso de que un informe no se respete y el Presidente y sus Ministros podrán responsabilizar a un ente con supuesto carácter “técnico”.

b. No se justifica la inclusión de ciertas autoridades y la exclusión de otras en la norma. Se incluyen miembros del poder legislativo, como causantes de la limitación, pero no de otros poderes del Estado. Primero, llama la atención que se incorporen cargos de fuera de la Administración como senadores y diputados, pues ahí no existe conflicto de interés. Segundo, si se acepta que existe conflicto de intereses en ese caso o se pensara que la norma busca prevenir el tráfico de influencias ¿por qué no incluir también a los parientes de grandes empresas reguladas o dueños de medios de comunicación masiva? ¿por qué no incluir también a parientes de jueces, o titulares de órganos autónomos como el SERVEL, la Contraloría, Tribunal Constitucional o el Congreso Nacional? Como no es claro el objeto de la norma no se entiende cuál debería ser su marco.

c. No corresponde poner en un mismo nivel a los parientes del Presidente de la República o ministros de Estado que a los de autoridades inferiores como jefes de servicio (en muchos casos nombradas por ADP). Con ello se desconoce el evidente status superior del Presidente y el mayor daño que genera en la probidad y en la confianza pública el nombramiento de un hermano o primo del Presidente en un cargo en el Administración, versus el nombramiento de un pariente de un jefe de servicio. Por lo demás, los nombramientos que hace el Presidente de la República suelen ser de exclusiva confianza, mientras que los funcionarios inferiores tienen que observar procedimientos competitivos.

d. Se entrega a un reglamento la regulación del procedimiento y forma de emisión del informe, cuando el Servicio Civil podría regular esta materia. Al entregarlo al reglamento el Presidente se ampara en establecer un procedimiento y forma que le resulte favorable.

9. La modificación al art. 54 (inhabilidades para ingresar a la Administración) contempla inclusión del conviviente civil, lo que es correcto, y además extiende la prohibición de contratar personas sancionadas por infracción a las normas de conflicto de intereses postempleo en el plazo de 5 años. Esta última modificación permite que exista alguna consecuencia negativa a dicha prohibición que hoy en día no tiene sanción aplicable.

10. Se identifican las siguientes deficiencias en relación al proyecto de la presidenta Bachelet.

a. El proyecto de ley de la presidenta Bachelet sobre conflicto de intereses proponía incorporar nuevos casos de inhabilidades para evitar la “puerta giratoria al revés” (casos de lobbistas y gestores en el sectores en el sector privado fiscalizado ingresan al ente público que fiscaliza). Sin embargo, el proyecto “Integridad” sólo contempla una limitación parecida para los cargos superiores (ver infra art. 56 bis propuesto).

b. Además, dicho proyecto eliminaba el requisito de participación de 10% o más respecto de directores, administradores, representantes y socios de los derechos de cualquier clase de sociedad, cuando ésta tenga contratos o cauciones vigentes ascendentes a doscientas unidades tributarias mensuales o más, o litigios pendientes, con el organismo de la Administración a cuyo ingreso se postule.

11. La modificación al art. 55 (declaración jurada) exige que las personas a contratar indiquen en su declaración jurada si tienen algún parientes de entre los cargos que exigen informe del Servicio Civil.

12. El proyecto agrega un art. 56 bis que incorpora una prohibición de ocupar el cargo de Ministro, subsecretario o jefe superior de servicio a quienes hubieren hecho lobby en dicho órgano dentro de los 12 meses anteriores.

a. La ubicación de esta norma resulta inapropiada, pues el art. 56 regula la prohibición de ocupar cargos de subsecretario o directivos a personas con dependencia de drogas.

b. Existen razones para extender la prohibición de “puerta giratoria al revés” a todo cargo, no limitarlo a jefes superiores. Lobbistas no suelen ser las personas con cargos sencillos o cargos simplemente técnicos. No debería dejarse abierta la puerta para que lobbistas terminen ocupando cargos de alta asesoría en los órganos del Estado sin un periodo de enfriamiento. Por ejemplo, jefe de gabinete, o incluso un asesor a honor.

14. Se regula la “puerta giratoria”, en similares términos al proyecto de Bachelet y sus indicaciones posteriores que fueron presentadas en la comisión, con las siguientes similitudes y diferencias:

a. Ambos proyectos contemplan un régimen de prohibición absoluta (respecto de todas las entidades del sector) y uno relativo (respecto de entidades en las que se decidió o participó). Ambos incluyen similar universo de autoridades afectas.

b. El proyecto del Presidente Piñera no contempla compensación económica alguna para los casos de prohibición absoluta. El proyecto de la ex presidenta Bachelet sí contemplaba, salvo para ministros y subsecretarios donde no había compensación alguna (el argumento que se tuvo en mente para regular compensación en ciertos casos es que no dar compensación alguna y privar de futuro laboral podría ser un riesgoso desincentivo para atraer gente talentosa a la administración).

- c. Los plazos de prohibición 1 año. El proyecto original de la ex presidenta Bachelet era un plazo menor, pero en la discusión del proyecto se había acordado extenderlo a 1 año.
- d. Ambos proyectos contemplan un similar régimen de deberes de información.
- e. Las sanciones del mensaje del presidente Piñera son demasiado bajas.
  - i. La infracción al deber de informar es una de las más importantes pues permite el control de la norma, y su sanción es muy baja.
  - ii. Asimismo, no se justifica el amplio margen con piso tan bajo que se da en caso de infracción a las prohibiciones a las normas sobre puerta giratoria. Pagar la multa será parte de la negociación de empleo.
  - iii. Las sanciones a empresas que contraten a estas personas son demasiado bajas (piso parte en 100 UTM y llega a 2000 UMT), no servirá la norma (pdl MB multa era de 4000 UMT). Pagar la multa será parte de la negociación de empleo. Estamos hablando de sectores fiscalizados donde estos montos deben ser relevantes para que el fin de la norma se cumpla.

15. Modificación al art. 62 sobre deber de abstención en órganos colegiados es idéntica a la propuesta en pdl sobre Conflicto de Intereses de la Presidenta Bachelet.

#### **Modificaciones al Estatuto Administrativo (Art. 2)**

16. La principal omisión que se hace patente es que no se incluyen normas sobre protección del denunciante. Esta norma ha sido exigida en las revisiones de la OCDE (whistleblowers).

17. Se modifica el art. 85 referido a incompatibilidad entre parientes en una relación jerárquica. Al agregarse a la actual prohibición la frase "sin perjuicio" la prohibición no se hace más estricta, sino que se relativiza. ¿Cuál es el objeto de esa adición? La norma no es clara y sólo resta fortaleza a la actual prohibición de nepotismo.

18. Se elimina la actual excepción de parentesco entre Ministros y funcionarios de dicha cartera y se reemplaza por una regla que reitera lo propuesto sobre solicitud de informe no vinculante en los casos de nombramientos de parientes de ciertas autoridades.

#### **Modificaciones a la LOC de la Contraloría (Art. 3)**

19. Se propone un nuevo art. 51 bis que prohíbe, por el plazo de un año, que abogados que se desempeñaron en un servicio hagan presentaciones ante la Contraloría en representación de intereses de terceros respecto de asuntos en los que por sus funciones hubieren tenido conocimiento o intervenido. Esta norma presenta los siguientes defectos:

- a. La norma consta de dos incisos, en el segundo se repite lo que señala el primero.

b. La norma puede ser un obstáculo para la denuncia de situaciones que afectan los principios de probidad e integridad. Por la vía de imponer esta prohibición, se pretende silenciar a abogados que lleven presentaciones a la CGR haciendo valer estos principios.

c. La norma referida a la Contraloría es inoperativa: puede tener sentido para los asuntos en que el abogado intervino, pero para los casos en que tuvo “conocimiento” es una carga altísima.

d. Se contempla una prohibición de litigar contra el servicio que hoy ya existe, en la ley que regula el Consejo de Defensa del Estado (art. 62). Ese es el lugar donde se debe regular esta materia y no la ley de la Contraloría.

e. Con todo la actual norma de la ley del Consejo de Defensa del Estado que prohíbe a los abogados litigar en estos casos no contempla una sanción para los abogados, cuestión que tampoco resuelve el proyecto sobre “Integridad”. Indicaciones presentadas en 2017 al mensaje sobre Conflicto de Intereses se hicieron cargo de este tema.

20. El proyecto sobre Conflictos de Intereses que se encuentra en la Comisión Especial de Probidad del Senado posee indicaciones presentadas en 2017 sobre la norma de prohibición de litigios ante la Contraloría, pero referido a quienes se desempeñaron en ella. Esta norma fue propuesta por la propia Contraloría y tiene todo el sentido pues se trata de evitar que quienes trabajaron en la CGR tengan ventajas para hacer presentaciones ante ella en representación de intereses particulares (caso de ex Contralor, subcontralor o Jefe Jurídico haciendo presentaciones ante CGR).

#### **Modificaciones a la ley de bases de los procedimientos administrativos (art. 4)**

21. Modifica el art. 12 referido al deber de abstención de forma insuficiente. La norma propuesta presenta deficiencias al no incorpora a los intereses personales de los parientes en la hipótesis del número 1. Con ello deja un espectro importante de conflicto de intereses sin cubrir. Se limita a incluir el caso del conviviente civil.

22. El artículo 12 debiera modificarse de modo de hacerlo compatible con el artículo 62 N° 6 de la LOCBGAE, que tiene una causal genérica de abstención.

#### **Modificaciones a ley de Bases sobre Contratos Administrativos (art. 5)**

23. Se propone una norma casi idéntica a la prohibición de contratar que la que contempla el proyecto sobre conflicto de intereses de la ex presidenta Bachelet, pero se agrega no sólo a directivos sino que prohíbe la contratación cuando exista vínculo con todo funcionario o empleado (esto incluye a honorarios) que “deba” o “pueda” participar en razón de su cargo en la decisión de contratación, lo que hace muy impreciso el ámbito de aplicación de la norma.

24. La imprecisión de la norma arriesga que no será eficaz.

**Modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso Nacional (art. 6)**

25. El proyecto sobre integridad en el Congreso Nacional es insuficiente. El mensaje de Piñera “Integridad” no aborda de forma sistemática los problemas que exigen regulación.

26. Ignora que existe una moción en trámite en el Senado que ya cuenta con informe favorable de la Comisión Especial sobre Probidad, en la cual se discutió por más de dos años, con importantes aportes de los senadores y con apoyo transversal (Bol. 10.264). En dicho proyecto se regula de forma integral la orgánica del Congreso, el uso de las asignaciones, el deber de abstención, la dedicación exclusiva, la transparencia de las comisiones, entre varios temas.

**Modificaciones a la ley de probidad (art. 7)**

27. Se modifica el art. 7 de la ley 20.880, agregando que en la DIP se indique el cargo y órgano donde se desempeñan cónyuges, convivientes civiles y parientes que ciertas autoridades deben individualizar. Si bien esta norma puede ser necesaria, puede poner en riesgo la exposición de datos personales de ellos. Una alternativa es que estos datos se puedan solicitar a través de una petición de acceso a la información, con notificación previa de los involucrados.

**Norma de imputación presupuestaria (art. 8)**

28. En el artículo final del proyecto se indica que el mayor gasto que se genere para el Servicio Civil durante el primer año se financiará con cargo a la Contraloría y a la Dirección de “Registro” Civil.

- a. Este tipo de normas de imputación tienen carácter transitorio, por lo que correspondería que se regulara como norma transitoria y no en el articulado permanente.
- b. Parece inapropiado cargar a la Contraloría el mayor gasto de la norma, podría debilitar sus actuales funciones de control. Si bien es decisión del Ejecutivo, podría apuntar a vulnerar el carácter autónomo de la Contraloría asegurado en la Constitución.
- c. Además se refiere al “Registro” Civil, que es un órgano dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y no tiene nada que ver con las normas que regula el proyecto, por lo que resulta inapropiada su mención.

**Normas transitorias**

29. Se contemplan 4 transitorios:

- a. Fija plazo el reglamento (3 meses).
- b. Determina que la ley entrará en vigor 3 meses después de la publicación del reglamento.
- c. Determina que la exigencia del informe no vinculante para nombrar parientes se aplicará sólo para los nuevos cargos que se nombren a partir de la vigencia de la ley. Con

ello deja claro que se pretende validar los nombramientos de parientes ya efectuados, pues no les será aplicable esta exigencia.

d. Señala que las nuevas normas sobre conflictos de intereses post-empleo (“puerta giratoria”) se aplicarán a las personas que al momento de entrada en vigencia de la ley estuvieren “en ejercicio” en los cargos en cuestión. Respecto de la prohibición de hacer lobby a parlamentarios esta norma puede ser confusa y excluir a parlamentarios suspendidos de sus cargos por desafuero, por lo que debe revisarse esa redacción.