

INFORME PANORÁMICO ANTICORRUPCIÓN

País: Chile

Realizado por: Espacio Público

Fecha: Diciembre de 2018

I. Resumen ejecutivo

Una serie de escándalos de corrupción y la falta de transparencia en las instituciones políticas en los últimos 5 años, han tenido un impacto sensible sobre la confianza ciudadana en la democracia. En Chile, por varias razones y creciendo con mayor fuerza en momentos de escándalos y crisis política, ha habido un impacto negativo de la corrupción sobre su desarrollo económico y político, lo que ha provocado una reacción institucional a través de reformas legales y administrativas para superar estas crisis. Esta reacción, en general, va más allá de partidos o ideologías determinadas y ha sido la bandera de una sociedad civil energizada.

En marzo del año 2015, a raíz de una serie de escándalos de financiamiento irregular de la política y tráfico de influencias, la Presidenta Bachelet convocó a 16 personas que, en 45 días, le entregaran propuestas de reformas en materia de corrupción, conflictos de interés, tráfico de influencias y probidad. Este Consejo Asesor, conocido como la “Comisión Engel” elaboró un completo informe con 236 propuestas en la materia. Si bien no se trataba de una iniciativa original en Chile, el impacto que tuvo su trabajo marcó una diferencia con comisiones y consejos similares que le precedieron.

Si bien en varias de las materias que se ha avanzado en los últimos años, hubo diversos intentos previos de realizar reformas –por ejemplo, en el caso de partidos políticos o servicio civil, incluso con proyectos en los últimos dos Gobiernos previos al actual, de los presidentes Bachelet y Piñera- no hubo consenso suficiente ni piso político para su discusión y aprobación. Lo que cambió radicalmente tras los escándalos del año 2014.

A la fecha, ya se han aprobado 13 leyes en la materia y alrededor de 20 medidas administrativas. Se han logrado ambiciosas reformas en materias donde antes los actores políticos tenían un poder de veto que impedía modificaciones, tales como regulación de campañas electorales, financiamiento a la política, regulación de los partidos políticos, entre otras.

El rol del Consejo Asesor Presidencial –en adelante, también CAP-, de la sociedad civil, de los medios de comunicación y una ciudadanía más empoderada e informada –, son algunos de los factores que explican que en Chile, frente a casos de corrupción, se hayan logrado avances normativos, a diferencia de lo que ocurre en otros países o regiones. La ventana de oportunidad, en este caso, fue aprovechada a favor de las reformas. Los escándalos

fueron tan grandes y afectaron casi por igual a todos los sectores políticos, por lo que se vencieron las resistencias y vetos originales. Se tomó la ventaja de los escándalos para llevar a cabo reformas que, de otro modo, hubieran sido imposibles.

II. Principales casos de corrupción en los últimos cinco años

1. Caso Corpesca:

Corpesca (Consortio Pesquero del Norte S.A.) es una empresa pesquera chilena creada en 1999 y controlada por el grupo Angelini. El caso Corpesca surge a partir de los aportes irregulares hechos por la empresa a distintos parlamentarios y autoridades durante la tramitación de la denominada “Ley de Pesca” (ley N° 20.657). La Ley de Pesca fue aprobada en 2012 y su objetivo consistía en renovar las licencias de cuotas de extracción establecidas por la Ley de Pesca del año 2002, durante el gobierno de Ricardo Lagos, y que expiraban tras 10 años¹. El proyecto de ley fue resistido por los pescadores artesanales, quienes consideraban que las disposiciones producían una excesiva concentración de la explotación gratuita de los recursos marítimos en tres conglomerados que controlaban más del 75% de la capacidad pesquera industrial del país, con utilidades de más de 3 mil millones de dólares al año².

El caso judicial se inicia en 2013 cuando se reveló que la diputada Marta Isasi (independiente de la Coalición por el Cambio) había recibido pagos de \$40 mil dólares de la empresa Corpesca previo a la tramitación de la ley, así como otros \$40 mil dólares para su campaña de reelección³. La información fue revelada por su ex asesor, Giorgio Carrillo, durante un testimonio judicial. Más tarde se revelaron correos directos entre Isasi y el gerente general de Corpesca, Francisco Mujica, que sugerían fuertemente la existencia de gestiones por parte de la diputada para favorecer a la empresa, a cambio de la emisión de boletas a sus colaboradores. Estos correos incluían propuestas de elementos que debía tener la ley por parte de Mujica, así como celebraciones por parte de Isasi debido al rechazo de indicaciones que afectaban los intereses de Corpesca⁴, seguido de discusiones sobre los montos de los aportes. Además, se denunció que un funcionario de Corpesca asistió a una sesión de la Comisión de Pesca “camuflado” como un asesor de Isasi, lo cual fue reconocido por la empresa⁵. Por estas revelaciones, Mujica renunció a la empresa y en 2018 fue condenado por soborno y delitos tributarios a una pena de 3 años de cárcel (remitida) y una multa de \$90 mil dólares, luego de reconocer haber sobornado a dos

¹ Historia de Ley N° 20.657. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1048776>

² <http://www.eldesconcierto.cl/2016/03/29/los-5-articulos-de-la-ley-longueira-aprobada-en-el-senado-que-beneficiaron-a-7-familias/>

³ <https://www.biobiochile.cl/noticias/2013/05/11/diputada-que-respaldo-ley-de-pesca-recibio-millonaria-suma-de-grupo-angelini-previa-votacion.shtml>

⁴ En noviembre de 2011, Isasi escribió a Mujica: “Estoy muy contenta con el gol de no a la licitación. ¡Al final surtió efecto mi trabajo!”

⁵ <https://www.24horas.cl/politica/navarro-denuncia-que-gerente-de-corpesca-entro-camuflado-como-asesor-de-isasi-649231>

parlamentarios para que votaran a favor de los intereses de Corpesca⁶. Isasi fue formalizada por fraude al Fisco y su caso todavía se encuentra en la etapa de preparación del juicio oral.

El segundo parlamentario involucrado en el caso es el senador UDI Jaime Orpis. En mayo de 2015 la Fiscalía de Alta Complejidad Oriente anunció la indagación de un eventual delito de cohecho en el caso de pagos realizados por la empresa Corpesca a tres asesores del senador por montos entre \$3 mil a \$15 mil dólares, realizados entre los años 2009 y 2013. Además, Francisco Mujica informó a la Fiscalía sobre varias reuniones que sostuvo con Orpis donde este le habría solicitado aportes a sus campañas⁷. Mujica reveló la fórmula utilizada para que Orpis recibiera los dineros, consistente en la "venta" de informes sobre la situación del narcotráfico en el norte y boletas de terceros. Orpis reconoció que estos aportes correspondían a un "financiamiento irregular" de su campaña, pero negó que esto constituyera un caso de cohecho, para defender intereses privados durante la tramitación de la ley de pesca⁸. Más tarde el Servicio de Impuestos Internos cifró en más de \$340 mil dólares los montos que los asesores de Orpis habían recibido de Corpesca en un periodo de cinco años. Orpis renunció a la UDI y en enero de 2016 fue desaforado por los delitos de cohecho, lavado de activos, fraude al fisco y delitos tributarios, mientras que en junio de 2016 se le decretó prisión preventiva, la que cumplió por alrededor de 40 días.

El 24 de agosto de 2017 el Cuarto Juzgado de Garantía de Santiago accedió a la suspensión condicional del procedimiento para seis asesores de Orpis que fueron formalizados por la emisión de boletas ideológicamente falsas a Corpesca. En la sesión se decretó que cada uno de ellos debería pagar entre \$3.000 y \$4.500 dólares para acceder a la salida alternativa. El caso contra Orpis también se encuentra en la etapa de preparación del juicio oral y el Ministerio Público ha pedido una pena de 21 años de presidio efectivo por los delitos de cohecho, delitos tributarios reiterados y fraude al Fisco reiterado, además pedir una inhabilitación de por vida para ejercer cargos públicos⁹.

Otro involucrado en el caso fue el entonces Senador Fulvio Rossi (PS). En octubre de 2015 el Servel entregó al Ministerio Público información sobre aportes reservados de Corpesca a seis políticos, entre ellos el senador Rossi¹⁰. Debido a esta información, dos días después Rossi comunicó su decisión de abstenerse para la votación del próximo fiscal nacional, pero descartó haber recibido aportes de Corpesca. El 26 de octubre El Mercurio publicó correos de 2010 entre el gerente de operaciones de Corpesca, Miguel Ángel Escobar, y el

⁶ <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/judicial/corrupcion/ex-gerente-de-corpesca-fue-condenado-a-pena-remitida-por-soborno-y/2018-09-08/100705.html>

⁷ <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/senado/corporacion-fundada-por-el-senador-orpis-reconocio-aportes-de-corpesca/2015-05-25/202257.html>

⁸ <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/transparencia/senador-udi-reconocio-financiamiento-irregular-pero-nego-cohecho/2015-05-31/082953.html>

⁹ <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/judicial/corrupcion/caso-corpesca-fiscalia-pedira-21-anos-de-presidio-para-ex-senador-jaime/2018-03-15/143442.html>

¹⁰ <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/judicial/servel-entrego-a-la-fiscalia-informacion-sobre-aportes-reservados-de/2015-10-06/071024.html>

gerente general Francisco Mujica, donde hacían referencia a Rossi¹¹. Sin embargo, el Ministerio Público no realizó acciones legales contra Rossi por este caso.

Otra arista es la que involucra a Pablo Longueira, quien era Ministro de Economía durante la tramitación de la Ley de Pesca. En julio de 2016 el Ministerio Público abrió una investigación respecto a "la presunta obtención irregular de dineros provenientes de empresas pesqueras" mediante boletas de honorarios emitidas por los hermanos Nicolás y Gustavo Guiñez de la Fundación Chile Justo, creada por Longueira¹². En noviembre se anunció que tanto Longueira como el ex subsecretario de Pesca Pablo Galilea estaban siendo investigados por delitos de prevaricación administrativa por las Fiscalías Centro Norte y de Valparaíso debido al otorgamiento de permisos de pesca a supuestas "embarcaciones de papel" (naves acreditadas pero inexistentes) del grupo Angelini¹³. Hasta el momento, Longueira no ha sido formalizado por ninguna de las dos investigaciones.

Lo anterior develó, junto a otra serie de casos, la debilidad de la regulación de financiamiento a la política que no era transparente y tenía escasas sanciones al financiamiento irregular, lo que permitía la captura de la política por parte de grupos empresariales. Asimismo, ha mostrado una debilidad de las normas relativas a la persecución y sanción de delitos de corrupción como el cohecho, estableciendo sanciones bajas y permitiendo salidas alternativas, además de exigir un estándar probatorio muy alto, al no reconocer el cohecho de mera actividad y exigir que se constate una contraprestación por el pago del soborno, a diferencia de lo que ocurre en regulaciones internacionales que castigan el cohecho de mera actividad.

2. Caso Basura:

El denominado "Caso Basura" es otro caso de corrupción investigado por la justicia chilena, surgido a partir de los supuestos pagos de la empresa KDM S.A. a funcionarios y autoridades de distintas municipalidades de la Región Metropolitana, para ser favorecidos en las licitaciones locales respecto a los servicios de recolección y gestión de basura. Además del pago de sobornos, se acusa que se habría producido un perjuicio fiscal a las municipalidades involucradas, al favorecer a KDM en las licitaciones por sobre alternativas más económicas, afectando así también a los principios de probidad y transparencia en la asignación de recursos. También se acusa que las gestiones de KDM afectaron la libre competencia en el rubro de gestión de servicios sanitarios.

El caso se reveló en 2012 cuando el concejal Marcelo Torres de la comuna de Maipú fue denunciado por su esposa, Paula Díaz, en el marco de una querrela por violencia

¹¹ <https://www.biobiochile.cl/noticias/2015/10/26/ley-de-pesca-mails-revelarian-que-orpis-y-rossi-intervinieron-a-favor-de-corpesca.shtml>

¹² <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/transparencia/fiscalia-investiga-presuntos-pagos-irregulares-de-empresas-pesqueras-a/2016-07-19/073408.html>

¹³ <https://www.cooperativa.cl/noticias/economia/sectores-productivos/pesca/investigan-a-longueira-y-galilea-por-permisos-a-barcos-de-papel-del/2016-11-02/224715.html>

intrafamiliar¹⁴. Díaz implicó a Torres en negociaciones para favorecer a KDM en las votaciones para decidir la licitación del servicio de gestión de basura de Maipú. Díaz aseguró que Torres recibió en su casa a los concejales Carlos Richter, Christian Vittori y Carlos Jara para buscar “resquicios legales” que favorecieran a KDM. Además, Torres habría sido visitado por un ejecutivo de KDM, José Miguel Gutiérrez, quien se registraba con una identidad falsa en la conserjería del condominio¹⁵. Más tarde se reveló que Gutiérrez habría llevado sobornos en efectivo a Torres, quien los habría repartido entre los otros concejales¹⁶. Por este motivo Torres fue demandado por el Consejo de Defensa del Estado (CDE). El CDE también presentó una querrela contra el concejal Antonio Neme (quien había acusado un intento de soborno por parte del concejal Richter) por haber recibido pagos de \$22 mil dólares por parte de la empresa Proactiva Servicios Urbanos S.A, otra de las participantes en la licitación de la basura.

En abril de 2015 la PDI allanó la oficina del edificio de concejales de Maipú, el domicilio particular del entonces alcalde de Maipú, Christian Vittori, la casa del alcalde de Cerro Navia, Luis Plaza (RN), y otros inmuebles municipales de las comunas de Maipú y Cerro Navia. En esta última comuna Mauricio Torres se desempeñaba como administrador municipal, de manera adicional a su cargo como concejal en Maipú. Un mes más tarde, el 14 de mayo de 2015, el CDE presentó una querrela en contra de los alcaldes de Maipú, Christian Vittori, y de Cerro Navia, Luis Plaza, por el delito de lavado de activos. También se incluyó en la querrela a otras 12 personas, incluyendo los concejales de Maipú Carlos Jara, Carlos Richter, Carol Botnick y Antonio Neme; y los funcionarios de KDM José Miguel Gutiérrez y Fernando León.

El 3 de agosto de 2015 comenzó la audiencia de formalización en contra de los alcaldes Vittori, Plaza y el resto de los imputados. Durante la audiencia la fiscal adjunto de la comuna de Maipú, Tania Mora, reveló que Vittori, a través de su suegro y de su esposa, poseía una cuenta en San Juan de Puerto Rico con más de 29 mil dólares en las mismas fechas que habría recibido pagos de KDM. Mora también afirmó que el total de los pagos de KDM a los imputados ascendían a una suma de \$ 1,2 millones de dólares por las licitaciones irregulares, además de casi un millón y medio de dólares de perjuicio fiscal para la municipalidad de Maipú.

En febrero de 2016 se informó que la Fiscalía inició una investigación contra el ex alcalde de Ñuñoa, Pedro Sabat (RN), por presuntos delitos de fraude al fisco, enriquecimiento ilícito y negociación incompatible. La Fiscalía también formalizó por fraude al Fisco al alcalde de Colina Mario Olavarría (militante de la UDI y candidato a la reelección en las elecciones de octubre de ese año), junto a otros cuatro funcionarios municipales¹⁷. Durante la audiencia de formalización el fiscal Pérez Calaf cifró en más de \$2 millones de

¹⁴ <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/policial/concejal-rn-fue-formalizado-por-presunta-agresion-a-su-pareja/2012-03-26/180042.html>

¹⁵ <https://ciperchile.cl/2012/04/03/mujer-de-concejal-de-maipu-dice-que-en-su-casa-se-hicieron-reuniones-para-favorecer-a-kdm-con-millonario-contrato-municipal/>

¹⁶ <https://conmanzanitas.com/2015/08/04/el-caso-basura-explicado-con-manzanitas/>

¹⁷ <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/judicial/alcalde-de-colina-sera-formalizado-por-el-caso-basura/2016-09-30/104938.html>

dólares los perjuicios ocasionados a la Municipalidad de Ñuñoa por la adjudicación irregular a KDM. En las elecciones municipales de 2016 Olavarría fue reelecto, mientras que Plaza y Vittori fueron derrotados.

En abril de 2017 se aprobó una salida alternativa para el gerente general de la empresa recolectora KDM, Fernando León, acogiendo una suspensión condicional del procedimiento. Se determinó que León debía pagar una multa \$50 mil dólares al Fisco y financiar un programa social de reciclaje en la comuna de Maipú, por un costo de \$300 mil dólares¹⁸. Por este trato se abrió un sumario en contra del fiscal Perez Calaf, debido al incumplimiento de normas administrativas del Ministerio Público en el otorgamiento de la salida alternativa, y finalmente fue sancionado con una amonestación privada.

El 5 de mayo de 2017 la Fiscalía realizó una petición por penas de 15 y 16 años de cárcel en contra de los exalcaldes Plaza y Vittori, respectivamente, por los delitos de asociación ilícita, lavado de activos, cohecho y otros. Al mismo tiempo se pidieron 19 años de cárcel para Marcelo Torres, mientras que Olavarría arriesga 12 años de presidio más una multa de 70 mil dólares. Hasta el momento los casos todavía siguen en la preparación del juicio oral. Asimismo, en octubre se solicitó una pena de 7 años de cárcel efectiva por el delito de fraude al fisco, sumada al pago de una multa de más de \$750 mil dólares que corresponde al 10% de lo defraudado para el ex alcalde Sabat. Previo a la primera audiencia, el juez Hugo Torres aprobó la salida alternativa de dos de los imputados, familiares de Vittori, correspondiente a su suegro Patricio Riquelme y su esposa Pamela Riquelme Loyola, quienes deberán pagar multas por un total de \$12 mil dólares por el delito de lavado de activos.

El caso es relevante porque reveló la posible existencia de tráfico de influencias y sobornos en las licitaciones de servicios municipales, y particularmente por parte de una empresa que gestiona los servicios de limpieza y gestión de basura en 24 comunas de las comunas de la Región Metropolitana (y una mayoría de las comunas que componen Santiago)¹⁹. En este sentido, además de los montos de los sobornos pagados por la empresa, se produjeron importantes sobrepagos en la asignación de los servicios, con un perjuicio de millones de dólares a las arcas fiscales. De este modo se releva la debilidad institucional y de control que existe en gobiernos locales, a diferencia del gobierno central en materias como compras y licitaciones públicas, donde existe mayor discrecionalidad y falta de control, por lo que existen mayores posibilidades para casos de corrupción, como el que se investiga.

3. Milico-gate/Paco-gate (fraudes en las Fuerzas de Orden y Seguridad)

El denominado “Milicogate” o caso de Fraude en el Ejército, y el llamado “Pacogate” o caso de fraude en Carabineros corresponden a casos de corrupción al interior de las Fuerzas de Orden y Seguridad descubiertos recientemente. El “Milicogate” involucra el uso

¹⁸ <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/judicial/corrupcion/pedro-sabat-sera-reformalizado-en-el-caso-basura/2017-04-25/232739.html>

¹⁹ <https://www.latercera.com/noticia/puente-alto-enviara-basura-tiltil-tras-aprobar-contrato-kdm-cinco-anos/>

fraudulento de fondos de la Ley Reservada del Cobre por oficiales del Ejército de Chile²⁰. Los primeros reportes del caso se remontan a febrero de 2015, cuando el Ejército informó públicamente de la existencia de una investigación interna sobre posibles delitos de fraude al Fisco y falsedad documentaria cometidos por funcionarios castrenses²¹, pero la investigación no saltó a la palestra pública hasta agosto de 2015, cuando el periodista Mauricio Weibel reveló en un reportaje de *The Clinic* los pormenores de la investigación²².

El diario reveló que los desfalcos se habían realizado entre 2010 y 2014 y que los montos defraudados se estimaban en hasta \$10 millones de dólares, así como que los funcionarios involucrados correspondían al coronel Clovis Montero, de la Contraloría del Ejército, y al cabo Juan Carlos Cruz, del Departamento de Apoyo y Planificación Financiera del Comando de Apoyo a la Fuerza²³. El mecanismo del fraude consistía en compras falsas de repuestos para autos militares a través de la empresa Frasim, representada por Francisco Javier Huincahue, y compras a diversas empresas controladas por Raúl Fuentes y su hijo César Fuentes, proveedores del Ejército. Después de facturados, los empresarios devolvían partes de los montos a los funcionarios en forma de sobornos, quedándose con una parte. Un punto que llamó la atención en la opinión pública fue el hecho de que Cruz y su esposa gastaron \$4 millones de dólares de los sobornos en el casino Monticello²⁴.

En 2016 se reveló una nueva arista del caso que involucraba al comandante en jefe del Ejército entre 2010 y 2014, Juan Fuente-Alba. La Fiscalía Centro-Norte inició una investigación sobre el patrimonio de Fuente-Alba, el cual fue estimado en más de un millón y medio de dólares, además de la posesión de múltiples bienes raíces y automóviles de lujo. Fuente-Alba se negó a asistir ante la comisión investigadora de la Cámara de Diputados para aclarar el aumento de su patrimonio durante su gestión a cargo de la institución. Fuente-Alba también es investigado por la Fiscalía Militar y es sujeto de una demanda por parte del Consejo de Defensa del Estado²⁵.

Por el caso se ha investigado y sancionado a múltiples funcionarios del Ejército, así como a involucrados civiles. Por una parte, un sumario interno del Ejército determinó responsabilidades y llamó a retiro a 7 funcionarios; el coronel Clovis Montero, el cabo Juan Carlos Cruz, la sargento segundo Millaray Simunovic Bustamante, el suboficial Claudio

²⁰ La Ley 13.196, conocida como la Ley Reservada del Cobre es una ley que data de 1958 y que tiene como objeto destinar ingresos de la venta de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) para la compra y mantenimiento del armamento y materiales para las fuerzas armadas de Chile. El carácter de reservado proviene del hecho de que los fondos entregados a las fuerzas armadas son secretos tanto en su monto como en su desglose. En diciembre de 2016, mediante la Ley 20.977, el texto de ésta, incluidas sus modificaciones, dejó de tener el carácter de secreto o reservado. Asimismo, se discute un proyecto de ley que elimina esta ley y modifica el financiamiento de las Fuerzas Armadas (boletín N° 7.678-02).

²¹ Cuya identidad se mantuvo secreta en primera instancia.

²² <http://www.theclinic.cl/2015/08/13/milicogate-el-gran-robo-del-fondo-reservado-del-cobre/>

²³ <http://www.theclinic.cl/2015/10/06/extesorero-del-estado-mayor-del-ejercito-se-gastaron-la-plata-en-casinos-propiedades-caballos-y-fiestas/>

²⁴ <http://www.theclinic.cl/2015/08/23/la-historia-del-cabo-que-gasto-mas-de-dos-mil-millones-en-el-monticello/>

²⁵ <http://www.theclinic.cl/2016/04/28/secreto-militar-fiscalia-investiga-por-millonario-patrimonio-del-ex-comandante-en-jeffe-del-ejercito-juan-miguel-fuente-alba/>

González Palominos, el sargento segundo Miguel Escobar Díaz, la sargento primero Luis Meléndez Carrillo y la sargento segundo Liliana Villagrán Vásquez²⁶. Por otro parte, el ministro en visita de la Fiscalía Militar, Omar Astudillo sometió a proceso a tres generales en retiro, Antonio Cordero Kehr, Jorge Salas Kurte y Miguel Muñoz Farías, del comando de Apoyo a la Fuerza, por su participación en el caso. Sin embargo, esta acción fue revertida por la Corte Marcial²⁷. Astudillo también procesó al coronel del Ejército Sergio Vásquez, jefe del Departamento de Finanzas de la Comandancia en Jefe del Ejército desde 2014, por el delito de incremento patrimonial relevante e injustificado²⁸. También cuatro ex proveedores del Ejército, Francisco Huincahue, César Fuentes, Raúl Fuentes y Pedro Salinas, fueron condenados por el delito de fraude al fisco en calidad de reiterado. Los imputados fueron condenados a 5 años de presidio, con el beneficio de libertad vigilada intensiva, además de multas entre las 12 y 30 UTM (aproximadamente entre 800 y 2.000 dólares)²⁹.

En 2018, la ministra Romy Rutherford (quién reemplazó al ministro Astudillo) procesó a la sargento Millaray Simunovic, al suboficial Claudio González Palominos, al sargento segundo Miguel Escobar y a la cabo Jacqueline Carrasco por el delito de fraude al fisco, así como al general (r) Héctor Ureta, ex jefe del Estado Mayor de la División de Mantenimiento del Ejército, por fraude al fisco de más de \$2 millones de dólares³⁰. También sancionó al ex cabo Juan Carlos Cruz a una pena de 12 años como autor del delito de fraude al fisco y al pago de una multa de más de \$200 mil dólares. Rutherford condenó también a la ex sargento Liliana Villagrán Vásquez a una pena de 10 años y un día de presidio y una multa de igual monto³¹. En cuanto a la causa que involucra al excomandante en jefe, Juan Fuente-Alba, esta sigue en investigación por parte de la Justicia Militar³² y la Fiscalía Centro-Norte de la Región Metropolitana.

Por otro lado, el denominado “Pacogate” corresponde a otro caso de corrupción que ha indignado a la opinión pública, esta vez al interior de la policía nacional, Carabineros de Chile. Este fraude habría comenzado en 2006 y fueron comprometidos hasta \$40 millones de dólares, es decir, corresponde a los mayores montos defraudados que se han conocido por un caso de corrupción en Chile.

La investigación fue iniciada por el Ministerio Público en el año 2016, a partir de un reporte de operaciones sospechosas que la Unidad de Análisis Financiero (entidad cuya

²⁶ <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/08/26/819124/Sumario-por-fraude-en-el-Ejercito-avalua-en-5-mil-millones-la-perdida-y-remueve-a-seis-funcionarios.html>

²⁷ <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=324722>

²⁸ <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/ff-aa-y-de-orden/ejercito/coronel-del-ejercito-procesado-por-incremento-patrimonial-injustificado/2017-03-02/070648.html>

²⁹ <http://www.diarioconstitucional.cl/noticias/asuntos-de-interes-publico/2017/08/01/juzgado-de-garantia-de-santiago-condena-a-proveedores-del-ejercito-por-fraude-al-fisco/>

³⁰ <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=442602>

³¹ <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/ff-aa-y-de-orden/ejercito/fraude-en-el-ejercito-condenan-a-dos-militares-a-12-y-10-anos-de-carcel/2018-08-31/210936.html>

³² La Justicia Militar es una justicia especial que aplica para uniformados, ver más información en: <http://www.defensa.cl/temas-de-contenido/justicia-militar/>

función es prevenir e impedir la utilización del sistema financiero, y de otros sectores de la actividad económica chilena, para la comisión de los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo)³³ habría hecho llegar a Fiscalía, luego de que en 2015 dos bancos informaran de actividades inusuales en las cuentas de distintos miembros de Carabineros de Chile. Se estima que el fraude se habría originado en la Dirección de Finanzas de Carabineros de Chile, desde donde se utilizaban cuentas corrientes de policías de bajo rango y de civiles para transferir los fondos malversados, quienes luego los entregarían en efectivo a los altos mandos involucrados a cambio de una comisión equivalente a un 10% de los montos comprometidos. El fraude operaba simulando errores en el pago de remuneraciones, los cuales no eran restituidos, evidenciando la falta de controles sobre las operaciones financieras de la institución y sobre la real dotación de Carabineros.

Además, se han investigado otras aristas sobre irregularidades en préstamos a funcionarios, en gastos reservados y en beneficios entregados a distintos miembros de la institución, como pensiones de invalidez injustificadas, entre otras. En estos hechos se encontrarían involucrados desde funcionarios de rango menor, hasta ex generales directores, pasando por coroneles, comandantes, mayores y capitanes.

Hasta el momento el Ministerio Público ha formalizado a 130 funcionarios por los delitos de malversación de fondos públicos, fraude al Fisco, asociación ilícita y lavado de dinero. Además, se han desarrollado investigaciones tanto por la Cámara de Diputados, como también por la Contraloría General de la República y Carabineros de Chile, este último con un total de 48 oficiales activos llamados a retiro. Asimismo, en marzo de 2018 el General Director de la institución, Bruno Villalobos, presentó su renuncia al cargo por las deficiencias de su gestión en enfrentar este y otro caso, esta vez uno de falsificación de pruebas en el marco de la llamada “Operación Huracán”³⁴, que en conjunto afectaron la legitimidad de la institución ante la opinión pública.

Los casos revelaron importantes limitaciones en el control de los gastos realizados al interior de las instituciones castrenses, y particularmente de los fondos asignados por la ley Reservada del Cobre y del presupuesto de Carabineros de Chile. Esta situación fue facilitada debido a la extrema reserva y discrecionalidad con que se manejan estos fondos, así como la negligencia y hasta complicidad de diversas autoridades del Ejército y Carabineros encargadas de su control, y falta de proactividad por parte de los altos mandos y otras instituciones, como la Contraloría General del Ejército, para fiscalizar estos gastos. Por otra parte, el caso es notable por los montos involucrados, los cuales se estiman en hasta 10 millones de dólares en el “Milicogate” y 40 millones de dólares en el “Pacogate”, consistiendo en algunos de los desfalcos más grandes que se han producido en instituciones del Estado chileno.

³³ <https://www.uaf.cl/acerca/quehacemos.aspx>

³⁴ <https://ciperchile.cl/tag/operacion-huracan/>

III. PRINCIPALES REFORMAS LEGALES O INSTITUCIONALES EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN EN LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS

A partir de varios escándalos de corrupción que se develaron en los años 2014 y 2015, y de las propuestas realizadas por la Comisión Engel, se llevó a cabo una ambiciosa agenda de reformas anticorrupción, donde podemos destacar, principalmente, las siguientes reformas:

1. Financiamiento de la política para fortalecer la democracia:

El objetivo de las reformas en materia de financiamiento a la política, buscaban *“atender la creciente debilidad de partidos políticos y proponer mejoras para fortalecer nuestra democracia”*³⁵, dotando a los partidos de los recursos necesarios para cumplir con sus funciones, pero principalmente, profundizando su transparencia, democracia interna, rendición de cuentas e integridad en los sistemas de financiamiento. En materia de campañas, por su parte, su finalidad era *“(…) mejorar las condiciones de equidad en la competencia —equilibrando los aportes públicos y privados—, disminuir los riesgos de captura de la política limitando aportes, mejorando las normas y capacidad de control (...), reducir la escalada en el gasto y cambiar de una lógica centrada en la publicidad hacia otra centrada en ideas y producción programática”*³⁶. Finalmente para que lo anterior se lograra, se buscó fortalecer la capacidad institucional para fiscalizar que las nuevas reglas sean cumplidas por todos y aumentar las sanciones y su efecto disuasorio.

Uno de los capítulos más relevantes del informe de la Comisión Engel, a raíz de los casos de financiamiento ilegal que se comenzaron a conocer e investigar a partir del 2014, es la relativa al financiamiento de la política. Este contempla 3 áreas:

- La primera de ellas proponía reformas para mejorar los mecanismos de democracia interna y financiamiento de los partidos políticos, contemplando medidas como nuevos estándares democráticos para los partidos y la generación de incentivos para fortalecer el rol programático y de representación de intereses de los partidos a través del financiamiento público de sus actividades.
- En segundo lugar, se propusieron medidas para una nueva regulación de campañas electorales, que contemplaba propuestas en materia de promoción de equidad en la competencia electoral, de incentivo a campañas electorales programáticas centradas en ideas, de promoción de mayor transparencia y capacidad de control del financiamiento electoral por parte de la ciudadanía, del fortalecimiento de regulaciones y fiscalización contra el intervencionismo electoral.
- Por último, y considerando la evidente debilidad del sistema de control de la acción política y los riesgos que el financiamiento de ésta tenía en relación a la corrupción, se realizaron propuestas en materia de fiscalización de la política y su

³⁵ Informe del Consejo Asesor Presidencial, página 65. Disponible en:

<http://consejoanticorrupcion.cl/lanzamiento-final/>

³⁶ Ídem.

financiamiento. El diagnóstico consideró que la débil capacidad institucional de fiscalización sobre la política, que hasta ese momento regía en Chile, hacía probable la captura de candidatos, parlamentarios y partidos políticos por parte de intereses particulares, por lo que se contemplaron medidas para fortalecer la independencia y las capacidades institucionales del Servicio Electoral (Servel), del Tribunal Calificador de Elecciones (Tricel), y el establecimiento de sanciones proporcionales y disuasivas al incumplimiento de las nuevas reglas.

De este modo, la ley N° 19.884 Sobre Transparencia, límite y control del gasto electoral – que había sido dictada a raíz de anteriores escándalos de corrupción el año 2003- establecía un sistema que hacía convivir aportes privados y públicos, permitiendo la participación de empresas privadas y con posibilidades de donaciones anónimas, públicas y reservadas. Producto de los escándalos de financiamiento irregular e ilegal de la política conocidos el año 2014 y 2015, se evidencian las debilidades del sistema, y se considera que su reforma, a partir de las medidas propuestas por el Consejo, debían ser prioritarias dada la inminente campaña electoral de las elecciones municipales del año 2016.

En abril del 2016 se dictó la ley N° 20.900 que modificó la forma en que se regulaba el financiamiento de campañas electorales en Chile. Las principales reformas son las siguientes:

- a) Se reguló el período de **precampaña electoral**, considerando que éstas podían comenzar 200 días antes de la elección, en el caso de candidatos presidenciales –a pesar que la propuesta realizada mencionaba a todo tipo de candidaturas, con el objeto de emparejar la cancha entre incumbentes y desafiantes-. Esta modificación permitió considerar dentro del límite de gasto electoral, y someterlo a fiscalización del Servicio Electoral, el gasto en el que las candidaturas incurrieron en este plazo, además del control sobre sus ingresos. En este período, los candidatos no pueden desplegar propaganda electoral, pero sí desarrollar otras actividades relacionadas con la campaña electoral.
- b) En relación a la **propaganda electoral**, se amplió su concepto y se delimitó el espacio para la instalación de propaganda en espacios públicos, plazas o parques expresamente autorizados por el Servicio Electoral, con un tamaño máximo de 2 metros cuadrados, así como en espacios privados -que debe tener autorización del dueño y no superar un máximo de 6 metros cuadrados-. Las infracciones a estas disposiciones tienen una sanción de multa de entre \$800 y \$8.000 dólares, y el Servel habilitó un sitio electrónico para recibir denuncias que, con estas modificaciones, pueden ser realizadas por cualquier ciudadano.
- c) Se redujo el límite de **gasto electoral** prácticamente a la mitad, salvo para las elecciones municipales. Si en las elecciones presidenciales del año 2013 el límite de gasto electoral fue de \$14.500.000 dólares, en las elecciones del 2017 este monto se redujo a \$8.500.000 dólares por candidato.
- d) Uno de los cambios más relevantes se refiere a los **aportes privados** a las campañas políticas, donde se prohibió la donación de empresas, permitiendo sólo

- aquella que fuera realizada por personas naturales. De este modo se trazó una línea divisoria clara entre los intereses corporativos y el financiamiento de la política.
- e) Además, se rebajaron considerablemente los **topes de donaciones** de las personas para cada una de las elecciones con el objeto que no se traten de montos que puedan capturar a los candidatos.
 - f) Se otorga una mayor **transparencia y publicidad** al financiamiento electoral durante el período electoral. De este modo, los aportes recibidos por las campañas electorales deben ser publicados semanalmente por el Servicio Electoral.
 - g) Se eliminaron las **donaciones reservadas y anónimas** y se estableció en la ley una posibilidad de realizar pequeños aportes sin publicidad³⁷, en el que se hace público el monto, el candidato que recibe el aporte, pero no el donante. Esto para dar la posibilidad de donar dinero a quienes puedan sentir temor ante eventuales represalias por sus preferencias políticas, como funcionarios públicos³⁸.
 - h) Con el fin de fomentar un **debate programático** en las campañas electorales y de mejorar los estándares de transparencia, se estableció la obligación de los candidatos a presidente de presentar programas de gobierno al momento de inscribir sus candidaturas, y de todos los candidatos a cargos de representación popular a hacer una declaración de patrimonio e intereses, información que es pública previo a las elecciones en el sitio web del Servicio Electoral.
 - i) Respecto de las **sanciones**, estas aumentaron, estableciéndose incluso en casos graves la pérdida del cargo³⁹, así como multas y sanciones penales.
 - j) Se fortaleció la **institución fiscalizadora**, el Servicio Electoral, tanto en su estructura orgánica, con nuevas facultades y aumentando su personal. Además, se dotó al Servicio Electoral de autonomía constitucional.
 - k) El **financiamiento de partidos políticos** también tuvo reformas y, en sintonía con la reforma al financiamiento electoral, también se prohibió la donación de personas jurídicas a los partidos, y se establecieron límites al financiamiento de personas naturales: \$12.500 dólares en un año a personas no afiliadas al partido y \$21.000 dólares a afiliados, información que es totalmente pública. Asimismo, se creó un mecanismo de financiamiento público para las actividades de los partidos políticos, quienes antes solo recibían financiamiento estatal para campañas electorales⁴⁰. Como contraparte, se establecieron ciertas obligaciones de

³⁷ Aporte sin publicidad: candidatos a Concejales: \$420 dólares; candidatos a Alcaldes y Consejeros Regionales: \$600 dólares; candidatos a Parlamentarios: \$800 dólares; candidatos a Presidente: \$1.600 dólares.

³⁸ Como se puede apreciar en el Informe de Lupa Electoral, el peso relativo de los aportes privados sin publicidad, con las nuevas reglas, disminuyó drásticamente. Ver Análisis de implementación de las nuevas reglas de financiamiento a la política y campañas electorales en <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2018/10/Informe-Lupa-Final-.pdf>, página 21.

³⁹ Sobrepasar el límite de gasto electoral en más de un 25% (siempre que sea superior a \$4.000 dólares y exista condena por infracción a la ley), recibir aportes de empresas u obtener aportes por sobre a un 40% de lo autorizado por la ley.

⁴⁰ Respecto del financiamiento público a partidos políticos, éste se distribuye de la siguiente manera: Un 20% del presupuesto fiscal para el financiamiento de partidos va a todos los partidos de acuerdo al número de regiones en que esté constituido, y el 80% a los que tienen representación parlamentaria, de acuerdo a su resultado electoral.

transparencia activa para los partidos políticos y obligación de todos de realizar una reafiliación de sus candidatos.

Como se ha señalado, la principal causa de promoción y aprobación de estas reformas fueron las investigaciones de casos de financiamiento ilegal de la política –principalmente los casos Penta y SQM-, así como las propuestas de la Comisión Engel al respecto. Su aprobación fue producto tanto de la demanda de la sociedad civil como de liderazgos políticos –la Presidenta Bachelet y algunos parlamentarios-. Si bien hubo cierta oposición en algunas materias de ciertos partidos políticos, finalmente hubo bastante consenso en la necesidad de estas reformas.

Su implementación ha sido altamente valorada por la ciudadanía⁴¹ y, a pesar de ciertos perfeccionamientos que pueden realizarse, la evaluación general es positiva⁴².

2. Fortalecimiento de reguladores del sector financiero:

Tal como señaló la Comisión Engel, *“Casos emblemáticos de conflictos en el ámbito privado ocurridos en los últimos años —como el uso indebido de información privilegiada, colusión en algunos mercados e infracciones en contra de accionistas minoritarios—, han tenido un impacto negativo y profundo en la confianza de la ciudadanía hacia los mercados. Ello ha afectado tanto su buen funcionamiento como la percepción general sobre el rol del sector privado en la economía, el que se percibe como crecientemente abusivo e injusto”*⁴³.

De este modo, una serie de propuestas realizadas por este Consejo Asesor tenían como objeto fortalecer la confianza en los mercados, principalmente en tres ámbitos: atribuciones para una fiscalización eficaz de los mercados, revisión del gobierno de los entes fiscalizadores y refuerzo de los gobiernos corporativos de las empresas.

Como consecuencia una serie de iniciativas legales impulsadas por el gobierno del momento pretendieron abarcar parte de estas propuestas y se dictaron dos leyes en la materia: Ley N° 21.000 que crea la Comisión para el Mercado Financiero y Ley N° 20.945 que Modifica el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2004, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N° 211, de 1973, que Fija normas para la defensa de la libre competencia.

Con las normas anteriores se fortalecieron las entidades públicas a cargo de la fiscalización del cumplimiento de las normas de mercado de valores y de libre competencia, otorgándoles mayores herramientas para la investigación de las eventuales infracciones a las normas y con mayores sanciones proporcionales y disuasorias.

⁴¹ Ver Encuesta Espacio Públicos – IPSOS sobre Nuevas reglas de campaña y participación electoral disponible en <https://www.espaciopublico.cl/encuesta-espacio-publico-ipsos-da-luces-sobre-nuevas-reglas-de-campanas/>

⁴² Para un mayor detalle sobre la evaluación de su implementación, ver Análisis de implementación de las nuevas reglas de financiamiento a la política y campañas electorales en <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2018/10/Informe-Lupa-Final-.pdf>.

⁴³ Ver Informe del Consejo Asesor Presidencial, página 84 y siguientes. Disponible en: <http://consejoanticorrupcion.cl/lanzamiento-final/>

En el caso del mercado de valores se crea una nueva entidad –la Comisión de Mercado Financiero- que viene a reemplazar a la Superintendencia de Valores y Seguros, teniendo un gobierno colegiado que es integrada por 5 miembros con dedicación exclusiva y regidos por normas especiales de post empleo. Los Comisionados son designados de la siguiente forma: (i) uno es designado por el Presidente de la República y tiene el carácter de Presidente de la Comisión y Jefe de Servicio y dura 4 años en su cargo; y (ii) los cuatro restantes son designados por el Presidente de la República, previa ratificación del Senado y duran 6 años por el cargo. De este modo se busca tener un órgano colegiado y técnico con la suficiente independencia de los poderes políticos.

A esta Comisión se le dan facultades para poder investigar las infracciones a las normas del mercado de valores, contando con herramientas como el mecanismo de delación compensada. Asimismo, se aumentan las sanciones por éstas, de modo que sean más proporcionales y disuasorias, entre ellas multas del doble del beneficio obtenido producto de la operación irregular.

Por otra parte, se crea un Comité de Autorregulación Financiera para que los intermediarios de valores de oferta pública, las bolsas de valores, las bolsas de productos, las administradoras generales de fondos y las administradoras de carteras individuales fiscalizadas por la Comisión se autorregulen con la finalidad de implementar buenas prácticas en materia de gobierno corporativo, ética empresarial, transparencia y competencia leal entre los distintos actores del mercado.

En el caso de libre competencia, se modifica la norma vigente, para hacer frente a una serie de déficits que se habían detectado, de modo de fortalecer la institucionalidad así como las sanciones en la materia.

De este modo, dentro de las principales modificaciones, se pueden destacar:

- a) Se incorporan nuevas infracciones a las leyes de libre competencia, como los denominados “carteles duros” o el “interlocking horizontal directo”⁴⁴.
- b) Se le otorga a la Fiscalía Nacional Económica la exclusividad de iniciar la acción penal una vez que hay sentencia del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia⁴⁵.
- c) Se establece como delito con sanción penal la colusión, con penas de entre 3 y 10 años, lo que puede implicar presidio efectivo.
- d) Asimismo, se establecieron nuevas prohibiciones como sanciones, como contratar a cualquier título con órganos de la Administración del Estado o en servicios en los que éste efectúe aportes, con el Congreso Nacional y el Poder Judicial; y,

⁴⁴ Se trata de la participación simultánea de una persona en cargos ejecutivos relevantes o de la posición de director en dos o más empresas competidoras entre sí, por más de 90 días corridos y siempre que cada una de las empresas involucradas pertenezcan a grupos empresariales con ingresos superiores a 100.000 UF durante el último año calendario. Ver: <http://www.fn.cl/noticias/principales-reformas-a-la-normativa-de-defensa-de-la-libre-competencia/>

⁴⁵ <http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2018/06/Gu%C3%ADa-de-Querellas-final-definitiva.pdf>

- adjudicarse cualquier concesión otorgada por el Estado, ambas por un plazo de 5 años.
- e) Se fortalece la figura de delación compensada, particularmente extendiendo sus efectos a un posible procedimiento penal, así como se determinan sus efectos sobre los primeros denunciantes y se establecen atenuantes para los segundos⁴⁶.
 - f) Se perfeccionan las normas para determinar montos de las multas, de modo que sean más proporcionales y disuasorias, las cuales permiten imponer el 30% de las ventas de la línea de productos o servicios asociada a la infracción o hasta por el doble del beneficio económico obtenido con la conducta ilícita o aplicar una sanción máxima de 60.000 UTA (equivalente a USD 50 mil dólares aproximadamente).
 - g) Se establece la obligación de la Fiscalía Nacional Económica de efectuar un control preventivo y obligatorio de las operaciones de concentración que superen determinados umbrales⁴⁷.
 - h) Se le otorga a la Fiscalía Nacional Económica la facultad de realizar estudios sobre la evolución competitiva de los mercados⁴⁸.
 - i) Se establece la acción de indemnización de perjuicios por actos contrarios a la libre competencia.
 - j) Se establece la dedicación exclusiva de los ministros que integran el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.
 - k) Se establecen acciones de clase para los afectados, los que en caso de existir una sentencia condenatoria del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia podrán solicitar⁴⁹ las compensaciones respectivas.

Una serie de casos de colusión⁵⁰ y otros que afectaron al mercado de valores⁵¹ gatillaron las reformas anteriores, particularmente por la necesidad de contar con instituciones con mayores herramientas para llevar a cabo las investigaciones, así como de aumentar las sanciones que –hasta el momento- eran consideradas muy bajas y poco disuasorias.

Por tratarse de reformas recientes, aún no hay estudios sobre su implementación, sin embargo fueron bien evaluadas por la opinión pública y expertos en la materia⁵².

3. Declaraciones de intereses y patrimonio:

La Ley N° 20.880 de Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses se publicó en diciembre de 2015 después de una larga tramitación, que se inició

⁴⁶ http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2018/11/Gu%C3%ADa_multas_noviembre_2018.pdf

⁴⁷ <http://www.fne.gob.cl/servicios/notificaciones-de-operaciones-de-concentracion/>

⁴⁸ http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2017/10/Guia_Estudios_Mercado_Final_oct2017.pdf

⁴⁹ Pueden solicitarlas el Servicio Nacional del Consumidor, las asociaciones de consumidores que cumplan con los requisitos legales y aquellas agrupaciones de consumidores de 50 o más afectados

⁵⁰ Caso Farmacias, Caso Pollos, Caso Papel Higiénico, por ejemplo

⁵¹ Caso de Juan Bilbao, caso Cascadas, entre otros.

⁵² Ver, por ejemplo:

https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20180704/asocfile/20180704112605/rev150_morales.pdf;

<http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2016/12/16/Comision-para-el-mercado-financiero.aspx>, <http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2018/05/08/Dos-anos-despues-de-la-Reforma-a-la-Ley-de-Libre-Competencia.aspx>

a través de dos proyectos separados que en el primer Gobierno del Presidente Piñera se fusionaron en uno, para dar sentido a una norma que permitiera prevenir conflictos de intereses y estableciera un mecanismo de declaración de patrimonio a las autoridades del Estado.

El objeto de esta reforma era perfeccionar el sistema vigente hasta el momento, que había sido objeto de una serie de críticas por parte de la sociedad civil, lo que le restaba eficacia a estas herramientas para un adecuado control social y *accountability*⁵³ por su falta de detalle. Asimismo, la autoridad encargada de su fiscalización no contaba con los mecanismos adecuados para poder realizarlo de manera efectiva y las sanciones eran poco disuasorias y proporcionales.

La nueva ley que regula la materia considera también normas relativas al establecimiento de un mandato especial de administración de bienes -también conocido como fideicomiso ciego-, y un procedimiento de enajenación obligatoria de activos, en casos calificados, para prevenir conflictos de intereses.

De este modo, el principal contenido de esta ley es el siguiente:

- a) La ley amplía los sujetos obligados a realizar declaraciones de patrimonio e intereses, estando obligados: el Presidente de la República, Ministros y Subsecretarios, Intendentes, Gobernadores, Secretarios Regionales Ministeriales, Jefes de Servicio, Embajadores, ministros consejeros y cónsules, Alcaldes, concejales y consejeros regionales, y autoridades de otros órganos de la administración. Además, también autoridades del Poder Judicial y del Poder Legislativo. Se incluyen funcionarios que prestan servicios a honorarios, así como también directores de empresas del Estado o públicas.
- b) La declaración de intereses y patrimonio es un documento único, que se completa en formato electrónico, a través de un formulario elaborado por la Contraloría General de la República.
- c) La Contraloría General de la República no sólo se encarga de la custodia de estas declaraciones -función a la que se encontraba limitada respecto de las declaraciones de patrimonio e intereses antes de la promulgación de la ley N° 20.880 de Probidad-, sino también de fiscalizar la veracidad de su contenido, pudiendo acceder a datos de otros órganos de control para cumplir con esta labor fiscalizadora, tal como la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, a la Superintendencia de Valores y Seguros, a la Superintendencia de Pensiones, al Servicio de Impuestos Internos, a los Conservadores de Bienes Raíces, al Servicio de Registro Civil e Identificación y a cualquier otro órgano o servicio. Este último punto es clave para que ésta pueda efectivamente fiscalizar la aplicación de esta ley.
- d) El declarante debe aportar información relativa a sus actividades profesionales, laborales, económicas, gremiales o de beneficencia que haya realizado hasta un

⁵³ Ver Informe del Consejo Asesor Presidencial, página 59 y siguientes. Disponible en: <http://consejoanticorruptcion.cl/lanzamiento-final/>

- año antes de asumir el cargo; bienes inmuebles; derechos de aprovechamiento de aguas y concesiones; bienes muebles registrables; toda clase de derechos o acciones sobre comunidades, empresas o sociedades; valores que se transen en la bolsa de comercio en Chile; mandatos especiales de administración de cartera de valores y los bienes del cónyuge cuando se encuentren casados bajo régimen de sociedad conyugal. Esto con el objeto que su detalle sea suficiente como para poder determinar con claridad los activos y pasivos que lo conforman, así como las actividades del declarante.
- e) La ley establece un plazo de treinta días siguientes a la fecha de asunción en el cargo para realizar la declaración, y luego una actualización anual que se debe hacer dentro del mes de marzo. Al dejar el cargo, la autoridad tiene treinta días para realizar una nueva declaración de patrimonio e intereses.
 - f) Toda esta información se encuentra publicada en un mismo portal de Contraloría y del Consejo para la Transparencia en formato de datos abiertos⁵⁴. Sin perjuicio de lo anterior, se mantienen en reserva los datos sensibles del declarante, en especial aquellos que permitan identificar la afiliación a partidos o movimientos políticos (salvo en el caso de quienes están obligados a declarar por ser miembro de la directiva central de los partidos políticos), su participación en iglesias o entidades religiosas, su orientación sexual, su origen racial o su estado de salud o discapacidad. Además, se mantendrán bajo esta última modalidad los datos personales del declarante, como su Rol Único Nacional; el domicilio; los datos relativos a la inscripción de inmuebles que se individualicen como domicilio, y la placa patente de vehículos.
 - g) Sanciones van desde multa de 5 a 50 UTM –de 500 a 3.500 dólares aproximadamente- a la destitución por incumplimiento de más de 4 meses, sin perjuicio que pueda haber responsabilidad penal (por ejemplo, falso testimonio).

La aprobación de esta ley fue principalmente gatillada por el caso Caval⁵⁵, que una vez más demostró la insuficiencia de la regulación anterior, así como por las propuestas que realizó en la materia la Comisión Engel y su promoción por parte de la sociedad civil.

El Observatorio Anticorrupción ha calificado los avances⁵⁶ que en esta materia significó la publicación de la Ley de Probidad Pública con nota de calidad de 5,8 –de una escala de 1 a 7-, siendo un aspecto débil en la legislación la institucionalidad que fiscaliza el cumplimiento de las normas sobre declaraciones por parte de autoridades de los poderes Legislativo y Judicial, ya que la Contraloría no tiene potestades sobre estos poderes y no cuentan con un órgano de fiscalización lo suficientemente autónomo. Además, se consideraba deseable la figura de un fideicomiso diversificado, por sobre uno de carácter ciego, por el que finalmente optó el legislador. La diversificación de las inversiones habría sido un instrumento más eficaz para la generación de confianza pública, ya que el supuesto

⁵⁴ <http://www.infoprobidad.cl/>

⁵⁵ <http://www.pulso.cl/internacional/desde-destape-los-hechos-sobreseimiento-sebastian-davalos-los-tres-anos-recorrido-del-caso-caval/>

⁵⁶ <https://observatorioanticorruccion.cl/cumplimiento.html>

de incomunicación entre la autoridad y el administrador del patrimonio, en un fideicomiso ciego, siempre generará sospecha.

IV. PRINCIPALES REFORMAS LEGALES O INSTITUCIONALES PENDIENTES EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN

Dentro de las 236 propuestas que realizó el Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción y en los cuales no ha habido mayor avance, podemos destacar las siguientes:

1. Gobiernos locales:

Una de las principales áreas tratadas por dicho Consejo Asesor, fue el de municipios⁵⁷, dentro del área de Prevención de la Corrupción, con 26 propuestas. A la fecha, el Observatorio Anticorrupción⁵⁸ tiene evaluado este último tema con un 34% de avance y nota 2.4 –en comparación con el 63% y 4.5 del total de las propuestas del informe-. De este modo, constituye uno de los temas con poco avance y baja evaluación.

Se trata de un tema muy relevante, dado el rol que cumplen los municipios ante la ciudadanía en la provisión de servicios básicos –como educación, salud, recolección de basura, etc.-, donde son la primera cara del Estado ante ésta. Por otra parte, se ve un desequilibrio en cuanto a transparencia, rendición de cuentas, control y fiscalización de recursos frente al Gobierno central.

Por esto, el informe del Consejo Asesor Presidencial realizó recomendaciones en 5 aspectos: políticas de prevención y personal, gestión financiera, compras y adquisiciones, políticas de control y fiscalización y límite a la reelección.

De este modo, se realizan propuestas tales como:

1. Plan gradual de capacitación y profesionalización del personal y seleccionar profesionales en unidades clave con asesoría de la Alta Dirección Pública
2. Concurso de Alta Dirección Pública de cargos claves en los municipios
3. Exigir obligatoriamente la participación y aprobación de un curso de probidad anual organizado por la Contraloría, para funcionarios de áreas sensibles, con correspondiente certificación, de forma que sea requisito de permanencia
4. Establecer que, en caso de que el alcalde sea destituido por una falta o delito, no pueda ser elegido en ningún cargo de elección popular por al menos 10 años
5. Limitar la reelección de alcaldes a dos períodos (hoy es indefinida)
6. Sistema de acreditación profesional con examen nacional de conocimientos y habilidades para poder estar habilitado para participar en concursos públicos municipales
7. Establecer la obligatoriedad de estándares exigentes en materias de gestión e información financiera, con sanción en caso de incumplimiento

⁵⁷ Ver Informe del Consejo Asesor Presidencial, página 35 y siguientes. Disponible en:

<http://consejoanticorrupcion.cl/lanzamiento-final/>

⁵⁸ <http://observatorioanticorrupcion.cl/>

8. Crear un sistema de indicadores que midan desempeño de servicios municipales de forma sencilla, comparable y periódica
9. Establecer la exigencia de estándares de transparencia y calidad en licitaciones y tratos directos
10. Establecer obligatoriedad de auditoría por parte de la Contraloría de compras, adquisiciones y licitaciones que sobrepasen un umbral
11. Otorgar atribuciones a la Contraloría para controlar el gasto en publicidad en períodos electorales, estableciendo un límite de aumento máximo del 5% en relación al promedio de los 3 años anteriores
12. Fortalecer la Unidad de Municipios de la Contraloría con personal y presupuesto, a efectos de que pueda aumentar adecuadamente su fiscalización, así como demás funciones referidas al apoyo de los municipios

Asimismo, a inicios del año 2018 se aprobó una nueva regulación que establece la elección popular del nuevo cargo de Gobernador Regional a partir de Octubre del 2020 y un marco legal que fija un procedimiento para transferir competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales. Esto abre nuevos flancos para la corrupción que hasta el momento no existían, dada la discrecionalidad para realizar esta transferencia, así como la asignación de recursos. De este modo, se requiere revisar lo anterior y establecer instancias y criterios objetivos para no dar lugar a este tipo de situaciones, así como de regular mayores instancias de transparencia y rendición de cuentas.

Si bien constantemente surgen ante la opinión pública escándalos de corrupción o de mala gestión de parte de los municipios⁵⁹, lamentablemente no ha habido voluntad política para una reforma profunda. De hecho, en el año 2016 se aprobó la ley N° 20.922 que modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, que constituía una buena oportunidad para esto, sin embargo sólo se fortalecieron unos pocos aspectos tales como que algunos cargos directivos y de jefatura, deben contar con ciertos títulos profesionales y establecer capacitaciones en materia de probidad.

Sin embargo, esta materia se encuentra dentro del programa presidencial del Presidente Piñera, donde se recogen algunas de estas propuestas, tales como incorporar en regiones y comunas un sistema de selección para jefes de división o directores de unidades por mecanismo de Alta Dirección Pública; establecer la remoción de autoridades regionales por incumplimiento de deberes o faltas a la probidad, similar a la figura que existe en el caso de los municipios; crear mecanismos eficientes y obligatorios de información a la ciudadanía para poder evaluar la gestión de sus autoridades regionales y comunales, y establecer la obligatoriedad de rendir una cuenta pública anual de parte de los gobiernos regionales y comunales; incrementar las medidas de fiscalización de las licitaciones

⁵⁹ Por ejemplo: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/04/04/901154/La-crisis-que-azota-a-la-municipalidad-de-Vina-del-Mar-Deficit-y-deterioro-complican-a-la-administracion-de-Reginato.html>; <https://www.eldinamo.cl/nacional/2018/05/03/rodolfo-carter-udi-en-la-mira-contraloria-detecta-millonario-deficit-en-municipalidad-de-la-florida/>; <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2018/08/16/el-duro-informe-de-contraloria-sobre-las-irregularidades-en-los-fondos-sep-de-la-municipalidad-de-recoleta/>

municipales y regionales y de control en la ejecución de los contratos; introducir mayor transparencia y menor discrecionalidad en la asignación de recursos⁶⁰; entre otras.

2. Fuerzas de Orden y Seguridad:

El informe del CAP realizó una serie de recomendaciones en materia de gastos de defensa⁶¹. Esto ya que en Chile las compras de armamento se efectúan a través de fondos de la Ley Reservada del Cobre, que asigna el 10% de las exportaciones de Codelco –la empresa estatal que es la principal productora de cobre de mina del mundo-, de manera equitativa entre las tres ramas del Ejército. Esta ley -que fue recientemente hecha pública- establece un uso no transparente con poco control sobre estos fondos, de este modo, tanto el Congreso Nacional como la Contraloría General de la República no tienen la potestad de controlar activamente su utilización –a pesar que Contraloría recientemente modificó este criterio y se declaró competente para su fiscalización⁶²-. Por otra parte, estos fondos no están asociados a una política nacional de Defensa, lo cual favorece su discrecionalidad, opacidad e ineficiencia en su utilización.

Lo anterior ha llevado a una serie de casos de corrupción, como se describe en la primera parte de esta publicación.

Por esto, en esta materia se ha propuesto:

1. Eliminar la Ley Reservada del Cobre y dotar de una mayor capacidad al Congreso Nacional para fortalecer el control, eficiencia y transparencia de las compras de Defensa, limitando los gastos fuera de presupuesto.
2. Fortalecer las capacidades técnicas de las Comisiones de Defensa del Congreso.
3. Preservar la confidencialidad de los gastos solo en casos específicos, predefinidos en base a criterios conocidos y formulados con la participación de expertos independientes
4. Los proyectos de Defensa deberán ser evaluados con metodologías especializadas considerando el Plan Estratégico Nacional.

Asimismo, hay una serie de reformas que realizar a otras entidades como Carabineros que también se ha visto envuelto en fraudes y casos de corrupción por una falta de mayor transparencia y control del uso de sus recursos.

Si bien las reformas al financiamiento de las fuerzas armadas han estado en los programas de gran parte de los candidatos a la Presidencia y ha habido una serie de proyectos de ley en la materia, hay bastante oposición dentro de estas propias instituciones para mayores reformas, las que logran influir en un grupo no menor de parlamentarios.

⁶⁰ <http://www.sebastianpinera.cl/images/programa-SP.pdf>, página 158 y siguientes.

⁶¹ Ver Informe del Consejo Asesor Presidencial, página 42 y siguientes. Disponible en: <http://consejoanticorrupcion.cl/lanzamiento-final/>

⁶² <http://www.theclinic.cl/2015/12/22/ley-reservada-del-cobre-contraloria-revoca-dictamen-y-fiscalizara-via-revision-de-cuentas-obras-secretas-de-las-ff-aa/>

No obstante lo anterior, luego de los últimos casos de corrupción ha habido mayor avance en la materia, donde el Presidente Piñera ha ingresado un proyecto que ha estado avanzando y donde también convocó a una comisión asesora presidencial en materia de seguridad pública que realizó 150 recomendaciones, algunas de ellas en materia de reformar la estructura interna de Carabineros⁶³.

3. Compras públicas:

El sistema actual que rige a las compras públicas data del año 2003 y la plataforma electrónica de compras públicas –Chile Compra- es utilizada por más de 120 mil proveedores, en la que se transan más de US\$10.200 millones anuales⁶⁴. Si bien su adopción e implementación ha implicado un gran avance en materia de control de la corrupción y transparencia, se trata de un sistema fragmentado y con marcos legales diferenciados en diversos mercados⁶⁵. Por otra parte, se han detectado una serie de prácticas corruptas.

Esto llevó a que el CAP hiciera 15 propuestas en la materia cuyo objetivo principal es transitar de modo gradual desde el actual sistema hacia uno Integrado de Contratación, *“(...) que ejerza un mayor control e imprima mayor transparencia en los procesos de compra incluyendo el período de ejecución del contrato, y que, a su vez, entregue apoyo técnico a los compradores del Estado”*⁶⁶. Asimismo, se plantea que este sistema centralizado cuente con un órgano rector de carácter vinculante y un marco regulatorio único que integre de forma estandarizada y simplificada todas las compras públicas que realiza el Estado⁶⁷.

Las propuestas en esta materia son:

1. Convertir a ChileCompra en el órgano rector de un sistema integrado de compras públicas, con funciones de coordinación, supervisión y apoyo del sistema. No obstante, la responsabilidad de la adquisición seguirá siendo competencia del adquirente.
2. Crear un Servicio Compartido Central que apoye a los servicios públicos que no cuenten con personal profesional o técnico para procesos de compra específicos.
3. Crear una Unidad de Proyectos Estratégicos que supervise que ciertas compras especiales sigan lineamientos estratégicos y canales de compra predeterminados. Esto puede ser relevante en el caso de proyectos de construcción u otros donde existan políticas de Estado en la materia que impliquen especificidades de mercado, o cuando se requiera de un financiamiento extendido en el tiempo.
4. Ampliar el alcance del sistema de compras públicas para que considere todo el proceso de adquisición, incluyendo el apoyo en el desarrollo de las bases de

⁶³ https://es.scribd.com/document/384231975/Acuerdo-Nacional-de-Seguridad-Publica#download&from_embed

⁶⁴ Ver Informe del Consejo Asesor Presidencial, página 41 y siguientes. Disponible en: <http://consejoanticorrupcion.cl/lanzamiento-final/>

⁶⁵ Ídem.

⁶⁶ Ídem.

⁶⁷ Ídem.

- licitación, la adjudicación y la ejecución del contrato, logrando así una mayor transparencia y evitando prácticas irregulares.
5. Aplicar sanciones a los funcionarios públicos que no ingresen datos fidedignos al sistema informático de ChileCompra. Tomando en cuenta la importancia de la inteligencia de la información para la prevención de la corrupción, se propone emplear códigos estandarizados para identificar con exactitud las características del bien licitado. Esto es fundamental, por ejemplo, para detectar diferencias injustificadas de precios pagados entre distintos servicios. En general, se hace necesario avanzar hacia bases de datos aptas para su uso por parte de fiscalizadores externos.
 6. Ampliar el alcance del sistema de compras públicas a otros servicios de la administración del Estado, como los organismos con autonomía institucional y las obras públicas, entre otros.
 7. Apoyar la estandarización de compras públicas que son recurrentes y similares para todos los servicios. Por una parte, ello permitiría aprovechar eventuales economías de escala, otorgándole una mayor capacidad negociadora al Estado. Por la otra, permitiría una mayor transparencia en las compras y reduciría espacios de captura.
 8. Hacer obligatorio el uso de bases de licitación en todos los servicios, sin perjuicio de que puedan existir excepciones justificadas, previa aprobación del órgano rector de ChileCompra.
 9. Fortalecer al Tribunal de Contratación Pública en su estructura orgánica y perfeccionar el procedimiento judicial. Ampliar las competencias del Tribunal de modo de incluir la ejecución del contrato, y otorgarle facultades para proponer modificaciones legales y reglamentarias en materia de compras públicas. Dotarlo de mayores capacidades y recursos en función de la cantidad de demandas que sean recibidas.
 10. Promover un sistema de denuncia anónima de irregularidades que garantice la protección del denunciante.
 11. Establecer obligatoriamente que los miembros de las comisiones evaluadoras firmen una declaración jurada, manifestando la ausencia de conflictos de interés reales, potenciales y/o aparentes en relación a la licitación correspondiente.
 12. Sancionar al funcionario público que no justifique la contratación por trato directo de acuerdo a los requisitos legales. En este ámbito, precisar con mayor detalle el concepto de proveedor único.
 13. Revisar el proceso sancionatorio de concejales y alcaldes frente a irregularidades en el proceso de compras públicas, de modo que haya sanciones efectivas.
 14. Emplear el Marco Regulatorio Único para extender el uso de Convenios Marco a instituciones que actualmente no tienen la obligación de emplear preferentemente estos canales de compra. Al mismo tiempo, se sugiere extender su uso, por ejemplo, estableciendo criterios objetivos para la elaboración de nuevos Convenios Marco en el tiempo.
 15. Para promover la participación de la mayor cantidad de proveedores posible, se sugiere fomentar el pago oportuno de los compradores públicos.



Red
Anticorrupción
Latinoamericana

Si bien ChileCompra realizó un trabajo con una serie de académicos sobre mejoras al sistema y redactó un anteproyecto de ley que recoge varias de las recomendaciones del Consejo, lamentablemente no ha sido ingresado a tramitación por el Gobierno, dado que no se le ha dado la prioridad necesaria y no ha habido mayores escándalos de corrupción que empujen una reforma en la materia. No obstante este tema se encuentra en el programa presidencial del Presidente Piñera (*"Fortalecer Chile Compra y mejorar el proceso de licitaciones y adquisiciones de los organismos del Estado"*⁶⁸).

⁶⁸ <http://www.sebastianpinera.cl/images/programa-SP.pdf>, página 152.