

OFICIO N°213-2024

**INFORME DE PROYECTO DE LEY QUE “MODIFICA
DIVERSOS CUERPOS LEGALES, EN MATERIA DE
PREVENCIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES”.**

Antecedentes: Boletín 16.890-06.

Santiago, tres de julio de dos mil veinticuatro

Por Oficio N° 222/SEC/24, de 31 de mayo de 2024, el Presidente y el Secretario General del Senado, señores José García Ruminot y Raúl Guzmán Uribe, respectivamente, pusieron en conocimiento de esta Corte Suprema el proyecto de ley que “*Modifica diversos cuerpos legales, en materia de prevención de conflictos de intereses*”, a fin de recabar la opinión de la Corte Suprema sobre la iniciativa, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 77 incisos segundo y tercero de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión celebrada el uno de julio del año en curso, presidida por su titular señor Ricardo Blanco H., y los ministros señores Muñoz G., Fuentes, señoras Chevesich, Muñoz S., señores Valderrama, Prado, señora Vivanco, señor Silva, señora Repetto, señor Llanos, Ravanales, Letelier, Gajardo, Melo, y suplente señor Muñoz P., acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación.

**AL PRESIDENTE DEL H. SENADO.
SEÑOR JOSÉ GARCÍA RUMINOT.
VALPARAÍSO**



XMXQXXVJSFX

“Santiago, tres de julio de dos mil veinticuatro.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que por medio del Oficio N° 222/SEC/24, de 31 de mayo de 2024, el Presidente y el Secretario General del Senado, señores José García Ruminot y Raúl Guzmán Uribe, respectivamente, pusieron en conocimiento de esta Corte el proyecto de ley que “Modifica diversos cuerpos legales, en materia de prevención de conflictos de intereses”, a fin de recabar el parecer del máximo tribunal en torno a la iniciativa, en cuanto dice relación con la organización y atribuciones de los tribunales de justicia, en conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Segundo: La iniciativa ingresó por mensaje bajo el Boletín N°16.890-06, y actualmente se encuentra en primer trámite constitucional, sin urgencia para su tramitación.

Tercero: El mensaje releva la necesidad de evitar el deterioro de la confianza en las instituciones y enfrentar la corrupción, y que uno de los retos de la función pública es prevenir los conflictos de intereses, en particular, respecto del ámbito del post empleo; y se hace presente que la iniciativa cumple con las recomendaciones internacionales en la materia, se alinea con los diagnósticos realizados sobre el tema a nivel nacional y que se encuentra conteste con la existencia de consensos sobre la necesidad de avanzar en la materia. Por lo anterior, se señala que el proyecto tiene por finalidad restringir el inadecuado tránsito entre el mundo público y privado, la profundización de la regulación sobre inhabilidades e incompatibilidades en el ejercicio de la función pública, y el refuerzo de los deberes de abstención.

Los ejes en los que se centran las modificaciones propuestas son el establecimiento de reglas de prevención de conflictos de intereses post empleo, ampliación de las inhabilidades para acceder a un cargo público y de la prohibición de nepotismo en la administración, regulación del deber de dedicación exclusiva de autoridades del Estado, regulación de sistemas de integridad en la Administración del Estado, ampliación de los supuestos del deber de abstención y regulación de una declaración jurada ad-hoc que lo fortalece, modificación de las normas sobre declaraciones de patrimonio e intereses y de las normas sobre “fideicomiso ciego” y ampliación de las penas de inhabilitación para acceder a cargos públicos respecto de los condenados por ciertos delitos de corrupción.



Cuarto: La propuesta consta de cinco artículos permanentes y tres transitorios.

Los artículos permanentes se refieren a las siguientes materias:

- Artículo primero. Contiene la denominada ley “Sobre prevención de los conflictos de intereses post empleo”, que establece prohibiciones, deberes e inhabilidades respecto de personas que prestaron servicios en la Administración del Estado en determinados cargos y regula procedimientos para hacer valer la responsabilidad en caso de infracción, tanto respecto de dichas personas como de personas naturales o jurídicas que contraten los servicios de aquellas.

Se hace presente que, en lo sucesivo, toda referencia a los artículos del proyecto, a menos que se indique lo contrario, serán respecto de aquellos pertenecientes al artículo primero.

- Artículo segundo. Modifica el decreto con fuerza de ley N°1, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°18.575, orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado, con el fin de extender inhabilidades en la contratación y promover la integridad pública mediante, entre otros, el establecimiento de sistemas de integridad.

- Artículo tercero. Modifica la ley N° 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, para extender el ámbito de aplicación del principio de abstención.

- Artículo cuarto. Modifica la ley N° 20.880, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de Conflictos de Intereses, con el fin de aumentar el ámbito de aplicación de las declaraciones de intereses y patrimonio, así como la cantidad de sujetos obligados.

- Artículo “sexto” (que en realidad es el artículo quinto permanente). Modifica el Código Penal, con el fin de agregar como pena respecto de determinados delitos la inhabilitación absoluta, perpetua o temporal, para ejercer cargos y oficios públicos.

Por su parte, los artículos transitorios se ocupan de fijar plazo para la dictación del reglamento del artículo 10 que tendrá por finalidad permitir la adecuada aplicación de las reglas de cese de funciones, de establecer el inicio de vigencia de las reglas de la ley “Sobre prevención de los conflictos de intereses



post empleo” y de establecer plazo para que se formalicen los sistemas de integridad que se incorporan a la ley N° 18.575.

Quinto: Entre los aspectos generales del proyecto es dable señalar que el artículo 1° establece que la ley tendrá por objeto prevenir los conflictos de intereses ante el cese de funciones de las autoridades que determina y funcionarios de organismos fiscalizadores. Para tales efectos, establece prohibiciones en sus artículos 2° y 4° y el deber de realizar una declaración jurada en el artículo 3°.

Las prohibiciones consisten en no poder, por el plazo de un año contado desde la fecha de cese de funciones, integrar directorios, prestar cualquier servicio, gratuito o remunerado, o participar en la propiedad de determinadas entidades privadas, incluidas aquellas entidades privadas o empresas pertenecientes al mismo grupo empresarial o relacionadas entre sí, en los términos definidos en el artículo 96 de la ley N°18.045, de Mercado de Valores.

En virtud del artículo 2°, respecto de ex ministros de Estado, ex subsecretarios y ex jefes superiores de servicio, las prohibiciones se aplican respecto de aquellas entidades privadas sobre las cuales, dentro del año anterior al cese de sus funciones, aquellos funcionarios, de forma específica, personal y directa, hayan emitido actos administrativos; participado en sesiones de órganos colegiados en las que se haya adoptado algún acuerdo o resolución a su respecto, materializado en un acto administrativo en que conste dicha intervención; que conste su intervención en los procedimientos administrativos, finalizados o no, que produjeron o producirán dichos actos administrativos; o que en relación con entidades respecto de las cuales hayan omitido pronunciarse invocando deber de abstención.

Como excepción, se establece que no se configurará tal prohibición tratándose de actos administrativos terminales que se pronuncien sobre una solicitud que no corresponda a una facultad discrecional, sino que esté vinculada a la verificación o constatación del cumplimiento de determinados requisitos y exigencias previstos taxativamente en la normativa aplicable.

Las personas sujetas a las prohibiciones del artículo 2° deben, según indica el artículo 3°, realizar una declaración jurada dentro de los diez días hábiles siguientes al total trámite del acto administrativo que formaliza el cese de sus funciones, en la que individualicen a las entidades privadas respecto a las cuales hayan intervenido u omitido hacerlo, en los términos del artículo 2°, durante el año anterior a dicho cese.



Una copia de la declaración la deben hacer llegar al jefe superior del órgano en el que se desempeñaron y otra a la Contraloría General de la República, para su registro y publicación en la página web del organismo respectivo.

Al respecto, la propuesta no precisa si la expresión “organismo respectivo” se refiere a aquél en que la persona prestó servicios o si incluye también a la Contraloría. Lo anterior, debe ser precisado, bajo consideraciones de seguridad jurídica y publicidad que doten de eficacia a la regla, principalmente respecto de las personas naturales o jurídicas que pretendan contratar los servicios de las ex autoridades.

También merece comentario la ausencia de un mecanismo de publicidad que permita prevenir la contratación de las personas señaladas en el artículo 4°, que cumplieron funciones en determinadas instituciones fiscalizadoras; omisión que podría obstar a la eficacia de los fines del proyecto.

Por último cabe precisar que se exceptúan de las disposiciones de los artículos 2° y 4°, el nombramiento o contratación, bajo cualquier vínculo jurídico, en instituciones de educación reconocidas por el Estado para el desarrollo de actividades docentes o de investigación, e instituciones que desarrollen actividades relacionadas con la atención directa de la salud de la población.

Sexto: En cuanto al procedimiento sancionatorio para ex autoridades se puede consignar lo siguiente:

a) Sanciones a las infracciones a las inhabilidades de empleo al cese de funciones

El artículo 7° establece las sanciones aplicables ante las infracciones a las prohibiciones de los artículos 2°, 3° y 4°, a saber:

- Multa a beneficio fiscal de 100 a 1.500 unidades tributarias mensuales;
- Inhabilidad para prestar servicios al Estado a cualquier título por cinco años;
- e
- Inhabilidad para ser directores de las empresas públicas creadas por ley y a las sociedades en las que el Estado tenga participación accionaria de más del cincuenta por ciento, efectúe aportes o tenga representantes en su administración, por cinco años.

Por su parte, el artículo 12 fija los criterios de graduación de las sanciones

- La gravedad de la infracción cometida.



- El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción.
- El grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma.
- La conducta anterior del infractor.
- La capacidad económica del infractor.

b) Procedimiento administrativo sancionador

El artículo 11 regula el procedimiento destinado a determinar la configuración de una infracción a los deberes, inhabilidades y prohibiciones que se establecen respecto de exautoridades o exfuncionarios y aplicar las sanciones correspondientes.

Se entrega su conocimiento a la Contraloría General de la República; se puede iniciar de oficio o previa denuncia de terceros; se deben formular y notificar los cargos al presunto infractor, que podrá formular descargos dentro del plazo de quince días hábiles; aquella podrá abrir un término probatorio se hayan o no evacuado los descargos; y dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que se evacúe la última diligencia, la Contraloría, mediante resolución fundada, pondrá término al procedimiento, pronunciándose sobre la infracción imputada y, de ser procedente, aplicará la sanción de acuerdo al mérito de los antecedentes y los criterios de graduación establecidos en el artículo siguiente.

El artículo 15 establece que las decisiones de la Contraloría que pongan término a los procedimientos sancionatorios regulados en los artículos 11 y 13, serán reclamables ante la corte de apelaciones correspondiente al lugar en que se dictó el acto o aquel en donde produjo sus efectos, a elección del reclamante, dentro del plazo de quince días hábiles de notificada la respectiva resolución que contenga la decisión.

Antes de iniciar su análisis, se debe señalar que indica que son reclamables las decisiones que pongan término a los procedimientos sancionatorios regulados en los artículos 11 y 13; pero el último no regula un procedimiento de ese tipo, lo que parece indicar que se trata de un error de referencia.

c) Postura de la Corte Suprema sobre la regulación del contencioso administrativo

La actual postura sobre la materia se encuentra contenida en la resolución de 05 de mayo de 2021, dictada por en el AD-583-2018.



En primer lugar, reiteró la preferencia en relación con que el conocimiento de los asuntos contencioso administrativos deben quedar radicados en tribunales especiales, que deben integrar el Poder Judicial. En segundo lugar, que mientras no se implementen, es necesario la unificación de competencias y procedimientos en el conocimiento de los asuntos contencioso administrativos que actualmente conocen los tribunales ordinarios y las cortes de apelaciones.¹

Al respecto, arribó a determinados consensos en torno al modelo de regulación que se podría aplicar a lo contencioso administrativo, estimando que resulta recomendable regular de acuerdo a las siguientes directrices:

- La competencia debe distribuirse entre juzgados de letras y cortes de apelaciones, según la determinación que realice la ley, respecto a los asuntos que deban conocer.
- A los asuntos de competencia de los juzgados de letras se les aplicará el procedimiento sumario; y el régimen recursivo será el previsto en la ley, sin modificaciones.
- A los asuntos de competencia de las cortes de apelaciones se les aplicará el procedimiento de reclamo de ilegalidad municipal; y la sentencia será inapelable, por lo que en su contra procederán los recursos de casación.
- Respecto a la competencia relativa, se recomienda que sea competente el tribunal del lugar donde se dictó el acto, aquel donde produjo sus efectos o donde están emplazados los bienes involucrados, a elección del reclamante, para favorecer el acceso a la justicia y contribuir a la descongestión de algunos tribunales.
- En ambos tipos procedimientos, el plazo de interposición de la reclamación en contra del acto administrativo será de quince días hábiles administrativos.
- Se considera aconsejable que el tribunal tenga la potestad de disponer la suspensión de los efectos del acto recurrido.
- Se recomienda eliminar la obligación de consignación.

d) Reclamación judicial

El artículo 15 lo regula respecto de las decisiones que adopte la Contraloría.

¹ Al respecto, cabe hacer presente que en nuestro ordenamiento jurídico existen alrededor de 100 procedimientos contencioso administrativo, cada uno con sus especiales reglas relativas al tribunal competente, la forma de tramitación y sistema recursivo.



- Legitimación activa. El proyecto no se pronuncia expresamente sobre quién podría presentarla.
- Tribunal competente. Se propone que sea de competencia de la corte de apelaciones correspondiente al lugar en que se dictó el acto o aquel en donde produjo sus efectos. En relación con la competencia absoluta, está acorde a la postura de la Corte Suprema; y respecto a la competencia relativa, se debe señalar que el tercer criterio de atribución de aquella - donde están emplazados los bienes involucrados- no resulta relevante para el tipo de conflictos de que se trata.
- Plazo para interponer el reclamo. Dentro de los quince días siguientes a la notificación de la resolución impugnada, lo que se encuentra conteste con la posición de la Corte Suprema. Sobre el cómputo del plazo, la iniciativa no se pronuncia, resultando recomendable que se aclare el punto en el sentido que se aplique el artículo 25 de la ley N° 19.880.
- Formalidades del reclamo. Se debe señalar con precisión el acto que se reclama, la norma legal que se supone infringida, la forma en que se produjo la infracción y las razones por las cuales el acto perjudica. Los requisitos que se exigen, complementados por las reglas de la admisibilidad, están acordes a la postura de la Corte Suprema y adecuadas para el mejor conocimiento y resolución de los asuntos.
- Análisis de admisibilidad. Se contempla un trámite de admisibilidad, en el cual la corte de apelaciones debe analizar si se cumplen los requisitos formales indicados, que se haya interpuesto dentro de plazo, que cuente con fundamentos y peticiones concretas, y que dé cumplimiento al artículo 254 del Código de Procedimiento Civil. La corte respectiva podrá otorgar un plazo de tres días para subsanar los defectos formales. La regulación resulta adecuada, pues contempla los aspectos necesarios para que el reclamo pueda ser tramitado en forma eficaz.
- Suspensión de los efectos de la resolución impugnada. La interposición de la reclamación suspende la aplicación de la sanción impuesta por la resolución recurrida, hasta que se encuentre firme y ejecutoriado, lo que resulta adecuado.
- Traslado. Se contempla que la corte de apelaciones dé traslado al “órgano que corresponda, según corresponda”, por el término de diez días. El plazo está acorde con la propuesta de la Corte Suprema, en atención a que es el



mismo que para el reclamo de ilegalidad municipal. En relación a la expresión destacada en comillas, dado que el órgano reclamado será sólo la Contraloría, resulta adecuado que se especifique, en lugar de utilizar la fórmula general actual.

- Solicitud de informe a personas y entidades privadas. La corte de apelaciones podrá requerir informe a las personas y entidades privadas que, a su juicio, puedan aportar antecedentes para acoger o rechazar la reclamación, el que se deberá evacuar en el plazo de diez días; lo que parece positivo pues permite al tribunal obtener la información que estime relevante para resolver el asunto.
- Término probatorio. Evacuado el traslado o teniéndosele por evacuado en rebeldía, la corte podrá abrir un término de prueba, si lo estima necesario, el que se regirá por las reglas de los incidentes que contempla el Código de Procedimiento Civil; lo que coincide con el modelo propuesto por la Corte Suprema, dado que la misma disposición existe en la regulación del reclamo de ilegalidad municipal.
- Informe de la fiscalía judicial. Se establece que vencido el término de prueba, se remitirán los autos para su informe; trámite también considerado el modelo a que se hace referencia.
- Forma de conocimiento. La causa será conocida previa vista de la causa; forma de conocimiento en concordancia con la regulación del reclamo de ilegalidad municipal, por lo que resulta adecuada.
- Sistema recursivo. Se establece que la resolución de la corte de apelaciones será inapelable; lo que está acorde con lo propuesto por la Corte Suprema. Sin embargo, resulta necesario que se señale que proceden los recursos de casación en la forma y en el fondo, de lo contrario sería aplicable el recurso de queja.

Séptimo: En lo relativo al procedimiento sancionatorio respecto de personas naturales o jurídicas se observa lo siguiente:

a) Responsabilidad de las entidades privadas o personas naturales

El artículo 8° sanciona a las personas naturales o jurídicas con las cuales las señaladas en los artículos 2° y 4°, generan vínculos laborales o reciban prestación de servicios con infracción a las prohibiciones contempladas en dichos artículos, sea de forma gratuita o remunerada, con una multa a beneficio fiscal de



100 a 5.000 unidades tributarias mensuales. Por su parte, el artículo 14, tal como se hace tratándose de las exautoridades o exfuncionarios, contempla los siguientes criterios de graduación de las sanciones:

- La gravedad de la infracción cometida;
- El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción;
- El grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma;
- La conducta anterior del infractor;
- La capacidad económica del infractor, siendo la sanción proporcional al tamaño de la empresa, en los términos de la ley N° 20.416, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño; y
- La circunstancia de haber tomado adecuadas medidas de debida diligencia para conocer y determinar la existencia de las prohibiciones establecidas en los artículos 2° y 4° de esta ley, caso en cual la multa podrá ser reducida hasta 50 UTM.

b) Procedimiento judicial de aplicación de sanciones

El artículo 13 dispone que determinada la existencia de una infracción en que incurrió una exautoridad o exfuncionario a lo dispuesto en los artículos 2° y 4°, por resolución firme y ejecutoriada, la Contraloría deberá remitir los antecedentes al servicio, cuyo personal infringió las obligaciones legales, para que persiga ante los tribunales la responsabilidad de las personas naturales o jurídicas infractoras, por lo tanto, la determinación de la infracción por parte de aquellas y la aplicación de multas será de conocimiento de los juzgados de letras, sin procedimiento administrativo previo.

En este caso, es competente el juzgado de letras del domicilio del infractor; será aplicable el procedimiento ordinario; la sentencia será apelable y se conocerá previa vista de la causa y, en lo demás, se aplicarán las reglas generales previstas en los Libros I y II del Código de Procedimiento Civil.

Al respecto, la elección de la sede jurisdiccional competente no parece inapropiada, pues, aunque, conforme la distribución de competencias de los juzgados, los de letras no suelen conocer de asuntos infraccionales (en su mayoría, recaen en los juzgados de policía local), sí reúnen buena parte del conocimiento de asuntos contencioso administrativos. Por otra parte, la



competencia relativa está acorde al régimen aplicable a la competencia de dichos juzgados, por lo que resulta acertada; y en cuanto al procedimiento y régimen recursivo, se proponen reglas idénticas al común del proceso civil, por lo que no se advierte inconveniente.

Octavo: Dicho todo lo anterior, se aprecia que el proyecto de ley en estudio establece dos modelos sancionatorios diferenciados, según el carácter del infractor: uno, para las ex autoridades y ex funcionarios, y otro, para los particulares.

Sin embargo, no obstante que ambos regímenes operan secuencialmente en la propuesta, no se advierten razones de peso detrás de esta diferenciación². Ciertamente, solo una de las hipótesis infraccionales de las ex autoridades y ex funcionarios no requieren la participación de particulares (“participar en la propiedad” de determinadas entidades), escapando de esta secuencia. Pero respecto de las demás, se trata, en realidad, de la constatación de los mismos elementos que las componen, para ambas categorías de sujetos.

Si es así, parece más acertado que el procedimiento administrativo comprenda la investigación y dilucidación de las responsabilidades de ambos sujetos, pues en esa sede se recopilará información para acreditar los supuestos que los involucran, brindándoles posibilidades de defensa y aportación de antecedentes que contribuyan a esclarecer los hechos y responsabilidades, disminuyendo las posibilidades de error; y es el resultado de este procedimiento el que debiera estar sujeto a revisión judicial posterior.

Noveno: En conclusión, el proyecto de ley analizado introduce una serie de disposiciones y modificaciones con la finalidad de fomentar la prevención de conflictos de intereses, tanto respecto de personas que cesan en funciones en la Administración del Estado como de aquellas que ejercen cargos.

Destacan las disposiciones del artículo primero, que establece la denominada ley “Sobre prevención de los conflictos de intereses post empleo”, que contiene una serie de prohibiciones y deberes a los que quedan sometidos aquellas personas que dejan los cargos de ministro, subsecretario, jefes superiores de servicios y determinados cargos en entidades fiscalizadoras, que, en síntesis, tienen por finalidad que no presenten servicios, integren directorios o participen en la propiedad de entidades respecto de las cuales emitieron o

² Pudiera especularse que la diferenciación descansa en no someter a los particulares a una investigación ante la Contraloría General de la República, sin embargo, las ex autoridades y ex funcionarios tampoco lo serán al momento de ser investigados y sancionados.



participaron en la emisión de actos administrativos o que se encontraron sujetas a su fiscalización.

En relación con las atribuciones y organización de los tribunales, el proyecto otorga competencia a las cortes de apelaciones para conocer las reclamaciones que se deduzcan en contra de decisiones adoptadas por la Contraloría General de la República en procedimientos administrativos sancionatorios seguidos en contra de exautoridades o exfuncionarios.

Al respecto, cabe observar que, en general, el procedimiento contencioso administrativo destinado a conocer de la reclamación se ajusta al modelo propuesto por la Corte Suprema; y también se otorga competencia a los juzgados de letras con competencia en lo civil, para conocer de la demanda que el servicio respectivo debe deducir una vez que se encuentra firme la decisión sancionatoria de la Contraloría, para perseguir la responsabilidad de las persona naturales o jurídicas que hayan contratado los servicios de las exautoridades o exfuncionarios.

En relación con este último punto, parece recomendable que se establezca un mecanismo que, respetando las garantías del debido proceso y la tutela judicial efectiva, permita que la discusión y decisión respecto de la responsabilidad de las exautoridades y exfuncionarios y de las personas naturales o jurídicas infractoras, se verifiquen en un mismo procedimiento en sede administrativa, con reclamación judicial posterior.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en la norma constitucional citada, se acuerda informar en los términos antes expuestos el referido proyecto de ley.

Oficiese.

PL N°33-2024”

Saluda atentamente a V.S.

