



BOLETÍN LEGISLATIVO AGOSTO (2013)

El Boletín Legislativo elaborado por el Programa Legislativo del Instituto de Asuntos Públicos tiene por objeto otorgar un panorama general de la actividad política en el Congreso. Para ello, hace una selección de proyectos en sus distintas etapas, destacando aquellos que han sido parte de la agenda prioritaria del Ejecutivo y Parlamentarios ocurrida en el periodo generalmente de 3 semanas entre una semana distrital y otra. En la última sección se desarrolla algún aspecto de la agenda que haya sido predominante durante el mes al que corresponde el informe. En este mes de agosto se analiza la relación entre el dinero y la política

Estructura:

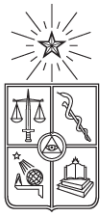
- *Temas de Debate: El Dinero y la Política*
- *Proyectos en etapa de promulgación*
- *Proyectos seleccionados con tramitación destacada durante agosto (se marcan con un icono los proyectos que pueden presentar interés para alguna unidad académica de la Universidad)*
- *Proyectos ingresados a tramitación por el Ejecutivo*



A.- TEMAS DE DEBATE: EL DINERO Y LA POLÍTICA

A solo meses de las próximas elecciones presidenciales y parlamentarias el clima electoral se ha tomado la agenda pública. Los discursos de los candidatos, sus actividades y promesas de campaña pasan a formar parte de los temas políticos del momento. Si bien estas situaciones comienzan a dibujar una parte del escenario electoral, es importante recordar que una vez que quienes triunfen en las elecciones asuman sus nuevos cargos, deberán responder a las normas que rigen el comportamiento de los funcionarios públicos. Estas normas no solo se refieren al comportamiento en el desempeño de sus funciones públicas, sino que también a cómo se desenvuelven entre lo público y lo privado: relaciones con los grupos de interés que forman parte de las interacciones políticas y las situaciones en las cuales surgen conflictos de interés para las autoridades públicas.

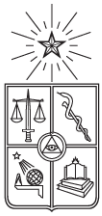
Con objeto de revisar cómo se enfrentan estos temas en la agenda legislativa a continuación se presenta el análisis del proyecto de ley sobre Probidad en la Función Pública (Boletín 7616).



Probidad en la Función Pública

Introducción. La ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de Administración del Estado, establece el principio de probidad administrativa que “consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.” Durante las reformas constitucionales de 2005, mediante la ley 20.050, se reconoce, en el artículo 8º inciso primero de la Constitución Política de la República, del principio de probidad como una de las bases de nuestra institucionalidad. La Agenda de Modernización del Estado, que había comenzado en los años 90 con el retorno a la democracia y los gobiernos de la Concertación, toma mayor fuerza en la administración de Michelle Bachelet con la instauración de una “Agenda de probidad, transparencia y modernización” de la Gestión Pública. El siguiente paso es legislar específicamente en el ámbito de la probidad, a través del proyecto de ley sobre Probidad en la Función Pública que hasta hoy se discute en el legislativo. Junto con lo anterior, la iniciativa legal busca adecuar la normativa interna en torno a las exigencias de transparencia y probidad con los estándares fijados por la OECD en las “Directrices para el manejo de conflictos de intereses en los servicios públicos” del año 2003. Desde 2010 cuando Chile pasa a ser miembro de la OECD se impulsan importantes iniciativas en torno a la transparencia y probidad en la administración del estado.

- **Objetivos del proyecto.** La iniciativa tiene por objeto regular el ejercicio de la función pública desde la perspectiva del cumplimiento del principio de probidad, constitucional y legalmente establecido. Con este fin, se potencia como mecanismo principal en la prevención de los conflictos de interés de los funcionarios públicos, la estructuración de una declaración de intereses y patrimonio. Adicionalmente, se recoge en un solo cuerpo normativo la regulación vigente sobre declaración de intereses y patrimonio, se actualiza y establece nuevas obligaciones para las autoridades y funcionarios a los que ésta se les aplica. Además, hace extensiva la obligación de efectuar y actualizar esta declaración, a autoridades y funcionarios que actualmente no se encuentran afectados a estas obligaciones. Junto con lo anterior, se regulan nuevos mecanismos de prevención de conflictos de interés, estableciendo la obligación de algunas autoridades de constituir un mandato de administración discrecional de valores, y la enajenación de los activos que en aquellas situaciones excepcionales en las que el mandato no pueda resolver un determinado conflicto de interés. Y se introducen sanciones para los casos de incumplimiento de las obligaciones mencionadas.
- **Declaración de Intereses y Patrimonio.** En la ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de Administración del Estado, se establece que la declaración consiste básicamente en un detalle de las actividades económicas y profesionales en que participa la autoridad o funcionario público. El objetivo de la misma es transparentar el patrimonio de los funcionarios públicos, previniendo tanto el enriquecimiento ilícito de éstos como los eventuales conflictos de interés que pueda generar determinado tipo de patrimonio. Específicamente en el ámbito del patrimonio debe contener una singularización completa de los bienes relevantes y el pasivo de la autoridad o funcionario declarante, cuando éste sea superior a 100 UTM.



Se amplía a 60 días el plazo para efectuar la declaración (las que tendrán calidad de declaraciones juradas), que además deberá ser actualizada cada 4 años, y se consagra un procedimiento electrónico para su presentación a través del sitio web de la Contraloría General de la República. Junto con lo anterior se establece la obligatoriedad de mantener la información histórica y se crea un reglamento con los requisitos para las mencionadas declaraciones.

- **Contenido de la declaración.** La declaración deberá contener la singularización de todas aquellas actividades y bienes del declarante que se señalan a continuación, con la indicación de la valorización de cada uno de ellos: actividades profesionales y económicas sean éstas remuneradas, gremiales o de beneficencia en que participe la autoridad o el funcionario; bienes inmuebles situados en el país o en el extranjero; vehículos motorizados y otros bienes muebles sujetos a registro público; toda clase de derechos o acciones en comunidades o sociedades constituidas en Chile o en el extranjero; valores que se transen o no en bolsa, tanto en Chile como en el extranjero; contratos de mandato de administración de activos; créditos u otras obligaciones con cualquier banco, institución financiera o crediticia, y cuentas por cobrar, saldos de precio, en la medida que tengan un valor igual o superior a las 300 UTM; inversiones en el sistema financiero que se mantengan en Chile o en el extranjero, de aquellas que determine el reglamento.
- **Autoridades obligadas a declarar.** Además de los funcionarios públicos que se incluyen en la legislación vigente respecto a las declaraciones de intereses y patrimonio, se incluye a: los miembros del Consejo para la Transparencia; Senadores y Diputados, los Defensores Locales; los integrantes titulares y suplentes del Tribunal de Contratación Pública y a su Ministro de Fe, Consejeros del Consejo de Alta Dirección Pública; los integrantes titulares y suplentes del Tribunal para la Contratación Pública; los Consejeros del Banco Central; Miembros del escalafón primario del Poder Judicial y los jueces tributarios y aduaneros; Ministros del Tribunal Constitucional; el Fiscal Nacional, los Fiscales Regionales y los fiscales adjuntos del Ministerio Público; los integrantes titulares y suplentes del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia; los integrantes del Tribunal Calificador de Elecciones; los integrantes de los Tribunales Electorales Regionales.
- **Sanciones.** Una vez transcurrido el plazo estipulado y de no haberse cumplido la obligación de realizar la declaración, se le aplicará al declarante infractor una multa de 10 a 30 unidades tributarias mensuales a beneficio fiscal, además de suspensión sin goce de remuneraciones en caso de mantenerse dicho incumplimiento por un período superior a cuatro meses. Además, sanciona la recurrencia en el incumplimiento de la obligación de efectuar o actualizar las declaraciones, sanción que puede llegar, incluso, a inhabilidad especial temporal de sesenta y un días a tres años, para ejercer cualquier cargo o empleo público, sea o no de elección popular. Se incluyen también sanciones de 10 a 30 unidades tributarias mensuales por la

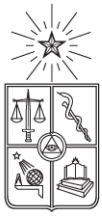


inclusión de datos inexactos y la omisión de información relevante. Por último, se establecen mayores sanciones para aquellos funcionarios o autoridades que hubiesen sido destituidos y que no cumplen con su obligación de actualizar sus respectivas declaraciones.

- **Mandato de Administración Discrecional de Cartera de Valores.** Se distinguen dos modalidades de mandato: mediante el Mandato General, el mandante entrega la administración de determinados valores considerados como conflictivos por la ley a un tercero independiente, que se encuentre autorizado para ello. El Mandato Diversificado, por su parte, exige por parte del mandante, la presentación de un plan de liquidación de los valores señalados en la ley, y la posterior administración del producto de esta liquidación.

El mandato se constituye por escritura pública.. En el caso del Presidente de la República y los Senadores y Diputados, deberá constituirse dentro del período comprendido entre su proclamación como candidatos electos y la fecha en que legalmente les corresponda asumir el cargo. En el caso de otras autoridades, deberán hacerlo dentro de los sesenta días siguientes a su designación.

- **Autoridades obligadas a constituir Mandato.** El Presidente de la República, los Senadores y Diputados y el Contralor General de la República, estarán obligados a constituir mandato sobre la totalidad de los valores que se detallan en la sección objeto del mandato. Los Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes y Alcaldes, deberán constituir mandato sobre los valores que se describen siempre y cuando dichos valores: (i) se vinculen con entidades del sector privado sujetas, directamente y de acuerdo a la ley, a la fiscalización o control de los organismos sujetos a su dependencia o supervigilancia; o, (ii) se vinculen directamente con el ámbito de su competencia.
- **Objeto del Mandato.** Cualquiera de las modalidades de mandato tiene por objeto las acciones de sociedades anónimas abiertas, opciones a la compra y venta de tales acciones, bonos, debentures y demás títulos de oferta pública representativos de capital o deuda que sean emitidos por entidades constituidas en Chile y que se encuentren inscritas en los Registros de Valores que llevan la Superintendencia de Valores y Seguros y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.
- **Enajenación de Activos.** Se deberán enajenar activos o renunciar de la participación social de la autoridad en determinadas empresas, tanto cuando exista una relación directa de participación en la propiedad por parte de la autoridad, como cuando se configure una participación indirecta que cumpla con ciertas características definidas en la iniciativa legal. La enajenación de activos obligatoria es para el Presidente de la República, Senadores, Diputados y Contralor, en dos circunstancias: cuando tengan propiedad significativa (5% o más) en empresas proveedoras del Estado (más de 100.000 UF) o cuando se trate de propiedad significativa (5% o más) de empresas sujetas a tarifas reguladas o que exploten concesiones.



La enajenación o renuncia deberá ser efectuada por la autoridad o por la entidad propietaria según corresponda, dentro del plazo de 120 días siguientes contados desde la fecha de su nombramiento o desde que legalmente le corresponda asumir en el cargo.

- **Autoridades obligadas a enajenar sus activos.** El Presidente de la República, los Senadores y Diputados, el Contralor General de la República, los Ministros de Estados, Subsecretarios, Superintendentes y Jefes de Servicios de servicios descentralizados, los Intendentes y los Alcaldes.
- **Objeto de la enajenación o renuncia.** Las autoridades obligadas deberán desprenderse de su participación en empresas proveedoras de bienes o servicios al Estado o a sus organismos y empresas que presten servicios sujetos a tarifas reguladas o que exploten, a cualquier título, concesiones de radiodifusión televisiva de libre recepción y aquellas otras concesiones, cuando en virtud de ellas la empresa que la explote se encuentre en una posición dominante en el mercado, según así lo establezca el reglamento. También se señalan ciertas situaciones que obligan a la autoridad a enajenar o renunciar a su participación en cualquier tipo de empresa que se vincule directamente con el ámbito de su competencia o que se encuentre directamente y conforme a la ley, sujeto a su fiscalización.
- **Fiscalización y sanciones relativas a las infracciones al mandato y a la enajenación.** En el caso del mecanismo de Mandato, las entidades encargadas de fiscalizar el cumplimiento de dicha obligación son la Superintendencia de Valores y Seguros y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Por su parte, el organismo encargado de fiscalizar el cumplimiento de la normativa por parte de las autoridades será la Contraloría General de la República; en el caso del Contralor, la Cámara de Diputados; y, en el caso de los parlamentarios, las respectivas comisiones de ética y transparencia parlamentaria.

Las sanciones contempladas consisten en la aplicación de multas y suspensión o cancelación de la inscripción en el registro en el caso de los Mandatarios infractores, y multas y faltas a la probidad en el caso de las autoridades, llegando incluso en casos de gravedad a considerarse la destitución de las mismas.

Cuestionamientos al proyecto. Si bien inicialmente el proyecto de ley fue conocido como fideicomiso ciego, un análisis del mismo da cuenta de que la iniciativa más allá de los mecanismos de mandato de administración de valores o de enajenación de activos, busca hacer efectivo el principio de probidad a través de instancias específicas en la legislación que aseguren que los intereses privados de las autoridades y funcionarios públicos no se vean beneficiados por su influencia y poder en la esfera pública. Para lo anterior se fijan obligaciones específicas, se establecen sanciones y organismos que tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las mismas. Sin embargo también se plantea la problemática de hasta qué punto una legislación puede ser certera y efectiva en el ámbito que busca



normar si deja aspectos importantes de la misma sean determinados en un reglamento que será definido de forma posterior, como ocurre en este caso.

Otro aspecto que entrega espacio para el debate se refiere a un tema que no se incluye en este proyecto de ley, pero que ciertamente afecta el principio de probidad en la función pública: **¿En cuánto tiempo una persona puede pasar desde el mundo privado al ámbito público y viceversa?** El proyecto que se analiza puede aminorar las instancias de conflicto en el primer caso, pero no regula lo segundo.

Finalmente se ha argumentado que los mecanismos como las declaraciones de intereses y patrimonio o la enajenación de activos operan como un desincentivo para el ingreso al servicio público, toda vez que significa exponer al escrutinio público la información sobre la vida privada (en el entendido de que información como la descrita en este caso debe ser pública y de fácil acceso para la ciudadanía) y complejiza el proceso de finalmente asumir un cargo. Sin embargo se considera que estas afirmaciones no dan cuenta de la importancia que tiene una legislación efectiva, que se encargue del tema de los conflictos de interés y de la compleja relación intereses público-privados entre quienes integran la administración del estado y otros cargos públicos de importancia. El avance en estos temas no pretende alejar del ámbito público a personas con importantes patrimonios, sino que busca transparencia y prevenir de forma temprana los eventuales conflictos de interés que puedan producirse, lo que finalmente tiene un amplio impacto en la evaluación que hacen los ciudadanos de la política y de sus autoridades públicas.

Actual tramitación. El proyecto de ley, sobre Probidad en la Función Pública (Boletín 7616), ingresa a tramitación en el Congreso el 3 de mayo de 2011, siendo la iniciativa un Mensaje del Ejecutivo. Desde entonces ha estado en discusión por más de dos años, se mantuvo en la Cámara de diputados, en primer trámite, hasta inicios de marzo del 2012, siendo revisado por las Comisiones de Constitución, Legislación y Justicia, y de Hacienda durante ese periodo. Posteriormente pasa a su segundo trámite constitucional en el Senado, donde se encuentra en trámite hasta ahora, siendo revisado por la comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización. Originalmente el proyecto había sido presentado por el gobierno de Michelle Bachelet, sin embargo fue retirado y modificado por la actual administración e ingresado nuevamente al Congreso. Durante su tramitación se han presentado numerosas indicaciones, tanto por parte de los parlamentarios como por parte del ejecutivo.



B.- PROYECTOS EN ETAPA DE PROMULGACIÓN

1.- Ingreso mínimo (Boletín 9037). En agosto se aprobó por el Congreso y se convirtió en ley (Ley Nº 20.689) la iniciativa que establece un reajuste correspondiente al año 2013 de 8.8%, lo que incrementa la cifra de \$193.000 a un nuevo ingreso mínimo mensual de \$210.000 con efecto a partir del 1º de agosto.

2.- Incrementa remuneraciones de personal de JUNJI (Boletín 8903). La iniciativa, producto de un mensaje del Ejecutivo, introduce mejoras en los elementos de cálculo de las remuneraciones que corresponden al personal de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI). Se establece, entre otras medidas, un incremento gradual de un punto (de un 9% a un 10% en el año 2014), del porcentaje de cálculo del incentivo anual al desempeño. El proyecto fue aprobado por el Congreso y enviado al Ejecutivo para su promulgación.

3.- Incrementa recursos del Transantiago y del transporte en regiones (Boletín 8289). El mensaje del ejecutivo busca incrementar el subsidio permanente para el transporte público remunerado de pasajeros, y los aportes transitorios adicionales establecidos para el Transantiago y para los Gobiernos Regionales además de crear un Fondo de Apoyo Regional (FAR). La iniciativa aprobada por ambas cámaras fue enviada al ejecutivo para su promulgación.

4.- Crea la Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo (Boletín 7829). El mensaje apunta a crear una Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo, fortalece el rol de la Superintendencia de Seguridad Social y actualiza sus atribuciones y funciones. La iniciativa una vez que fue aprobada por Cámara de Diputados, se le introdujo modificaciones en el Senado las cuales fueron aprobadas por la Cámara de origen, despachándose para su promulgación.

5.- Creación del Ministerio del Deporte (Boletín 8085). El proyecto fue despachado por el Congreso y enviado al Ejecutivo para su promulgación.

7.- Sobre calidad de la construcción (8139). El proyecto de origen en un mensaje se orienta a crear un Registro Nacional de Inspectores Técnicos de Obra (ITO), dar rango legal al Registro Nacional de Revisores de Proyectos de Cálculo Estructural. El proyecto fue despachado por el Congreso y enviado al Ejecutivo para su promulgación.

8. Amplia plazo para radiodifusión comunitaria ciudadana (Boletín 8817). El proyecto de ley, que se originó como moción de la Cámara de Diputados, tiene como objetivo ampliar el plazo para que las concesionarias de radiodifusión en mínima cobertura vigentes al momento de entrada en vigencia de la Ley Nº 20.433 (la cual crea los servicios de radiodifusión comunitaria ciudadana) puedan acogerse a esta última. La iniciativa fue aprobada por el Congreso y enviada al Ejecutivo para su promulgación.



C.- PROYECTOS SELECCIONADOS CON TRAMITACIÓN DESTACADA DURANTE AGOSTO

1.- Lobby (Boletín 6189). La iniciativa, originada en un mensaje del Ejecutivo, fue aprobada con modificaciones por la Cámara de Diputados, y pasa al Senado para su revisión en tercer trámite constitucional. Para conocer más de este proyecto leer [informe](#) preparado por el programa de estudios legislativos del Inap.

2.- Fortalece el resguardo del orden público (Boletín 7975). La Cámara de Diputados despachó en primer trámite constitucional el mensaje que fortalece el resguardo del orden público. El texto que será visto por el Senado apunta establecer sanciones a quienes oculten su identidad, mediante el uso de capuchas, pañuelos u otros elementos análogos y realicen hechos para paralizar o interrumpir algún servicio público e impedir o alterar la libre circulación por puentes, carreteras, caminos u otros bienes de uso público semejantes, resistiendo el actuar de la autoridad. Por último se contempla la detención para el sólo efecto de verificar su domicilio a quien oculte mediante capucha su rostro, en alguna manifestación.

3.- Aumenta sanción por manejo en estado de ebriedad (8813). La iniciativa surgida desde la Cámara de Diputados propone elevar la pena del delito de manejo en estado de ebriedad cuando se causen lesiones gravísimas, a presidio de cinco años y un día a diez años y cuando sea con resultado de muerte, a presidio mayor de cinco años y un día a quince años). Además plantea la inhabilitación perpetua para conducir y la incautación del vehículo. El proyecto fue aprobado con modificaciones por

el Senado y pasa a la Cámara de Diputados en tercer trámite.

4. Concesiones Eléctricas (Boletín 8270). La iniciativa de origen en mensaje busca modificar la ley General de Servicios Eléctricos, con el objeto asegurar energía a toda la población del país. Se perfecciona el procedimiento para incorporar energías renovables y el otorgamiento de concesiones. Luego de que la Cámara de diputados aprobara el veto que proponía suprimir algunas disposiciones aprobadas por el legislativo, el Senado las rechaza. El proyecto vuelve al Ejecutivo para su promulgación.

5.- Regula el contrato de teleoperadores (Boletín 8263). La moción de origen en el Senado tiene por objeto incorporar al Código del Trabajo, mediante un capítulo nuevo, el contrato especial de los trabajadores que presten servicios en los denominados contact center como teleoperadores. El proyecto fue aprobado en general por el Senado estableciendo un plazo hasta el 30 de septiembre para presentar indicaciones.

6.- Propina en restaurantes, bares, pubs, clubs, discotheques (Boletín 8932). La moción de origen en la Cámara de Diputados tiene por objeto establecer en el Código del Trabajo ciertas obligaciones relativas a la propina en restaurantes, bares, pubs, clubs, discotheques y similares en beneficio de los trabajadores que se desempeñan como garzones en ellos. El proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados pasando a segundo trámite constitucional al Senado.



7.- Sobre seguridad privada (Boletín 6639). En primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, fue aprobado el mensaje del ejecutivo que regula la seguridad privada. El texto dispone que los vigilantes privados serán quienes realicen directa y exclusivamente las labores de protección a personas y bienes. Además estarán obligados a emplear armas de fuego sólo durante su jornada de trabajo y sólo dentro del recinto correspondiente; a usar uniforme y portar credencial. También se establece que estarán obligadas a contar con medidas de seguridad privada las entidades de carácter público o privado. El proyecto será discutido en segundo trámite en el Senado.

8.- Sistematiza normas sobre administración de fondos de terceros (Boletín 7966). La iniciativa crea un único cuerpo legal aplicable a la industria de administración de fondos de terceros y establece un marco regulatorio para la prestación del servicio de administración de portafolios individuales. El mensaje del ejecutivo fue aprobado en general por el Senado en segundo trámite constitucional fijándose el 16 de septiembre como plazo para presentar indicaciones.

D.- PROYECTOS INGRESADOS A TRAMITACIÓN POR EL EJECUTIVO DURANTE AGOSTO

- 1.- Establece incentivos al retiro para los funcionarios del Senado y la Biblioteca del Congreso Nacional (Boletín 9064).
2. Moderniza y fortalece el funcionamiento y la fiscalización del sistema registral y notarial (Boletín 9059).
3. Modifica la ley N° 19.253, sobre normas de protección, fomento y desarrollo de los indígenas, estableciendo dieta para los Consejeros Nacionales de la CONADI y para los Comisionados de la CODEIPA que indica (Boletín 9041).