



Compromiso de Lima “Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción”

Situación y marco jurídico para la prevención de la corrupción en Chile

Autor

Andrea Vargas Cárdenas
Email: avargas@bcn.cl
Tel:(56)2-2 270 1871 (Stgo.)
(56)32-226 3174 (Valpo).

ASESORÍA TÉCNICA PARLAMENTARIA

ÁREA DE GOBIERNO, DEFENSA
Y RELACIONES
INTERNACIONALES

Nº SUP: 118169

Resumen

El tema principal de la VIII Cumbre de las Américas, celebrada en Lima, Perú, en abril de 2018, fue la prevención y el combate a la corrupción. En la oportunidad, los mandatarios de la región suscribieron un documento de consenso denominado Compromiso de Lima “Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción”, que consta de 57 compromisos y acciones concretas a realizar en áreas definidas de la sociedad.

Particularmente, las medidas se enfocan en la gobernabilidad democrática; la transparencia y protección de los derechos humanos y la libertad de expresión; el financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales; la prevención de la corrupción en obras y contrataciones públicas; el combate al cohecho, al soborno internacional, al crimen organizado y al lavado de activos; el fortalecimiento de los mecanismos interamericanos anticorrupción; y los mecanismos de seguimiento e informe sobre estas medidas.

Sobre esta materia, Chile ha suscrito y ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Rindiendo examen en cada una de las instancias pertinentes.

Y en su marco jurídico interno estableció rango constitucional al principio de probidad de la función pública, y la publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado. Además, modificó la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo y la Ley N° 18.575 Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, para incorporar nuevas disposiciones sobre probidad y faltas de ésta. Y ha implementado legislaciones especiales para sancionar el cohecho y establecer responsabilidades en el lavado de activos.

Introducción

En el marco de la realización de la VIII Cumbre de las Américas, celebrada en Lima, Perú, los días 13 y 14 de abril de 2018, cuyo tema principal fue la prevención y el combate a la corrupción, los mandatarios de la región suscribieron el Compromiso de Lima “Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción”.

Dicho documento, aprobado por aclamación entre los asistentes, consta de 57 compromisos que reflejan la necesidad del concurso de todos los sectores de la sociedad para combatir el fenómeno, e incluye acciones concretas a realizar en siete áreas definidas:

1. Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática
2. Transparencia, acceso a la información, protección de denunciantes y derechos humanos, incluyendo la libertad de expresión
3. Financiamiento de organizaciones políticas y campañas electorales
4. Prevención de la corrupción en obras públicas, contrataciones y compras públicas
5. Cooperación jurídica internacional; combate al cohecho, al soborno internacional, al crimen organizado y al lavado de activos; y recuperación de activos
6. Fortalecimiento de los mecanismos interamericanos anticorrupción
7. Seguimiento e informes

Cabe destacar que este documento ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. El tema que aborda y sus contenidos están delimitados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. No es un documento académico y se enmarca en los criterios de neutralidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega.

I. Principales medidas del Acuerdo

El Compromiso de Lima reafirmó la obligación que los países del hemisferio contrajeron a través de los tratados en materia de lucha contra la corrupción, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) y la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), así como respecto de la implementación de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En particular, destaca el compromiso de los gobiernos referido especialmente a:

- Consolidar la autonomía e independencia de los órganos de control superior,
- Garantizar la transparencia e igualdad de oportunidades en los procesos de selección de servidores públicos, basados en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud,
- Promover códigos de conducta para los servidores públicos que contengan altos estándares de ética, probidad, integridad y transparencia, tomando como referencia los “Lineamientos para la Gestión de Políticas de Integridad en las Administraciones Públicas de las Américas”, e instar al sector privado a desarrollar códigos de conducta similares,
- Promover y/o fortalecer la implementación de políticas y planes nacionales y, cuando corresponda, subnacionales, en materia de: gobierno abierto, gobierno digital, datos abiertos, transparencia fiscal, presupuestos abiertos, sistemas electrónicos de compras, contrataciones públicas y registro público de proveedores del Estado, considerando para ello la participación de la sociedad civil y otros actores sociales,

- Elaborar estadísticas e indicadores que permitan evaluar el impacto de las políticas de transparencia y de lucha contra la corrupción y, para ello, impulsar el fortalecimiento de las capacidades estatales en la materia,
- Proteger a los denunciantes, testigos e informantes de actos de corrupción frente a acciones intimidatorias y represalias
- Impulsar la adopción y/o fortalecimiento de medidas que promuevan la transparencia, rendición de cuentas, contabilidad apropiada y bancarización de los ingresos y gastos de las organizaciones y partidos políticos, principalmente de sus campañas electorales, garantizando el origen lícito de las aportaciones, así como la sanción por la recepción de contribuciones ilícitas,
- Promover la inclusión de cláusulas anticorrupción en todos los contratos del Estado y de asociaciones público privadas, y establecer registros de personas naturales y jurídicas vinculadas con actos de corrupción y lavado de activos para evitar su contratación,
- Promover la más amplia cooperación entre las autoridades judiciales, policías, fiscalías, unidades de inteligencia financiera y autoridades administrativas, en las investigaciones y procedimientos relacionados con los delitos de corrupción, lavado de activos, cohecho y soborno transnacional,
- Promover la cooperación entre las instituciones financieras y los órganos de supervisión financiera, y las instituciones encargadas de la investigación y enjuiciamiento de los actos de corrupción para una respuesta rápida y efectiva en las investigaciones internacionales, así como para la recuperación de activos,
- Impulsar la adopción o fortalecimiento de medidas a través de las instituciones competentes, para permitir el embargo preventivo, la extinción de dominio y la confiscación de activos producto de la corrupción,
- Reconocer las contribuciones positivas de los pueblos indígenas y sus valores y principios tradicionales, así como los aportes de las comunidades afrodescendientes, para mejorar la eficiencia, la eficacia y la transparencia de la administración pública, generando conciencia en favor de la lucha contra la corrupción,
- Promover la equidad e igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como objetivo transversal de nuestras políticas anticorrupción, mediante un grupo de trabajo sobre liderazgo y empoderamiento de las mujeres que activamente promueva la colaboración entre instituciones interamericanas y la sinergia con otras agencias internacionales,
- Actuar de manera que las acciones de seguimiento emanadas de este Compromiso de Lima promuevan el avance sobre la equidad e igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el Hemisferio

Asimismo, se consideraron algunas medidas de carácter legislativo, tales como:

- Impulsar la adopción y/o fortalecimiento de las medidas legislativas que sean necesarias para tipificar penalmente los actos de corrupción y otros conexos, conforme los establecen los tratados de la CNUCC y la CICC.
- Adoptar un marco legal para responsabilizar a las personas jurídicas por actos de corrupción, según lo establece la CNUCC y la CICC, incluidos el cohecho interno e internacional, cuando no esté previsto en la legislación nacional.

II. Marco de derecho internacional vigente en Chile

En materia internacional, Chile ha suscrito tres convenciones en materia de corrupción que abordan diferentes compromisos para prevenir este flagelo (BCN, 2015).

Primero fue la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada el 29 de marzo de 1996, y ratificada por Chile el 27 de octubre de 1998, incorporada a nuestro ordenamiento jurídico mediante Decreto N° 1.879 de 1999. Este instrumento fue el primer tratado internacional en abordar la corrupción,

y aunque no contempló la constitución de un mecanismo de seguimiento para evaluar el grado de avance en los compromisos que los gobiernos asumían, los Estados americanos acordaron en la III Cumbre de las Américas, realizada en Quebec en el año 2001, establecer un mecanismo de seguimiento para la implementación de la Convención, cuyo funcionamiento fue aprobado mediante el establecimiento del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) ese mismo año. Actualmente, el MESICIC está integrado por 31 Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Chile incluido, y se encuentra en evaluación de la Quinta Ronda de análisis de los Estados Parte, proceso respecto del cual Chile presentó su informe de final en el año 2017 (SG/MESICIC/doc. 489/16 rev. 4).

Segundo, en el marco de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se adoptó en 1997 la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, tratado ratificado por Chile el 18 de abril de 2001 e incorporado a nuestro ordenamiento interno mediante Decreto N° 496 de 2002. La Convención ha sido suscrita por los 36 Estados Miembros de la Organización (incluidos Chile y México) más otros ocho Estados que no son parte de OCDE: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Perú, Bulgaria, Rusia y Sudáfrica (OCDE, 2018).

La Convención tiene entre sus principales objetivos adoptar medidas para tipificar el cohecho, sancionar el lavado de dinero, y establecer la responsabilidad de las personas jurídicas al respecto. Además incorpora un Programa de Seguimiento Sistemático para el Monitoreo y Seguimiento de la Convención (Artículo 12°), labor realizada en el marco del Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE. En marzo de 2014, Chile presentó su Informe de Tercera Fase del Programa de Seguimiento (Phase 3), enfocado en la implementación de la Convención y sus Recomendaciones, el cual fue evaluado y comentado por el Grupo de Trabajo en mayo de 2016 (OCDE, 2016). Al respecto, el Grupo de Trabajo (OCDE, 2017) llama a nuestro país a concluir sus reformas legislativas para:

- a) garantizar que en casos de soborno local y en el extranjero se apliquen las mismas multas máximas;
- b) eliminar en ciertos casos las reducciones obligatorias de sanciones, y
- c) permitir la confiscación del equivalente de los productos del soborno en el extranjero.

Y finalmente, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción adoptada en 2003 y vigente desde el año 2005. El tratado fue ratificado por Chile el 13 de septiembre de 2006, y se incorporó a nuestra legislación mediante Decreto N° 375 de 2007. La CNUCC constituye a la fecha el instrumento internacional de mayor alcance en el sistema internacional, debido a que está abierta a la firma de Estados y organizaciones regionales de integración económica (Artículo 67°).

La CNUCC contempla medidas preventivas y tipificación de formas de corrupción para el sector público y privado, inclusive la obligación de los Estados Parte de devolver los beneficios procedentes de actos corruptos (Artículo 31°). Además, establece la Conferencia de los Estados Parte (Artículo 63°), órgano con la facultad de examinar periódicamente la aplicación del texto y formular recomendaciones al respecto. Dicho órgano estableció en el año 2009 el Mecanismo para Revisar la Implementación de la CNUCC (Resolución 3/1 CAC/COSP). El Mecanismo está constituido por un Grupo Intergubernamental de revisores que se reúne desde el año 2010, dos veces al año. Durante el período 2010-2015, Chile fue país bajo proceso de revisión y presentó el Informe de su Examen en 2013, correspondiente a la

aplicación de la Convención al momento de la visita de los examinadores en marzo de 2011. Actualmente se encuentra en preparación de informes para la evaluación de segundo ciclo.

III. Situación y marco jurídico aplicable en Chile

Según Transparencia Internacional, organismo encargado de elaborar el Índice de Percepción de la Corrupción del año 2017, Chile se ubicó en el lugar número 26 del ranking internacional evaluado entre 180 países, y en quinta posición en el contexto hemisférico, tras Canadá, Estados Unidos, Uruguay y Barbados. Aunque se mantuvo como el segundo país más transparente en América Latina (Transparency.org, 2018).

En el marco jurídico vigente en Chile en materia de prevención de la corrupción se guía bajo los preceptos de la Constitución Política de la República, que en su Artículo 8° establece el principio de probidad de la función pública, la publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, la obligación de las autoridades del país de declarar públicamente su patrimonio e intereses, y el establecimiento de una ley orgánica que determinará los casos y las condiciones en que las autoridades deleguen a terceros la administración de los bienes y obligaciones que supongan conflicto de interés en el ejercicio de su función pública:

“El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.

Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

El Presidente de la República, los Ministros de Estado, los diputados y senadores, y las demás autoridades y funcionarios que una ley orgánica constitucional señale, deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública.

Dicha ley determinará los casos y las condiciones en que esas autoridades delegarán a terceros la administración de aquellos bienes y obligaciones que supongan conflicto de interés en el ejercicio de su función pública. Asimismo, podrá considerar otras medidas apropiadas para resolverlos y, en situaciones calificadas, disponer la enajenación de todo o parte de esos bienes” (Constitución Política, Art. 8).

Respecto de las obligaciones del funcionario público, se considera también la normativa que modifica la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, en particular sobre la obligación de cada funcionario de “observar estrictamente el principio de probidad administrativa, que implica una conducta funcionaria moralmente intachable y una entrega honesta y leal al desempeño de su cargo, con preeminencia del interés público sobre el privado” (Ley N° 18.834, Art. 61). Así como la protección que se brinda al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad (Ley N° 18.834, Art. 90 A).

Asimismo, se consideran las modificaciones a la Ley N° 18.575 Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, en cuyo Artículo 62° se establecen las conductas que contravienen especialmente el principio de la probidad administrativa.

También se contemplan las sanciones previstas en el Código Penal en materia de delitos relacionados con la corrupción, como ocurre con la penalización del delito de cohecho (Artículos 248, 248 bis y 249 del Código Penal), del tráfico de influencias (Artículo 240 bis del Código Penal), y la malversación o peculado, Artículo 233 del Código Penal (UNODC, 2013: 18).

En forma particular, además se han establecido leyes especiales, tales como:

- Ley N° 19.913, Crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos, que en su Artículo 27° tipifica el lavado de dinero.
- Ley N° 20.393, que Establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos de cohecho que indica.
- Ley N° 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.
- Ley N° 20.818, que perfecciona los mecanismos de prevención, detección, control, investigación y juzgamiento del delito de lavado de activos.
- Ley N° 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses, que en su Artículo 1° establece:

El principio de probidad en la función pública consiste en observar una conducta funcionaria intachable, un desempeño honesto y leal de la función o cargo con preeminencia del interés general sobre el particular.

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

Y recientemente, en el contexto de las reformas impulsadas durante la segunda administración del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se han aprobado otros cuerpos normativos, promovidos mediante la creación del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción y la Agenda Presidencial Anti-Corrupción. Entre ellos:

- Ley N° 21.044 Crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas
- Ley N° 21.078 Sobre transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano
- Ley N° 21.082 Crea Sociedad Anónima del Estado denominada "Fondo de Infraestructura S.A.".

Tabla 1: Tramitación legislativa de Proyectos de Ley asociados a la implementación de recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción

Fecha de ingreso	N° Boletín Legislativo	Proyecto de Ley	Origen	Estado
16-06-2015	10.126-15	Crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas y modifica las normas que señala.	Cámara	Tramitación aprobada. Ley N° 21.044 (D.O. 25/11/2017)

18-06-2015	10.155-07	Tipifica el delito de corrupción entre particulares y modifica disposiciones del Código Penal relativas a delitos funcionarios.	Cámara	Segundo trámite constitucional. Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento
25-06-2015	10.140-07	Previene y sanciona los conflictos de intereses, y modifica normas sobre inhabilidades e incompatibilidades en el ejercicio de la función pública.	Senado	Primer trámite constitucional. Comisión Especial de Probidad y Transparencia
30-06-2015	10.163-14	Transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano.	Cámara	Tramitación aprobada. Ley N° 21.078 (D.O. 15/02/2018)
01-07-2015	10.162-05	Modifica las leyes N°s 18.045 y 18.046, para establecer nuevas exigencias de transparencia y reforzamiento de responsabilidades de los agentes de los mercados.	Senado	Primer trámite constitucional. Comisión de Hacienda
04-05-2016	10.647-09	Crea una sociedad anónima del Estado denominada "Fondo de Infraestructura S.A.".	Senado	Tramitación aprobada. Ley N° 21.082 (D.O. 24/03/2018)
30-05-2016	10.727-06	Establece la Auditoría Interna de Gobierno.	Cámara	Primer trámite constitucional. Comisión de Gobierno Interior Nacionalidad Ciudadanía y Regionalización y Comisión de Hacienda en lo pertinente

Fuente: Elaboración propia con información del sitio https://www.camara.cl/pley/pley_buscaror.aspx

Referencias

BCN (2015) Probidad en Chile y el marco de Derecho Internacional aplicable. Elaborado por Andrea Vargas. 29-07-2015. Disponible en: <http://repositorio.bcn.cl> (Noviembre, 2018)

OCDE (2016) Chile: Follow-up to the Phase 3 Report & Recommendations. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/CHILE-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-ENG.pdf> (Noviembre, 2018).

OCDE (2017) Chile must conclude its current legislative reforms of the criminal sanctions regime and clarify its corporate liability framework to better combat foreign bribery. Disponible en: <http://www.oecd.org/corruption/chile-must-conclude-its-current-legislative-reforms-of-the-criminal-sanctions-regime-and-clarify-its-corporate-liability-framework-to-better-combat-foreign-bribery.htm> (Noviembre, 2018).

OCDE (2018) Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Disponible en: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm> (Noviembre, 2018).

TRANSPARENCY.ORG (2018) Disponible en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#table (Noviembre, 2018).

UNODC (2013) Informe sobre el examen de Chile. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2013_03_06_Chile_Final_Country_Report_Spanish.pdf (Noviembre, 2018).

Normativa utilizada

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE. Decreto 100 Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. Disponible en: <http://bcn.cl/24nex> (Noviembre, 2018).
- LEY N° 18.834. DFL 29, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo. Disponible en: <http://bcn.cl/24k9n> (Noviembre, 2018).
- LEY N° 18.575. DFL 1 DFL 1-19653 fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Disponible en: <http://bcn.cl/24nf0> (Noviembre, 2018).
- LEY N° 19.913. Crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos. Disponible en: <http://bcn.cl/26o5o> (Noviembre, 2018).
- LEY N° 20.393. Establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos de cohecho que indica. Disponible en: <http://bcn.cl/24koy> (Noviembre, 2018).
- LEY N° 20.730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. Disponible en: <http://bcn.cl/27p6q> (Noviembre, 2018).
- LEY N° 20.818. Perfecciona los mecanismos de prevención, detección, control, investigación y juzgamiento del delito de lavado de activos. Disponible en: <http://bcn.cl/27p4x> (Noviembre, 2018).
- LEY N° 20.880. Sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses. Disponible en: <http://bcn.cl/27egf> (Noviembre, 2018).
- LEY N° 21.044 Crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas. Disponible en: <http://bcn.cl/27p6w> (Noviembre, 2018).
- LEY N° 21.078 Sobre transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano. Disponible en: <http://bcn.cl/26sz4> (Noviembre, 2018).
- LEY N° 21.082 Crea Sociedad Anónima del Estado denominada "Fondo de Infraestructura S.A." Disponible en: <http://bcn.cl/27f1m> (Noviembre, 2018).
- CÓDIGO PENAL. Disponible en: <http://bcn.cl/27p3p> (Noviembre, 2018).

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)