



UNIVERSIDAD DE CHILE

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Público

**MARCO JURÍDICO SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO DE LA
TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Cristian Fernando Alcántara Ahumada

Autor

David Ibaceta Medina

Profesor Guía

Santiago de Chile

2022

*Para mi familia, que siempre ha confiado en mi
a pesar de lo difícil que ha sido el camino.*

*Para Camila Isabel, quien me ha apoyado,
ayudado, y aconsejado en esta carrera.*

Y para mí mismo, por lograr avanzar un paso más.

ÍNDICE

RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN	8
CAPITULO I: LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	11
I.1 DESARROLLO DE LOS CONCEPTOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.	11
I.1.1 Concepto de Transparencia.	11
I.1.2 Concepto de Acceso a la Información Pública.	15
I.2 PRINCIPIOS GENERALES DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	19
CAPÍTULO II: AGENDA POLÍTICA DE LOS GOBIERNOS SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA	21
II.1 GOBIERNO DE PATRICIO AYLWIN AZÓCAR (1990-1994)	23
I.1.1 Marco Jurídico y Proyectos de Ley	27
II.2 GOBIERNO DE EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE (1994-2000)	30
II.2.1 Comisión Nacional de Ética Pública	31
II.2.2 Marco Jurídico y Proyectos de Ley	34
II.3 GOBIERNO DE RICARDO LAGOS WEBER (2000-2006).....	47
II.3.1 Agenda político-legislativa para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento.....	49
II.3.2 Marco Jurídico y Proyectos de Ley	51
II.4 GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET JERIA (2006-2010)	66
II.4.1 Agenda de Probidad y Transparencia, Modernización del Estado y Mejoramiento de la Política.....	68
II.4.2 Marco Jurídico y Proyectos de Ley	69
II.5 GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE (2010-2014)	82
II.5.1 Agenda de Modernización del Estado y Alianza para el Gobierno Abierto.....	84
II.5.2 Marco Jurídico y Proyectos de Ley.	86
II.6 GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET JERIA (2014-2018)	93
II.6.1 Agenda para la Transparencia y Probidad en los Negocios y la Política.	96
II.6.2 Marco Jurídico y Proyectos de Ley	97

II.7 GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE (2018-2022)	102
II.7.1 Agenda de Integridad Pública y Transparencia.....	104
II.7.2 Marco Jurídico y Proyectos de Ley	106
CAPÍTULO III: TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL	124
III.1 LAS MUNICIPALIDADES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO	124
III.1.1 Derecho Municipal Constitucional	126
III.1.2 Derecho Municipal Legal	128
III.1.3 Derecho Municipal Reglamentario	131
III.2 ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN LAS MUNICIPALIDADES	134
III.3 MECANISMOS DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL.....	138
III.3.1 Índice de Transparencia y Acceso a la Información	139
III.3.2 Modelo de Gestión en Transparencia Municipal	143
III.3.3 Guía en Transparencia para Municipalidades.....	148
III.3.4 Índices de Cumplimiento de las Normas de Transparencia Activa y Derecho de Acceso a la Información.....	157
III.4 AVANCES Y DESAFÍOS	164
CONCLUSIONES.....	175
BIBLIOGRAFÍA	180
NORMATIVA CONSULTADA	196

RESUMEN

El término de la dictadura militar en Chile, y la consiguiente reinstauración de un sistema sociopolítico de carácter democrático, supuso el inicio de un proceso marcado por la intención de recuperar la institucionalidad. Esto implicó la existencia de cambios estructurales en todos los ámbitos de la administración del Estado, y con ello, los primeros pasos para instaurar los conceptos de transparencia y de acceso a la información pública dentro de la agenda política.

A pesar de que los primeros acercamientos se dieron a inicios de la década de los años noventa, con la instauración de distintas comisiones ad hoc y la modernización del marco jurídico -que surgieron como respuesta a los escándalos de corrupción que sacudían constantemente la esfera pública-, esta materia no sería abordada de forma específica e íntegra, sino hasta la dictación de la Ley N° 20.285, promulgada y publicada en 2008. La Ley sobre Acceso a la Información Pública representa un instrumento jurídico indispensable en el avance hacia un Estado más abierto al control ciudadano, cuyos elementos principales son la regulación y el fortalecimiento del principio de transparencia en la función pública, así como también el derecho de acceso a la información de la ciudadanía para el ejercicio de otros derechos, como la libertad de expresión.

Sin embargo, la aplicación de las disposiciones emanadas del cuerpo normativo aludido, no ha estado exenta de obstáculos y complicaciones propias del ejercicio de la función pública, en los diversos organismos de la administración del Estado. Las municipalidades -que son el vínculo directo de las personas con el Estado-, se han visto particularmente conflictuadas a la hora de dar cumplimiento a la normativa en cuestión, y si bien han habido avances en la materia, aún existen una serie de desafíos para instaurar una verdadera cultura de transparencia en los gobiernos locales.

INTRODUCCIÓN

La democracia, si bien ha sido duramente cuestionada a lo largo de los últimos años por su precaria e ineficiente aplicación, pareciera ser que, desde su origen en la Grecia antigua, es el sistema político que históricamente ha defendido, dentro de sus principios, la soberanía del poder popular, la publicidad de las actuaciones de los gobiernos, y el control de la ciudadanía sobre las decisiones que las autoridades deciden adoptar.

Demás pareciera mencionar, que nuestro país se ha visto privado de un gobierno democrático durante casi dos décadas. Tras la instalación de un régimen cívico-militar en el año 1973, todos estos principios fueron guardados bajo llave, escondidos tras el fusil, aprisionados en un autoritarismo y opacidad que ha perpetuado una forma de gobernar gracias a las altas esferas de poder, a los grandes grupos económicos, y a unos políticos que trabajaron ardua y únicamente para defender sus intereses y el de otros pocos.

La democracia fue una detenida desaparecida más. Quizás aquella sea la razón principal por la que esta última no haya retornado completamente. Si bien la ciudadanía recobraba su derecho a voz y voto, habían elementos que aún seguían escondidos, como la participación ciudadana, el control sobre los gobernantes y sus decisiones, y la publicidad de la información. Ciertamente es que antes de la dictadura, tales características de un gobierno democrático eran más bien precarias, pues incluso no se ejercitaban con la intensidad y respeto que correspondía, pero la realidad, es que no había un mejor momento para reivindicar un sistema político que muchos clamaron como la salvación de un país bastante golpeado.

¿Cuál ha sido la respuesta? La continuidad de costumbres que parecían propias de los gobiernos autoritarios, pero que dejó en evidencia que cuando el hambre de poder es tan grande, los que llegan a alcanzarlo pueden convivir perfectamente con aquello contra lo que profesan. La corrupción, cohecho, conflictos de interés, cultura del secretismo, nepotismo, uso indebido de información privilegiada, malversación de recursos públicos, compadrazgo, sobornos,

prevaricación, evasión, y muchas otras cosas más, son ejemplos clarificadores de una forma de gobernar que ha alimentado a Chile, inclusive en tiempos actuales.

Empero, todas estas situaciones tienen a un mismo enemigo en común, la transparencia. Al menos así lo entendieron los gobiernos tras el retorno a la democracia, que dentro de sus prioridades para poder combatir las deplorables prácticas que habían heredado de la dictadura, comenzaban a asomarse nociones que esperanzaban a quienes querían algo diferente, sobre todo la ciudadanía. Probidad, publicidad, transparencia, y acceso a la información pública, fueron las cartas que se pusieron sobre la mesa para transformar y darle sentido a la democracia chilena.

El establecimiento de comisiones ad hoc y los grupos de trabajo enfocados en la materia, han sido fundamentales en la elaboración de agendas políticas enfocadas en la modernización del aparataje público, así como también en la consagración de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, a través de la gestación de medidas legislativas y administrativas encargadas de acabar con la cultura del secretismo.

Pero el camino no ha sido nada fácil. La explosión de diversos escándalos han remecido a la ciudadanía, y con ello, la opinión pública con respecto a la política y la gestión del Estado se ha visto seriamente afectada, disminuyendo año tras año la confianza de la población en sus gobernantes, y en las diversas instituciones que tradicionalmente contaban con el apoyo de la nación.

Es ante tales circunstancias, que la política de transparencia y acceso a la información pública se ha visto enfrentada a un proceso de ensayo y error, que ha ido evolucionado hasta construir un marco jurídico cada vez más profundo y extenso, tratando de abarcar una mayor esfera de posibilidades y conflictos, con miras a combatir principalmente la corrupción y la opacidad de las actuaciones de la administración del Estado.

Se podría afirmar, que el reconocimiento constitucional de los principios de probidad y transparencia, así como la elaboración y entrada en vigor de la Ley N° 20.285, han sido el resultado culminante de una transformación que busca consagrar una cultura de transparencia, permitiendo así una mayor implicación de la ciudadanía en la rendición de cuentas y en el control de sus gobernantes. Sin embargo, no podemos olvidar el rol que han tenido el resto de

cuerpos legales dictados en la materia, los cuales han sido cruciales para una correcta aplicación y fortalecimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por su parte, el rol de las municipalidades como puerta de entrada de la ciudadanía con la administración del Estado, ha implicado la necesidad de analizar el bajo cumplimiento de las normativas de transparencia y acceso a la información pública en los gobiernos locales, para lo cual es menester introducir su participación en el ordenamiento jurídico. El estudio de algunos de los mecanismos de cumplimiento de las obligaciones en transparencia municipal, es fundamental para entender los objetivos que cumplen con la aplicación de dichas disposiciones en tales corporaciones autónomas de derecho público. Finalmente, es importante destacar los avances y analizar los desafíos que aún deben afrontar los municipios, como así también las razones por las cuales ha costado tanto ejercer a cabalidad las políticas de transparencia activa y de acceso a la información en tales órganos, aportando algunas ideas a un conflicto que se ha visto constantemente invisibilizado en la mayoría de los gobiernos.

Como es posible apreciar, esta memoria de prueba se enfoca -mediante un estudio generalizado y con una mirada fundamentalmente introductoria-, en aterrizar los conceptos de transparencia y acceso a la información pública, como herramientas fundamentales para el debido cumplimiento de ciertos objetivos y finalidades, así como también en la descripción de los principios que rigen tales nociones. Asimismo, se lleva a cabo un recorrido entre cada uno de los gobiernos desde el retorno a la democracia, partiendo desde el desvelamiento de una serie de casos de corrupción que lamentablemente han dejado huella en nuestra historia política, económica y social, y cómo aquello ha significado la adopción de diversas políticas públicas en la materia. Por último, se llevará a cabo una conexión entre la transparencia y las municipalidades, órganos descentralizados de la administración del Estado que se han visto particularmente impedidos de poder cumplir a cabalidad con las normativas en transparencia.

CAPITULO I: LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

I.1 DESARROLLO DE LOS CONCEPTOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

En nuestro ordenamiento jurídico, el concepto de “derecho de acceso a la información pública” se encuentra en cierta forma definido por el artículo 10 de la Ley N° 20.285, por lo que no existen mayores dificultades a la hora de especificar claramente su contenido. Sin embargo, en cuanto a la noción de “transparencia”, esta última es utilizada de una forma más vasta, debido a que no existe una definición del concepto propiamente tal, sino más bien, es una expresión que se va construyendo a partir de distintos elementos, características y nociones que van variando, según sea la persona que entregue su propia definición. Aquello es sumamente clarificador, cuando a diferencia del derecho de acceso a la información pública, la transparencia no encuentra definición alguna en el texto legal de la materia.

I.1.1 Concepto de Transparencia.

La definición de transparencia es y ha sido difícil de conceptualizar, por lo que según el área de interés en la que se trate, se adoptará una interpretación u otra. Scrollini (2011) sostiene que son principalmente cuatro las áreas en las que se aprecia este concepto, cuyos efectos van variando respecto de las siguientes aristas: (1) Participación ciudadana; (2) Lucha contra la corrupción; (3) Mejora en la eficiencia y eficacia del sector público; y (4) Rendición social de cuentas sobre los recursos del gobierno.

Con respecto a la participación ciudadana, Sousa (2010) plantea que la transparencia “(...) fomenta el posicionamiento de la ciudadanía como agente de control del proceso, redistribuyendo el poder en su beneficio en desmedro de la burocracia” (p. 9). En el mismo orden de ideas, el Excelentísimo Tribunal Constitucional en Sentencia Rol N° 1732, del año 2010, ha sostenido que “La publicidad de las actuaciones de los gobernantes se encuentra íntimamente vinculada con el aseguramiento de la participación ciudadana, consagrado en el inciso final del artículo 1°” (c. 14).

Por su parte, Bermúdez y Mirosevic (2008) focalizan sus definiciones en la lucha contra la corrupción, al sostener que “La publicidad de la información se presenta entonces como una medida que, al exponer la actividad del gobernante al escrutinio del público, fomenta una cultura de transparencia de la Administración que desincentiva las prácticas corruptas” (p. 450). Asimismo, Pérez (2004) planteó que “La transparencia se entiende también como la promoción del acceso a la información del gobierno y el fomento de las prácticas que reduzcan las oportunidades de corrupción a través del diálogo y la comunicación con la ciudadanía” (como se citó en Sousa, 2010, p. 9).

En cuanto a la mejora en la eficiencia y eficacia del sector público, Bermúdez (2011) ha sostenido que “El hecho de que los actos de los agentes públicos se encuentren sometidos a las miradas del público, al menos representa un desincentivo para la desidia, la ineficiencia, la ineficacia y la dilapidación de recursos en el obrar de la Administración” (p. 533).

Por último, en lo referido a la rendición de cuentas de los recursos fiscales, Arenas (2016) afirmó que el “Garantizar el principio de transparencia en el Estado es un imperativo de las sociedades democráticas, dado que contribuye a que los poderes públicos puedan gestionar los recursos públicos sin discrecionalidad al estar los ciudadanos informados” (como se citó en CPLT, 2020, p. 16). De esta forma, la transparencia en el derecho permite volver de público conocimiento toda la información con la que cuenta y que produce el Estado en el ejercicio de todas y cada una de sus funciones. El Estado permite ver a través de él de forma clara.

Ahora bien, para que lo anterior pueda llevarse a cabo, “La transparencia requiere de información pública que sea accesible, comprensiva, relevante, de calidad y confiable. La información pública, no sólo debe existir, sino que debe ser accesible” (Rehren, 2008, p. 4). Es decir, no solo basta con poner la información a disposición del público, sino que aquella debe

estar debidamente estructurada y actualizada, siendo de fácil acceso para la gran mayoría de personas. Debe estar manifestada en un lenguaje claro y comprensible, que le permita a la ciudadanía entender a qué se refiere dicha información y cómo debe interpretarse. De no cumplirse con tales condiciones, se pierde el sentido y la importancia fundamental que sustentan la necesidad de una cultura de transparencia en la sociedad, y del establecimiento de distintas disposiciones legales que se dictan en la materia, para garantizar los distintos objetivos y finalidades que abarca este concepto.

Por su parte, Silvina Bacigalupo (Bacigalupo et al., 2021), entrega ciertos lineamientos sobre la transparencia que son bastante interesantes. De partida, sostiene que los principios de transparencia y gobernanza son dos cuestiones que no se van a poder separar. La gobernanza se basa en la rendición de cuentas, la publicidad activa, y el acceso de los ciudadanos a la información pública.

La rendición de cuentas permite la participación de la ciudadanía, a través del control sobre el funcionamiento de las instituciones, por lo que se requiere conocer cómo han sido adoptadas las decisiones. Aquello se efectúa sobre la base de ciertas regulaciones o disposiciones legales, que permiten evaluar la toma de decisiones de la administración con respecto a los intereses ajenos, sean estos públicos o privados. En el ámbito público, la adopción de decisiones está regulada legalmente, por lo que éstas deben ajustarse a derecho, para así evitar cualquier tipo de arbitrariedad o conflicto de interés. Por su parte, en el ámbito privado, también existe rendición de cuentas en la adopción de decisiones, pero su marco regulatorio es mucho más laxo que el anterior, existiendo un margen más amplio a la autorregulación, sin perjuicio de los límites que establezca la ley.

En cuanto a la publicidad activa, el conocer cómo se adoptan las decisiones es un elemento esencial de la transparencia. Sin embargo, no solo nos sirve el conocimiento de los datos, cifras o estadísticas de las instituciones públicas, sino que también es necesario acceder a una información que se encuentre correctamente contextualizada y en un lenguaje comprensible para su buen entendimiento. Además, que su disponibilidad se deba en función con la información de las decisiones adoptadas, las cuales deben estar previamente evaluadas, contrastadas y jerarquizadas, para cuando la ciudadanía desee llevar a cabo la rendición de cuentas.

Finalmente, el acceso a la información pública forma parte íntegra de la transparencia y la gobernanza, debido a que una sociedad más transparente se convierte en una sociedad más democrática, porque los ciudadanos pueden saber cuáles son las decisiones que han adoptado las autoridades, los procedimientos que se han llevado a cabo, y los fundamentos que las sustentan. Así también, la sociedad se vuelve más igualitaria, porque podremos estar seguros de que la ciudadanía en su conjunto contribuye a la formación de los recursos públicos en la medida de sus posibilidades, por ejemplo, mediante el pago de impuestos, por lo que en caso contrario, se pueden adoptar las medidas necesarias para combatir y prevenir la corrupción. Por último, se convierte en una sociedad más justa, pues la ciudadanía puede participar a través del control social y la fiscalización de los recursos públicos, para que estos solo sean destinados en función de los intereses comunes, y no en beneficio de las esferas de poder o de solo unos pocos.

En este mismo orden de ideas, señalan Herrera y Mahecha (2018), que la transparencia significa “(...) iluminar las reglas, planes, procesos y acciones, así como saber el porqué, cómo, qué y cuánto de las decisiones (...). A la transparencia, entendida de esta manera, le es inherente el acto de rendir cuentas” (p. 42).

Por otro lado, la organización no gubernamental Transparency International (2009), entrega su propia definición de transparencia, la cual es la siguiente:

La transparencia es la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones.

Como regla general, los funcionarios públicos, empleados públicos, gerentes y directores de empresas y organizaciones, y las juntas directivas tienen la obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas. (p. 44).

En síntesis, sin bien no puede entregarse una única y concreta definición de su concepto, lo que sí se puede afirmar, es que la transparencia es una herramienta fundamental al servicio de la ciudadanía y del propio Estado, que establece la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de los órganos de la administración, así como los fundamentos de las decisiones que se adoptan, cuyas finalidades son combatir la corrupción y los conflictos de interés; el correcto, eficiente y eficaz funcionamiento de los organismos e instituciones

públicas; la rendición de cuentas de los recursos fiscales como mecanismo fiscalizador; y la promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana, que permita efectuar el debido control social y ejercicio de los derechos.

I.1.2 Concepto de Acceso a la Información Pública.

Este ha sido definido como “(...) el derecho a recibir de forma eficaz y oportuna cualquier información que haya sido elaborada, recibida o procesada con fondos públicos y que se encuentre en el poder del Estado” (Sousa, 2010, p.8).

Por su parte, Transparency International (2009) ha señalado lo siguiente:

El acceso a la información consiste en el derecho reconocido jurídicamente -a menudo a través de leyes sobre libertad de información- de consultar datos e información clave en poder del gobierno o de cualquier organismo público. Si bien los presupuestos, la aprobación de proyectos y las evaluaciones normalmente se publican, los ciudadanos pueden solicitar que se proporcionen documentos adicionales. (p. 1)

De todas estas definiciones entregadas, es lógico sostener que la información a la cual se hace mención es aquella de carácter público, lo que nos permite abarcar de forma más clara y precisa cuáles son los elementos o características que comprenden en definitiva dicha información. Afortunadamente, nuestra Ley de Transparencia en su artículo 5º, señala los elementos que conforman la información pública, siendo todos los actos y resoluciones del Estado, y la información elaborada con presupuesto público, salvo las excepciones que establece dicha ley, cuando estas afecten el debido cumplimiento de las funciones de un órgano del Estado; los derechos de las personas; la seguridad de la nación; el interés nacional; o cuando una ley de quórum calificado haya declarado secreta o reservada cierta información.

Otras nociones del concepto de acceso a la información pública, dicen relación con el “(...) derecho que posee toda persona, sin distinción de sexo, edad, nacionalidad, religión, clase social o cualquier otra diferencia, para solicitar información pública que se encuentre en manos de los organismos del Estado” (Chile Transparente, 2012, p. 15). Dicho acceso a la información

permite que los ciudadanos puedan disponer de la información que manejan las instituciones públicas, lo cual se lleva a cabo mediante la elevación de una solicitud, requiriendo de forma directa y expresa, la información al organismo público en particular, lo que se conoce como el derecho de acceso a la información pública propiamente tal o transparencia pasiva.

Este derecho se encuentra reconocido actualmente por nuestro ordenamiento jurídico bajo el amparo de la Ley sobre Acceso a la Información Pública, específicamente en el inciso segundo de su artículo 10, el cual establece que *“El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales”*.

El acceso a la información pública ha sido entendido como un derecho que se encuentra íntimamente ligado con la libertad de expresión. Así, el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece que *“todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”*. De la misma manera, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos garantiza la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

Esta vinculación con la libertad de expresión no solo ha sido reconocida en el ámbito internacional, sino que así también lo han entendido los tribunales chilenos. El Excelentísimo Tribunal Constitucional, en Sentencia Rol N° 634-06, ha señalado que *“(...) el derecho a acceder a las informaciones que obran en poder del Estado forma parte de la libertad de expresión que, entre nosotros, se encuentra consagrada en el artículo 19 N° 12 de la Carta Fundamental (...)”* (c. 9). Misma idea ha sido recogida en la Sentencia Rol N° 226-1995 del mismo tribunal.

Un caso histórico de nuestro país y que ha marcado un precedente fundamental en la materia, es el de *“Claude Reyes y otros vs Chile”*. En el año 1998, el señor Claude Reyes, Director Ejecutivo de la Fundación Terram, solicitó al Comité de Inversiones Extranjeras (CIE) información relacionada a un proyecto de industrialización forestal en el sur del país. Esta solicitud fue denegada. Meses después, los señores Claude Reyes, Sebastián Cox, y Arturo

Longton, presentaron un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago, fundado en la negativa del CIE de brindar información acerca del proyecto forestal. El recurso fue declarado inadmisibile, a través de una resolución que solo se limitaba a decir que adolecía “de manifiesta falta de fundamento” (Muñoz, 2008).

Es así como a finales del año en comento, se presentó el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual hasta junio del año 2005 remitiría el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La parte afectada acusó -dentro de una serie de infracciones al articulado de la Convención Americana de Derechos Humanos-, la violación al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, consagrado en el artículo 13 de la normativa internacional en cuestión, señalando que el acceso a la información pública es parte inherente de tal derecho. Además, se acusó la inexistencia de garantías judiciales y de instancias procesales en las que se pudiesen resolver este tipo de conflictos por el ordenamiento jurídico chileno (Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], s.f.).

Finalmente, la Corte termino resolviendo en el año 2006, que “(...) el Estado de Chile violó el Derecho a la Libertad de Pensamiento y Expresión, no asegurando los derechos de acceso a la información pública y a la protección judicial, ni contando con mecanismos establecidos para garantizar el derecho de acceso a la información” (CPLT, 2020, p. 22). De esta forma, el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos generó un precedente internacional relevante en materia de reconocimiento del derecho a acceso a la información pública (Ramis, 2013).

Actualmente, el Consejo para la Transparencia (2020) ha entendido que al igual que en otras constituciones comparadas, existe un reconocimiento implícito del derecho de acceso a la información en nuestra Carta Fundamental, específicamente en el artículo 8°, cuya redacción dice que “*son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y procedimientos que utilicen*”. Además, sostiene dicho organismo que “(...) se puede interpretar el acceso a la información como garantía constitucional (...)” (p. 22), ello en función de la estrecha vinculación que tiene con el derecho a la libertad de expresión, contenido en el artículo 19 N° 12 de la Constitución.

En síntesis, el acceso a la información pública es un pilar fundamental junto con la transparencia, cuyo ejercicio consiste en solicitar y recibir información de cualquier órgano de

la Administración del Estado, acceder a las informaciones que obran en poder de los organismos e instituciones públicas, contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como toda información elaborada con presupuesto público.

Sin lugar a dudas, aquello permite que la ciudadanía pueda tomar conocimiento de los actos, decisiones y fundamentos que lleva a cabo el Estado en su función pública, pudiendo formarse un juicio, una opinión, o una crítica en base a la información que recibe, lo que claramente se vincula estrechamente con la libertad de expresión. Asimismo, tal conocimiento facilita que las personas puedan participar activamente del control social, requiriendo la rendición de cuentas de los recursos fiscales, de las decisiones que adoptan las autoridades y sus instituciones, como también la evaluación de los estándares de integridad y probidad de sus gobernantes, lo que trae como consecuencia la promoción y el fortalecimiento de materias tan importantes como la eficiencia y eficacia de la labor de las instituciones públicas, así como también la lucha y prevención de la corrupción, y con ello, volver a la sociedad mucho más democrática.

I.2 PRINCIPIOS GENERALES DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El artículo 11 de la Ley de Transparencia, regula de forma expresa ciertos principios que son reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico, los cuales se describen a continuación:

I.2.1 *Principio de la relevancia.*

Conforme al cual, se presume relevante toda información que posean los órganos de la Administración del Estado, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento.

I.2.2 *Principio de libertad de información.*

De acuerdo al que toda persona goza del derecho a acceder a la información que obre en poder de los órganos de la Administración del Estado, con las solas excepciones o limitaciones establecidas por leyes de quórum calificado.

I.2.3 *Principio de apertura o transparencia.*

Conforme al cual toda la información en poder de los órganos de la Administración del Estado se presume pública, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas.

I.2.4 *Principio de máxima divulgación.*

De acuerdo al que los órganos de la Administración del Estado deben proporcionar información en los términos más amplios posibles, excluyendo sólo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales o legales.

I.2.5 *Principio de divisibilidad.*

Conforme al cual si un acto administrativo contiene información que puede ser conocida e información que debe denegarse en virtud de causa legal, se dará acceso a la primera y no a la segunda.

I.2.6 Principio de facilitación.

Conforme al cual los mecanismos y procedimientos para el acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado deben facilitar el ejercicio del derecho, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.

I.2.7 Principio de la no discriminación.

De acuerdo al que los órganos de la Administración del Estado deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud.

I.2.8 Principio de oportunidad.

Conforme al cual los órganos de la Administración del Estado deben proporcionar respuesta a las solicitudes de información dentro de los plazos legales, con la máxima celeridad posible y evitando todo tipo de trámites dilatorios.

I.2.9 Principio de control.

De acuerdo al que el cumplimiento de las normas que regulan el derecho de acceso a la información será objeto de fiscalización permanente, y las resoluciones que recaigan en solicitudes de acceso a la información son reclamables ante un órgano externo.

I.2.10 Principio de responsabilidad.

Conforme al cual el incumplimiento de las obligaciones que esta ley impone a los órganos de la Administración del Estado origina responsabilidades y da lugar a las sanciones que establece esta ley.

I.2.11 Principio de Gratuidad.

De acuerdo al cual el acceso a la información de los órganos de la Administración es gratuito, sin perjuicio de lo establecido en esta ley.

CAPÍTULO II: AGENDA POLÍTICA DE LOS GOBIERNOS SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA

“El tema de la corrupción política y administrativa no tenía relevancia en Chile hasta comienzos de los noventa” (Orellana, 2004, p. 2). Pocos son los antecedentes de casos de corrupción, conflictos de interés o tráfico de influencias existentes antes de 1973, y bastante menos -o mejor ocultos-, lo son los casos acaecidos durante el arremetimiento de la dictadura cívico-militar en Chile.

Esto último pareciera ser ilógico, si tomamos en consideración que en la gran mayoría de regímenes autoritarios, el exceso de poder y el nulo control o límite a las decisiones o actuaciones de tales gobernantes, propicia perfectamente la comisión de todo tipo de actos corruptos, vulneraciones a los derechos humanos, y la realización de cualquier práctica delictual, que a la larga terminan por no sancionarse, y que cuando se investigan tales situaciones, la cantidad de antecedentes que se tienen para conocer más a fondo todo este tipo de prácticas, son mínimas. La respuesta a esta situación se debe a que los gobiernos autoritarios “(...) saben que a futuro hay que rendir cuentas, entonces la opacidad y el ocultamiento previo de los hechos es el manto protector” (Orellana, 2004, 11).

La carencia de transparencia y acceso a la información se convierte en el escenario perfecto para que todo este tipo de prácticas desleales y corruptas puedan llevarse a cabo sin mayores complicaciones.

Los gobiernos que sobrevivieron tras el fin de la dictadura en el año 1990, se dieron cuenta de que para que Chile pudiese seguir encaminándose por la vía democrática, era necesario trabajar en asuntos de interés público que con anterioridad se habían apartado. Sin embargo, la corrupción y los conflictos de interés no se habían ido como la dictadura militar lo había hecho, sino que fueron prácticas que se quedaron arraigadas en la política y la función pública, por lo que las nuevas autoridades, instituciones y funcionarios comenzaron a

familiarizarse con éstas, perpetuándose en gran parte de los órganos del Estado. La diferencia, es que a pesar de estar situados en una cultura de secretismo heredada por el régimen anterior, más pronto que tarde comenzaron a conocerse situaciones bastante reprochables, ya que “(...) nadie rechazó las costumbres establecidas por los militares como los sobresueldos no declarados, el pluriempleo, las indemnizaciones a todo evento y la exaltación jerárquica, propia de la estructura militar” (Orellana, 2004, p. 20).

Rápidamente, como si se tratase solo de un parche para una herida abierta y muy profunda, comenzaron a crearse comisiones asesoras en materia de probidad y transparencia, desarrollándose distintos informes y recomendaciones que dieron como resultado la elaboración de políticas y propuestas que ayudasen a instaurar la transparencia y publicidad en las actuaciones y decisiones de los órganos del Estado, para así combatir la corrupción y aquellas malas prácticas que se habían arraigado en nuestro país, y que no paraban de acrecentarse.

Las agendas políticas en materia de transparencia y acceso a la información se volvían cada vez más protagonistas, enmarcadas dentro de un discurso de modernización del estado, convirtiéndose en uno de sus pilares fundamentales. De esta forma, la transparencia sería incorporada gradualmente a las agendas políticas de los distintos gobiernos a contar del año 1994, como herramienta para controlar la corrupción (Rehren, 2008).

(...) Los esfuerzos por consagrar el derecho de acceso a la información pública van asociados a las agendas de transparencias y estas a los impulsos por modernizar el aparato de administración del Estado. Dicho de otro modo, los esfuerzos modernizadores crean el escenario para impulsar medidas de probidad y, con ello, abrir crecientes espacios para el conocimiento ciudadano de los actos de los órganos del Estado y sus fundamentos, pues estos son vistos como medidas preventivas de actos de corrupción. (Olavarría, 2011, p. 28).

II.1 GOBIERNO DE PATRICIO AYLWIN AZÓCAR (1990-1994)

El “SÍ” o el “NO”. Todo se decidía finalmente el día cinco de octubre de 1988. En aquella fecha, se definía la continuidad del régimen dictatorial mediante la realización de un plebiscito que contemplaba dos opciones: el “Sí”, le permitía a Pinochet continuar al mando del país durante ocho años más; y el “No”, significaba la realización de elecciones democráticas, tanto presidenciales como parlamentarias, poniéndole punto final al régimen dictatorial cívico-militar que había gobernado al país por alrededor de 17 años. Más de siete millones de personas¹ concurrieron a las urnas en aquella jornada histórica cruzada por la incertidumbre, pero enmarcada en la profunda convicción y esperanza pueblo chileno. El 54,7% de los votantes escogieron retornar al camino de la democracia.

Respecto a su agenda política, esta se encontraba principalmente enfocada en cinco objetivos primordiales: reconciliación nacional, reinserción internacional, democratización política, crecimiento económico y justicia social (Tello, 2011). Sin embargo, “(...) las políticas públicas a favor de la probidad son inexistentes, ambiguas o débiles, y finalmente meras formalizaciones legales u organizaciones burocráticas y simbólicas que se caracterizan por su inoperancia” (Orellana, 2004, p. 1).

Aquello es extraño, más aún si tomamos en cuenta que el mismo Patricio Aylwin (1991) en pleno mandato presidencial sostendría lo siguiente: “Yo diría que el respeto a la verdad por todos, empezando por quienes gobiernan -esto que ahora se llama “la transparencia”, es condición sine qua non para una convivencia colectiva pacífica” (p. 19). Al parecer, se tenía bastante clara la importancia que tendría y tiene la transparencia y la publicidad en la gestión de un gobierno, pero el enfoque de dicha limpieza únicamente se encontraba dirigida a los casos

¹ Ver Biblioteca del Congreso Nacional, Historia Política, Procesos eleccionarios. De un universo electoral total de 7.236.241 votos escrutados, válidamente emitidos, el Sí obtuvo 3.111.875 sufragios, equivalentes al 43% de las adhesiones ciudadanas, en tanto la opción No obtuvo 3.959.495 votos, equivalentes al 54,70% de los votos válidamente emitidos. Con ello, el general Augusto Pinochet debió convocar a elecciones presidenciales y parlamentarias, para finalmente entregar el mando del país el 11 de marzo de 1990.

de violaciones a los derechos humanos ocurridos en dictadura, y no en la administración del Estado, la cual perpetuaría la oscuridad de sus actuaciones incluso con la vuelta a la democracia.

El presidente encargó la creación de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación en 1990, cuya misión tendría por objeto investigar, recopilar y analizar una serie de testimonios recogidos en todo el país, por parte de personas que fueron víctimas de violaciones a los derechos humanos, con el fin de elaborar un completo informe que permitiera formular “(...) una serie de recomendaciones a fin de fijar acciones de reparación moral y material para los familiares de las víctimas y establecer medidas legales y administrativas para impedir o prevenir nuevas violaciones a los derechos humanos” (Fundación Patricio Aylwin, s.f., párr. 4). Dicho trabajo tendría como resultado el denominado “Informe Rettig”.

Aylwin contaba con una confianza renovada por parte de la ciudadanía, por lo que no existía un mayor cuestionamiento a su gobierno en el manejo de los recursos públicos (Muñoz, 2008). Sin embargo, ha de tomarse en consideración el oscuro pasado institucional que se había heredado de la dictadura, pues “(...) la opacidad, la carencia de mecanismos de control y los obstáculos al acceso a información pública eran la regla general” (Muñoz, 2008, p. 115). Existía una distancia evidente entre los ciudadanos y las autoridades que gobernaban, debido a los nulos mecanismos de participación de la sociedad civil, generada básicamente por un modelo elitista que no estimulaba la participación política de la ciudadanía, y restablecía un espacio político restringido (Muñoz, 2008).

De esta forma, durante los primeros años del gobierno de Aylwin, no hubieron prácticamente casos de corrupción conocidos, y los que si llegaron a conocerse, eran más bien considerados como situaciones particulares que no reflejaban la generalidad de la institucionalidad, los comúnmente denominados “casos aislados”. “En estas condiciones, se mantenía oculta la vigencia de los cánones de corrupción de la dictadura” (Orellana, 2004, p. 21). Es así como la transparencia y la probidad pública no eran materias que estuviesen incorporadas dentro de la agenda política de este primer gobierno de la Concertación, pues como hemos mencionado previamente, la prioridad se encontraba en “(...) nuevos tópicos como el crecimiento económico, la apertura comercial del país hacia distintos mercados internacionales y los temas de derechos humanos que, por muchos años, se mantuvieron reverberando en el escenario político nacional” (Muñoz, 2008, p. 116).

Aquello comenzaría a cambiar en 1993, al conocerse de un caso de corrupción que remeció la opinión pública de la época. Aquel escándalo involucraba a la empresa Nacional del Petróleo (ENAP), respecto de un contrato de desmalezamiento que ascendía a la increíble suma de US\$400 millones. Si bien comenzó a discutirse la gravedad de este asunto, no logró instaurarse completamente en la escena pública, pues se entendía que su ocurrencia no se debía a un supuesto de corrupción sistemática, por lo que pasó sin grandes contratiempos (Muñoz, 2008).

A pesar de que durante su gobierno no se conocieron muchos problemas de probidad y corrupción, Aylwin no alcanzaría a librarse de dicha situación. A falta de poco más de dos meses para dejar la presidencia, estalla uno de los casos más grandes de fraude al Fisco que han ocurrido en Chile: el caso Dávila-CODELCO.

La empresa estatal del cobre (en adelante, CODELCO), habría generado pérdidas por la suma de US\$213 millones en operaciones financieras destinadas a mercados futuros de venta de cobre, ocasionadas supuestamente por una serie de errores sistemáticos. CODELCO había destinado a Juan Pablo Dávila, como vendedor de cobre a futuro, quien realizó ventas de cobre a precios bastante inferiores a los establecidos en el mercado, inclusive a la empresa del presidente de CODELCO en aquella época. Tal fue la magnitud del caso, que el mismo presidente, junto a un grupo de gerentes de la empresa minera, terminaron por renunciar a sus cargos, a modo de no ser responsabilizados por tales actos de corrupción. Se descubrió que Dávila recibió comisiones por las ventas realizadas, que ascendían a la suma entre US\$10 a 12 millones, y de la cual no pagó ningún impuesto. Finalmente fue condenado a tres años de cárcel por evasión tributaria.

Esta situación repercutió fuertemente en la opinión pública, pues se llegó a cuestionar que posiblemente existían más funcionarios de la administración del Estado que cometían actos fraudulentos como lo hizo Dávila, críticas que posteriormente serían confirmadas con bastantes casos de corrupción que saldrían a la luz en los próximos años. “Este caso encendió las alarmas sobre la falta de controles en el manejo de los fondos públicos e instaló en la agenda política el debate sobre la probidad pública y reforma del Estado por primera vez desde la vuelta a la democracia” (Muñoz, 2008, p. 116).

Es necesario entender la situación política-social en la que se encontraba nuestro país tras el retorno a la democracia, pues el mismo presidente Aylwin parecía gobernar cautelosamente, bajo el temor de que la institución militar decidiese tomar nuevamente las armas para intervenir en el Estado. Esto es evidenciable cuando el Presidente de la República afirmó que “se hará justicia en la medida de lo posible”. Todo este recelo dejaba de manifiesto que nuestra democracia era débil, pues se debía cuidar cada paso que se daba, de modo tal de no provocar a las fuerzas militares, siendo por ello que “Otros casos de corrupción descubiertos en el gobierno de Aylwin y que correspondían a la dictadura militar fueron dejados sin sanción bajo el supuesto de que había que evitar conflictos con los militares” (Orellana, 2004, p. 23).

Sin embargo, debemos tomar en cuenta que los nuevos políticos que gobernarían nuestro país terminaron por familiarizarse rápidamente con la cultura proveniente de la dictadura, ya que se terminó adoptando costumbres establecidas por los militares, como lo fueron los sobresueldos no declarados, el pluriempleo, los altos cargos directivos, las indemnizaciones a todo evento y la exaltación jerárquica (Orellana, 2004). A su vez, la corrupción se termina difundiendo por toda la sociedad, infectando a los partidos políticos, las empresas, las universidades y las directivas del sector público, como consecuencia de un gobierno que hace caso omiso a su existencia, y que incluso, termina conviviendo con ella, con tal de preservar una imagen de Chile que escondía los vestigios fraudulentos cometidos en dictadura, y que se verían perpetuados tras la vuelta a la democracia (Orellana, 2004).

¿Por qué sucedió esto? Seguramente por muchos motivos, pero principalmente porque la Concertación de Partidos por la Democracia carecía efectivamente de un proyecto político eficaz y amplio, que fuese sólido y que representase realmente un cambio absoluto de la política que se venía gestando durante los últimos 17 años. Si bien el enfoque primordial se encontraba en la recuperación de la democracia, el problema radicó en que desde el primer momento se aceptó el modelo neoliberal como el único viable (Orellana, 2007), significando aquello una perpetuación de la esencia propia que caracterizaba a la dictadura de Pinochet, y de la misma política que durante años se buscó extinguir.

I.1.1 Marco Jurídico y Proyectos de Ley

I.1.1.1 *Ley N° 19.733 sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo (Boletín 1035-07, de 08 de julio de 1993).*

Como es conocido, la libertad de expresión tiene su reconocimiento constitucional en el artículo 19 N°12 de la Constitución². Tal garantía fundamental es la que pasaría a ser desarrollada por el legislador en la Ley sobre Libertad de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo. Esta última fue incentivada por el presidente Aylwin, pero no sería hasta el 04 de junio del año 2001, en el gobierno del presidente Ricardo Lagos, que sería publicada en el Diario Oficial, y comenzaría a regir en nuestro ordenamiento jurídico.

Como es posible apreciar en el Mensaje Presidencial N° 118-326 de julio de 1993, se reconocía “El derecho del pueblo gobernado a la información, sin la cual el ejercicio de sus competencias sería simplemente ilusorio, nos induce al reconocimiento sin reservas de la función pública, que cumple la prensa en el concierto democrático” (p. 2). Más adelante, existiría una especie de reconocimiento implícito de la vinculación que tiene la libertad de expresión con el carácter público de la información que forma parte de los órganos de la administración del Estado, y en la medida de que las personas tengan la libertad de informar y de recibir información -sin la obstaculización del Estado o de otros sujetos-, existe la posibilidad de que la ciudadanía ejerza un control social de la institucionalidad (Bermúdez y Mirosevic, 2008).

He de precisar que durante aquella época, la doctrina y la jurisprudencia constitucional habían señalado que el derecho a ser informado no implicaba precisamente la existencia de un derecho de acceso a la información propiamente tal, y que no había un sujeto pasivo obligado a la entrega de dicha información (Bermúdez y Mirosevic, 2008). Es decir, se garantizaba el acceso a la información de fuentes que eran públicamente conocidas, pero no existía la posibilidad de exigir información, incluso al Estado. Uno de los fallos más importantes y que

² **Artículo 19 N° 12, inciso primero, de la Constitución.** “La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado”.

rompen con este paradigma, es el contenido en la sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 634-2006, del año 2007, que sostuvo lo siguiente:

En segundo término, porque el derecho a acceder a las informaciones que obran en poder de los órganos del Estado forma parte de la libertad de expresión que, entre nosotros, se encuentra consagrada en el artículo 19 N° 12 de la Carta Fundamental, que asegura a toda persona *“la libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado”*. Este mismo Tribunal ha sostenido que la libertad de informar incluye *“el derecho a recibir informaciones”* (Sentencia Rol N° 226, de 30 de octubre de 1995, considerando 20°). (p. 29).

De dicha sentencia se extrae el reconocimiento que realiza el Excelentísimo Tribunal Constitucional al declarar que el acceso a la información administrativa se encontraba implícitamente reconocido en la Carta Fundamental, ya que el artículo 19 N° 12 además de contemplar la libertad de emitir opinión e informar, se desprende el derecho a buscar y recibir información (Rajevich, 2011).

Posteriormente, se comienza a dar importancia a lo dispuesto por los tratados internacionales, que reconocían como parte de los derechos humanos la libertad de expresión. Manneggia planteó que *“Además, algunos derechos humanos, como el derecho a la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información pública, son instrumentos primordiales para promover la democracia, la rendición de cuentas y la prevención de la corrupción”* (como se citó en CPLT, 2020, p. 14). Este derecho a la libertad de expresión se contiene en el artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, estableciendo lo siguiente: *“Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole...”*. Asimismo, la Organización de los Estados Americanos en el año 2013 (como se citó en CPLT, 2020), ha reconocido que *“la libertad de expresión es una condición necesaria para la realización de los principios de transparencia y rendición de cuentas (...)”* (p. 15).

La iniciativa de ley en cuestión y su posterior dictación, sentarían las bases de un reconocimiento a la vinculación existente entre el derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información pública. Este razonamiento encontraría su aplicación años más tarde en el caso “Claude Reyes y otros vs Chile”, en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado de Chile por violar el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, por no garantizar el derecho de acceso a la información en nuestro ordenamiento jurídico. Tal fallo se convirtió en una innovación y en un llamado de atención a nuestro país, pues era momento de entender que “(...) la libertad de información no es sólo un valor en sí mismo sino que es fundamental para el ejercicio de otros derechos” (García, 2009, p. 139), dentro de los cuales, se encuentra el derecho de acceso a la información pública.

En las épocas venideras, nuestro país finalmente empezaría a reconocer que “La publicidad de la información está en íntima vinculación con la libertad de expresión” (Bermúdez, 2011, p. 534), ello debido a que el acceso a la información le permite a los ciudadanos poder ejercer un control social sobre la actividad de los agentes públicos, para lo cual es necesaria la publicidad de los medios de comunicación o las manifestaciones del ejercicio de las libertades de expresión de la ciudadanía (Bermúdez y Mirosevic, 2008).

II.2 GOBIERNO DE EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE (1994-2000)

Como se ha venido señalando, los gobiernos desde el retorno a la democracia, han debido enfrentarse a un nuevo desafío surgido por la aparición en la escena de un nuevo personaje: la corrupción. Ha sido debido a estos escándalos que calaron fuertemente en la opinión pública, que se han creado diferentes comisiones ad hoc, cuya aparición y acción siempre ha sido reactiva y posterior a la ocurrencia de casos de corrupción (Rehren, 2008).

Este segundo gobierno de la Concertación, era recibido con una serie de innumerables denuncias y escándalos de corrupción que comenzaban a destaparse y a repercutir fuertemente la opinión pública, siendo esta la motivación necesaria para que el sistema político efectuara perfeccionamientos a la institucionalidad, con miras a prevenir nuevos episodios del mismo tipo (Olavarría, 2011). En el gobierno de Frei, si bien existieron muchos más, se pueden discutir principalmente dos: El caso “Casa de Moneda”, y el caso “COPEVA”.

El primer caso tiene como protagonista al Director de la Casa de la Moneda, a Fernando Silva Muñoz. Este último fue designado por el presidente Frei, aun cuando Silva no cumplía con el requisito de ser ingeniero de profesión, como exigía la ley para poder optar al cargo (Orellana, 2004). Una vez desempeñándose en el cargo, enajenó una serie de bienes fiscales sin llevar a cabo los procedimientos legales correspondientes, utilizó recursos públicos para pagar gastos personales, utilizaba los vehículos fiscales para vacacionar, regaló medallas de oro a amigos y servidores, trasladó matrices de fotográficas de billetes a lugares o instituciones desconocidas, y compró maquinarias que nunca fueron utilizadas en la institución (Orellana, 2004). Fueron bastantes las denuncias que se alzaron en su contra, pero aun así logró mantenerse en el cargo hasta el final del gobierno del presidente Frei. Solo sería sancionado por la Contraloría General de la República por uso indebido de vehículos fiscales (Orellana, 2004).

En segundo lugar, se presenta el caso COPEVA. Dicha empresa construyó 6.358 casas en el sector de Bajos de Mena, comuna de Puente Alto, que eran parte de un plan de subsidios de vivienda de personas que provenían principalmente de campamentos. En el invierno de 1997,

se produjeron intensas lluvias, situación mediante la cual se pudo verificar que en la gran mayoría de estas viviendas se filtraba el agua. El Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) terminó respaldando a la empresa, al justificar que la impermeabilización de las viviendas no era un factor establecido en la política de construcción, y por su parte, COPEVA salió en su propia defensa sosteniendo que los materiales utilizados en dichas construcciones no era el adecuado para los climas lluviosos. Tras la ocurrencia de esta catástrofe, varios funcionarios públicos fueron sancionados por su actuar negligente, y las casas debieron ser cubiertas con una capa de plástico que debió financiar el Fisco, sin perjuicio de que posteriormente se terminaría demandando a la empresa negligente (Orellana, 2004). En el año 2012, y luego de 15 años esperando justicia, la Corte Suprema condenó al SERVIU al pago de una indemnización de casi \$3 millones a cada una de las familias damnificadas. Sin embargo, COPEVA no asumiría nunca su responsabilidad por los hechos.

Son la aparición de estos casos de corrupción, los que en gran medida habían pasado desapercibidos y que los altos dirigentes gubernamentales negaban, amparándose en las excelentes calificaciones que el país obtenía según Transparency International y otras instituciones, por lo que finalmente debió reconocerse este creciente conflicto con la creación de la Comisión de Ética Pública (Orellana, 2004). De esta forma, “La transparencia es incorporada en forma gradual a la agenda de gobierno a contar de 1994 como una herramienta eficaz para controlar la corrupción” (Rehren, 2008, p. 4).

II.2.1 Comisión Nacional de Ética Pública

La Comisión Nacional de Ética Pública se creó bajo el Decreto 423 del 05 de abril de 1994, del Ministerio del Interior. Su gran aporte en este sentido, ha sido la necesidad de incorporar los principios de probidad funcionaria y de transparencia constitucional en nuestro país, los cuales fueron recogidos posteriormente en la Ley de Probidad de 1999. Esta Comisión ha sido considerada como el antecedente principal y el punto de partida de una serie de reformas a la modernización del funcionamiento del aparataje público, la relación del Estado con los

privados y la lucha contra la corrupción como política transversal de la Administración del Estado (Precht, 2015).

Resulta interesante la motivación que conformó dicha Comisión, pues ha sido un reflejo implícito del conflicto que existía con la ética pública, sobre todo en los casos de corrupción que comenzaban a emerger desde el gobierno de Aylwin, tomando en cuenta que la ocurrencia de estos se debían principalmente a la ausencia de transparencia, falta de reflexión, antigüedad en los procedimientos, y, sobre todo, la falta de control y fiscalización sobre quienes ejercen la función pública (Figueroa, 2019).

Ella se concibió como la instancia de estudio y elaboración de propuestas de políticas públicas e iniciativas legales que, contribuyendo a perfeccionar la democracia, reforzaran los procedimientos e instituciones que cautelasen el cumplimiento de los deberes legales y éticos en la actividad pública³. Dentro de la actividad pública, se entendía incorporada no solo la ejercida por funcionarios de la administración del Estado, sino también el accionar de los privados que incidieren en la transparencia ética de dichos órganos.

La Comisión tuvo que hacerse cargo de enfrentar el problema de corrupción y de la ausencia de la transparencia como política fundamental del Estado, con el objeto de que se pudiese prevenir los conflictos de falta de probidad que se podían seguir suscitando en el futuro, involucrando a distintos sectores político de la sociedad civil con el fin de trabajar en medidas transversales (Muñoz, 2008).

El grupo de expertos que conformaron la Comisión, contó con un plazo de 100 días para evacuar un informe que recogiese la elaboración de una serie de propuestas e iniciativas legales, como así también la creación de diversos organismos de control interno, que aportaran en la modernización de mecanismos de control y fiscalización, y que tuvieran como base la transparencia de la gestión pública. En 1996, la Comisión entregó como resultado el “Informe sobre la Probidad Pública y la Prevención de la Corrupción”.

Dicho informe presentó 41 recomendaciones que enfocaron su eje central en el principio de transparencia de la función pública, cuyas propuestas fueron elaboradas tomando en

³ Artículo 1° del Decreto 423, del Ministerio del Interior de 18 de abril del año 1994, que crea la Comisión Nacional de Ética Pública.

consideración una serie de áreas y temas tabú que se encontraban sumergidos en el secretismo del debate público nacional (Rehren, 2008). Una de sus medidas más cruciales, consistió en elevar el principio de probidad funcionaria y de transparencia a rango constitucional, mediante la redacción de un nuevo artículo 8º, que sirviese como un marco referencial para la actuación de los agentes públicos, independiente del poder u órgano del Estado en el que éstos se desempeñasen.

Dentro de otras recomendaciones efectuadas por la Comisión, se estipuló la necesidad de establecer una Política Nacional de Ética Pública, a modo de instalar la probidad y la ética pública como engranaje crucial de la administración del Estado; el perfeccionamiento del régimen de incompatibilidades entre funciones públicas, y entre funciones públicas y la actividad privada; la regulación de los conflictos de intereses; la declaración jurada de patrimonio e intereses; la regulación de los traspasos de funcionarios del sector público al sector privado; disposiciones tendientes a regular donativos y cualquier otro tipo de beneficios comprometidos otorgados por particulares a quienes desempeñen funciones públicas; disposiciones jurídicas de control y fiscalización; revisión de procedimientos y contenidos de las regulaciones; publicidad de la información relativa a gestión y resultados de las empresas estatales; transparencia de los gastos reservados; fortalecimiento de los mecanismos de control y fiscalización de la actividad municipal; transparencia de los ingresos y gastos de los partidos políticos; limitación del gasto electoral; la ley de acceso a la información pública; etc.

Algunas de estas recomendaciones fueron recogidas e incorporadas en iniciativas legales propuestas por el propio gobierno de Frei, como por ejemplo, en la Ley N° 19.653 sobre Probidad Administrativa, que regularía el tráfico de influencias, el uso indebido de información privilegiada, los conflictos de interés, las inhabilidades y enriquecimiento ilícito, y una serie de modificaciones a los delitos de corrupción tipificados en el Código Penal (Rehren, 2008). Sin embargo, pese a la vasta cantidad de recomendaciones y a la nutrida elaboración de dicho estudio, no fue sino hasta tiempo después, que el resto de los gobiernos -atiborrados por la explosión de nuevos casos de corrupción-, decidirían adoptar gran parte de estas recomendaciones, y se atreverían a incorporarlas dentro de sus respectivas agendas políticas de transparencia.

II.2.2 Marco Jurídico y Proyectos de Ley

II.2.2.1 *Proyecto de Ley de Acceso a la Información Administrativa (Boletín 1511-07 de enero de 1995).*

El proyecto de Ley de Acceso a la Información Administrativa es el primer antecedente real que buscaría establecer en nuestro ordenamiento jurídico un cuerpo legal normativo, tendiente a permitir que la ciudadanía tuviese acceso a la información proveniente de los órganos de la administración del Estado. Sin lugar a dudas, aquello resultó ser totalmente innovador, tomando en consideración que muy pocos países en el mundo contaban con un texto legal íntegramente destinado a regular la transparencia y el acceso a la información de carácter pública. Este proyecto fue enviado a la Cámara de Diputados mediante el Mensaje Presidencial N° 387-330, el día 12 de enero de 1995.

Dentro de su contenido, se abordaron diversas materias que posteriormente serían recogidas por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 2008, como la consagración del libre acceso a los documentos que se encontrasen en poder de los órganos de la administración del Estado; las causales de secreto y reserva de información; un procedimiento de acceso a la información administrativa; y normas sobre transparencia activa (Tello, Cerna y Pavón, 2009). Sin embargo, el proyecto no contó con urgencia legislativa, y no tuvo la mejor acogida en nuestro Congreso Nacional, lo que generó su estancamiento y su posterior archivamiento. El proyecto terminó siendo finalmente retirado por el gobierno de Lagos en el año 2000, sin siquiera haber pasado el primer trámite constitucional.

Dicho proyecto de ley constó de 31 artículos, distribuidos a lo largo de seis títulos:

Título I: Disposiciones Generales.

El artículo 1° contendría el principio rector del libre acceso a los documentos que se encontrasen en poder de los órganos de la administración del Estado, pudiendo la ciudadanía obtener copia de ellos. Solo en los casos y condiciones que dicha ley disponía, se debía o podía negar el acceso a los documentos, siendo la publicidad la regla general y el secreto o reserva la regla excepcional.

También se abordaban conceptos como los de “documentos” (artículo 2°), que entregaba una noción sobre cuál era el alcance que significaba el libre acceso a los documentos en poder de los órganos de la administración; la “información personal o nominal” (artículo 3°) y la “información que pueda afectar los derechos o intereses de una tercera persona” (artículo 4°), lo cual sería un primer acercamiento a establecer normas tendientes a regular la protección de los datos personales; y cuáles eran los “órganos de la administración del estado” que se encontraban sujetos a la aplicación de dicha ley (artículo 5°).

Título II: De la Difusión Obligatoria de la Información Administrativa.

Su artículo 6° buscaba regular lo que hoy en día se conoce como transparencia activa, con la diferencia de que se debía publicar un informe anualmente, con toda la información referida a las funciones y programas del respectivo órgano u servicio; los planes, metas y objetivos básicos del órgano de la administración; la descripción de los manuales de desempeño al que debían someterse los funcionarios en ejercicio de las funciones públicas del respectivo órgano; la dirección, horarios de atención y el funcionario responsable al que se pudiese acudir para solicitar la información requerida, presentar solicitudes o reclamos, y requerir acceso a los documentos que obrasen en poder del órgano respectivo; la mención del tipo de documentos en poder de la administración del Estado, ya sea si podía o no accederse a estos; y finalmente, el presupuesto anual asignado al respectivo órgano, con una reseña de su ejecución.

Esta obligación contenida en el título segundo no era exigible a las Fuerzas Armadas, de orden y seguridad, fundado aquello por la “especial naturaleza de sus funciones”.

Título III: Del Procedimiento de Acceso a la Información Administrativa.

Este título buscaba regular lo que actualmente se conoce como solicitudes de acceso a la información, o transparencia pasiva. Su artículo 7° señalaba los requisitos necesarios para solicitar la información requerida, los que debían formularse por escrito, mediante formularios que debían dejar a disposición cada órgano de la administración, los cuales se completaban con los antecedentes y datos necesarios para identificar el documento solicitado y la persona del requirente, señalando además su domicilio.

El plazo disponible era igual al que rige actualmente -20 días hábiles siguientes a la presentación del requerimiento de información-, sin perjuicio de la disposición del artículo 10, que permitía prorrogar dicho plazo hasta por otros 20 días hábiles, bajo la concurrencia de ciertas circunstancias. El jefe superior del órgano requerido, debía notificar por escrito al solicitante la decisión que concedía o denegaba la solicitud de información, debiendo esta última ser debidamente fundada, y mencionando las causales legales que facultaban dicha decisión, además de precisar las vías administrativas o judiciales que disponía el requirente de la información, en caso de revisión de la resolución denegatoria.

El artículo 13 disponía del derecho a oposición que tiene terceras personas, cuando la entrega de la información solicitada pudiera ocasionarles algún perjuicio. Tal oposición debía realizarse dentro de los primeros 10 días hábiles desde la notificación realizada por el jefe superior del servicio al tercero afectado. Esta debía formularse por escrito, sin necesidad de expresar causa alguna, y debiendo ser entregada mediante carta certificada, o de forma presencial en la Oficina de Partes del órgano requerido.

Si transcurrido dicho plazo no se realizaba oposición alguna, el órgano requerido debía acceder a la solicitud de información. Sin embargo, en caso de requerirse documentos que contuviesen información personal o nominal, el jefe superior podía denegar el acceso al documento cuando estimase que los derechos e intereses de las personas a que se refiere pudieran verse afectados. Es decir, se reconocía y amparaba la protección de datos personales de las personas a quienes afectase la información solicitada.

Título IV: De las Causales de Denegación de acceso a los documentos que obran en poder de los órganos de la Administración del Estado.

Este título establece las causales en virtud de las cuales se podía o debía, según sea el caso, denegar el acceso a los documentos. Dichas causales eran divididas en dos tipos: obligatorias y facultativas.

Las causales de denegación obligatoria (artículo 19) eran aquellas que el jefe superior del órgano debía aplicarlas ipso iure, cuando se encontrase ante algunas de las siguientes circunstancias: (a) Contengan información cuyo conocimiento público pudiese favorecer la comisión de un crimen o simple delito; (b) En conformidad a otras leyes, tengan el carácter de

secretos o reservados, o su conocimiento sea restringido o condicionado; (c) Contengan información que afecte o se refiera a personas que hayan hecho valer su facultad de oponerse al requerimiento respectivo, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 10 de la ley; (d) Hayan sido producidos por, o elaborados para, una organización internacional o institución dependiente de aquella, ya sea el Congreso Nacional, el poder Judicial o el Tribunal Constitucional; y (e) Contengan información preparada u obtenida por los organismos policiales en el curso de sus investigaciones oficiales.

Por su parte, las causales de denegación facultativa (artículo 20) permitían la discrecionalidad del jefe superior del órgano requerido para denegar el acceso a dicha información, cuando cuya publicidad pudiese lesionar la seguridad de la Nación o el debido cumplimiento de las funciones del órgano respectivo.

Título V: Del Procedimiento de Reclamo.

Consagraba un recurso de reclamación ante la Corte de Apelaciones del domicilio del órgano ante el cual fuese presentado el requerimiento, con una breve tramitación, y el cual debía llevarse a cabo dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación de la denegación del requerimiento de acceso formulado.

Declarada admisible la reclamación, la Corte debía darle traslado por seis días hábiles al jefe superior del órgano que hubiese denegado la solicitud. Evacuado el traslado, o declarada de oficio la rebeldía, la Corte de Apelaciones debía fallar en un plazo de 15 días, siendo dicha resolución apelable ante la Corte Suprema.

Título VI: De las Responsabilidades y Sanciones.

Los artículos 29 y siguientes del proyecto de ley regulaban la responsabilidad y las sanciones que le correspondían al jefe superior del órgano requerido. Se sancionaba con multa de cinco a 30 Unidades Tributarias Mensuales cuando denegase, de forma manifiestamente arbitraria e ilegal, el acceso a un documento requerido en conformidad a esta ley. El mismo funcionario podía ser multado con una suma equivalente a un cuarto de Unidad Tributaria Mensual por cada día de retraso en dar curso al requerimiento, cuando la demora era imputable a un hecho o culpa suya.

No fue hasta la reforma constitucional del 2005, que esta decisión del parlamento de no perseverar con este proyecto de ley asomaría los argumentos reales que explicarían su estancamiento y posterior deceso en el Congreso Nacional. En la Historia de la Ley N° 20.050, respecto de los principios de probidad y publicidad (artículo 1° N° 3), es muy interesante la intervención del Senador Viera-Gallo:

El H. Senador señor Viera-Gallo rememoró el proyecto presentado por el ex Presidente Frei Ruiz-Tagle, que, a su juicio, no prosperó porque se consideró que extremaba el principio de transparencia y publicidad a un punto tal que prácticamente no quedaba ningún órgano que no debiera actuar como lo hace el Parlamento. Aseveró que, acorde con nuestra idiosincrasia, es menester preservar un equilibrio entre lo que las personas tienen derecho a saber y los documentos o debates internos de los órganos del Estado que no es conveniente que trasciendan a la opinión pública. (...). Reiteró que la transparencia absoluta podría traer consecuencias indeseables para el funcionamiento del Estado, de manera que insistió en buscar el necesario punto de equilibrio en esta materia. (Historia de la Ley N° 20.050, 2005, p. 22).

Como es posible apreciar, aquello no es más que una demostración del miedo que existía en nuestro país al descubrimiento de la verdad, a que se destapara una cultura de corrupción heredada de la dictadura en la que los altos cargos y funcionarios de la administración del Estado eran partícipes activamente. Sin embargo, serían una serie de escándalos de corrupción y el aumento del desconcierto de la ciudadanía respecto a estos casos, que comenzaría a aceptarse gradualmente que Chile no podía permitirse seguir funcionando desde la discrecionalidad absoluta, desmintiendo aquella aseveración que afirmaba “la transparencia absoluta podía traer consecuencias indeseables para el funcionamiento del Estado”. La historia sería la encargada de revelarnos que la corrupción era la verdadera causante de dichas circunstancias indeseables, siendo la transparencia la cura de la enfermedad.

A pesar de que este proyecto nunca logró prosperar en el parlamento, debe reconocerse que este sentó las bases para la dictación de las normas de probidad que están incorporadas en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, como así también el antecedente real y serio que permitió años más tarde, la discusión y dictación de la Ley de Transparencia.

II.2.2.2 *Ley N°19.653 sobre Probidad Administrativa (Boletín N° 1510-07, 12 de enero de 1995).*

Su proyecto de ley abordó materias como el ámbito de aplicación de la ley, tendiente a regular la conducta exigible a los funcionarios de la administración pública, la cual debía regirse por los principios de propiedad pública, interés público, administración del Estado, funcionarios, autoridades, la igual admisión a los cargos públicos, la carrera funcionaria, etc. También establecía nuevas inhabilidades para el desempeño del cargo de funcionario público, además de la exigencia de una declaración jurada acerca de la inexistencia de conflictos de interés y de causales de inhabilidad que afectasen a los funcionarios, cuya contravención es sancionable bajo la disposición normativa del artículo 210 del Código Penal⁴. Por último, se buscó explicitar las conductas de los funcionarios públicos que se consideraban contrarias al principio de la probidad administrativa.

En consideración las recomendaciones realizadas por la Comisión Nacional de Ética Pública, se buscó regular la incorporación de funcionarios públicos que pasan al sector privado, esto debido a que “Una fuente posible de conflictos de interés surge del traspaso de quienes, luego de desempeñar funciones públicas, pasan a ejercer labores en empresas privadas que fueron objeto de regulación, fiscalización, control o relaciones contractuales permanentes” (Comisión Nacional de Ética Pública, 1996, p. 227). Así también, existe un conflicto de interés cuando el funcionario público abandona su cargo para ejercer una actividad privada relacionada, y se valga indebidamente de información o contactos producidos durante el desempeño de sus funciones en la administración.

El Primer Informe de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados de 1996, adoptó la decisión de no crear un cuerpo legal autónomo sobre estas materias, sino que se debían incluir las normas de probidad en la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Precht, 2015), esto porque “ (...) resultaba más apropiado que el tema de la probidad estuviera normado en un solo instrumento y sistematizado en un código común (Bermúdez y Cordero, s.f., p. 9).

⁴ **Artículo 210 del Código Penal.** “El que ante la autoridad o sus agentes perjurare o diere falso testimonio en materia que no sea contenciosa, sufrirá las penas de presidio menor en sus grados mínimo a medio y multa de seis a diez unidades tributarias mensuales”.

Posteriormente, “La Comisión de Constitución, Legislación y Reglamento del Senado analizó el proyecto en su Primer Informe y propuso por unanimidad trasladar las disposiciones contenidas en el artículo 56, para conformar con ellas un artículo 11 bis (...)” (Bermúdez y Cordero, s.f., p. 9), que incluyera el principio de transparencia en la función pública, pero no solo eso, sino que normándolo y estableciendo inclusive un procedimiento de reclamación asociada a la no entrega de información considerada pública (Precht, 2015). Esta decisión del legislador implicó ser uno de los principales motivos por los cuales el proyecto de Ley de Acceso a la Información Administrativa se estancaría durante seis años en el parlamento, y no vería nunca la luz, pues como evidencia Precht (2015):

El Senador Parra agrega que tanto con la aprobación del proyecto de libertad de expresión como con el artículo 11 bis propuesto por la comisión, seguramente el ejecutivo desistirá de regular en una ley aparte la transparencia y el acceso a los actos de la administración, desechando el proyecto específico ingresado en 1995. (p. 34).

La Ley N° 19.653 sobre Probidad Administrativa fue publicada en el Diario Oficial el 14 de diciembre de 1999, a falta de un trimestre para que Frei concluyese su mandato presidencial. La aprobación de dicha ley terminó más bien incorporando una serie de modificaciones a diferentes cuerpos legales ya existentes, en lugar de servir como una ley independiente que regulase directamente la probidad en la administración del Estado.

La primera de ellas y la que implicó una mayor cantidad de modificaciones en su contenido, fue a la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuya principal innovación es la incorporación de los artículos 11 bis y 11 ter. Respecto al artículo 11 bis, se estableció la obligación de los funcionarios de la administración de observar el principio de probidad administrativa, en donde la función pública debe ejercerse con transparencia, permitiendo y promoviendo el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos y decisiones que se adopten; consagró por primera vez en un cuerpo legal, la publicidad de los actos administrativos de los órganos de la administración del Estado; introdujo un procedimiento de acceso a la información pública, bastante similar al propuesto en el proyecto de Ley de Acceso a la Información Administrativa; y por último, se estableció que serían uno o más reglamentos los que estipularían los casos de secreto o reserva de la documentación requerida.

Por su parte, el artículo 11 ter dispuso del procedimiento de reclamación, ante el cual el requirente, vencido el plazo de entrega o ante una respuesta denegatoria de su solicitud, pudiese reclamar dicha decisión. Una de las diferencias que existen entre dicha norma y el proyecto de Ley de Acceso a la Información Administrativa, es que en este último el procedimiento de reclamación debía presentarse ante la Corte de Apelaciones del domicilio en que se encontrare el órgano requerido, pero en el caso del artículo 11 ter, se estableció que dicha reclamación debía incoarse ante un tribunal de primera instancia, y que la apelación a dicha sentencia debía tramitarse en sede de Corte de Apelaciones. En caso de que se invocase la causal de seguridad de la nación o interés nacional, la reclamación debía ser deducida directamente ante la Corte Suprema.

El artículo 2° de la Ley N° 19.653 agregó el nuevo Título III a la Ley N° 18.575, denominado “De la probidad Administrativa”. Dicho título es el que encarna sustancialmente las ideas propuestas en el Mensaje Presidencial N° 392-330 de 1995, proyecto original de Ley sobre Probidad Administrativa. Dispone expresamente en su artículo 54, que el principio de probidad administrativa 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*”. Así también, establece las inhabilidades e incompatibilidades administrativas, describiendo las causales en las que se considerarán una y otra, tal como lo establecía el proyecto de ley en cuestión. Se regulan las disposiciones sobre la declaración de intereses, estableciendo en el artículo 59 una descripción de todos los sujetos obligados a efectuar dicha declaración, que van desde el Presidente de la República, hasta los funcionarios directivos, profesionales, técnicos y fiscalizadores de la administración del Estado que se desempeñen hasta el nivel de jefe de departamento o su equivalente. Y finalmente, se disponen las normas tendientes a regular la responsabilidad y las sanciones provenientes en caso de contravenir las obligaciones contenidas en las disposiciones de este título.

En segundo lugar, se modificó la letra j) del artículo 24 de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, estableciendo la obligación del gobernador regional de velar por el cumplimiento de las normas sobre probidad administrativa contenidas en la Ley N° 18.575; y se agregó como causal de cesación del cargo de los consejeros

regionales, el *“incurrir en alguna de las incompatibilidades previstas en esta ley o en una contravención grave al principio de la probidad administrativa regulado por la Ley N° 18.575”*.

En tercer lugar, se agregó al inciso tercero del artículo 34 (actual artículo 40) de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, la siguiente expresión: *“Asimismo, al alcalde y a los concejales les serán aplicables las normas sobre probidad administrativa establecidas en la ley N° 18.575”*. Por su parte, se agregó también en el inciso primero del artículo 36 (actual artículo 42), que el personal municipal estará sometido a un sistema de carrera funcionaria, en que se deberán aplicar las normas sobre probidad administrativa establecidas en el Título III de la Ley N° 18.575.

En cuarto lugar, se sustituyó la letra g) del artículo 55 de la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo, por la siguiente: *”g) Observar estrictamente el principio de la probidad administrativa regulado por la ley N° 18.575 y demás disposiciones especiales”*. Lo mismo ocurrió en el caso de la letra g) del artículo 58 de la Ley N° 18.883 sobre Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales, cuya letra g) es con exactitud igual a la anteriormente citada.

En quinto lugar, se agregó el artículo 5° A, a la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, cuyo contenido regula la obligación tendiente a que *“Los diputados y senadores ejercerán sus funciones con pleno respeto de los principios de probidad y transparencia (...)”*, introduciendo en dicha ley tanto el principio de probidad como el de transparencia.

En sexto lugar, respecto a la obligación de efectuar una declaración de intereses, se modifican una serie de cuerpos legales. El primero de ellos es el Código Orgánico de Tribunales, con la redacción de un nuevo artículo 323 bis, el cual establece la obligación de los miembros del Poder Judicial que se encuentren en el escalafón primario, y los de segunda serie del escalafón secundario, de efectuar dicha declaración jurada, en base a las disposiciones contenidas artículo 60 de la Ley N° 18.575. En segundo lugar, la Ley N° 15.231 sobre la Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local, sustituye su artículo 7°, por uno que hace expresa remisión a la norma del artículo 323 bis del Código Orgánico de Tribunales, respecto del juramento que los jueces de policía local deben prestar ante el alcalde, y la obligación de incorporar una copia de la declaración de intereses que hayan efectuado.

En séptimo lugar, se agregó al artículo 37 de la Ley N° 18.046 sobre Sociedades Anónimas nuevos incisos, que establecen la obligación de aplicarse las disposiciones del nuevo Título III “De la probidad Administrativa” incorporado en la Ley N° 18.575, cuando el Estado y sus organismos fuesen titulares de acciones en una sociedad anónima, en un porcentaje que les permitan nombrar uno o más directores; a los gerentes de sociedades anónimas cuando su nombramiento se hubiere efectuado por un directorio integrado mayoritariamente por directores que representen al Estado; y a los directores y gerentes de empresas del Estado, que se encuentren sometidas a la legislación de las sociedades anónimas.

Por último, se introdujeron modificaciones a la Ley N° 18.840 Orgánica Constitucional del Banco Central, con la sustitución del inciso final de su artículo 14. Dicho inciso introdujo la obligación de los miembros del Consejo de efectuar una declaración jurada respecto al estado de su situación patrimonial; las actividades profesionales y económicas en que participen, y la circunstancia de no afectarles las incompatibilidades para ejercer dicho cargo.

En síntesis, la dictación de la Ley de Probidad Administrativa, significó un cambio sustancial en la regulación y en los principios éticos vigentes en la administración del Estado, buscando responder a un esfuerzo que buscaba modernizar la escena pública mediante la dictación de medidas de probidad, que reconocieran además espacios de conocimiento para la ciudadanía, al establecer la publicidad de las actuaciones y decisiones de los órganos de la administración del Estado (Olavarría, 2011), lo que sin duda significaba atacar y establecer mecanismos preventivos de un cáncer que enfermaba cada vez más a la institucionalidad, la corrupción.

Sin embargo, aun cuando se incorporaron nuevos principios que incidirían de forma transversal en la actuación de una administración del Estado, caracterizada por su falta de probidad en sus actuaciones y tomas de decisiones, no pareció ser suficiente esta ley, pues su modificación posterior introdujo situaciones como que los funcionarios públicos pudieran recibir regalos de los usuarios, situación que se encontraba expresamente prohibida tras la dictación de este cuerpo legal (Orellana, 2004). Ya que incluso, “recordemos que la antigua “Ley de Probidad” había permitido que se restringiese el ejercicio del derecho de acceso a la información a través de normas reglamentarias” (Contreras y García, 2009, p. 152).

II.2.2.3 Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (Boletín N° 2429-05, de 27 de octubre de 1999).

En el Mensaje Presidencial N° 9-341, de 1999, se presentó un proyecto de ley tendiente a servir como un instrumento que garantizara la transparencia y objetividad de las contrataciones públicas. Su origen procede como una de las 41 recomendaciones efectuadas por la Comisión Nacional de Ética Pública, la cual propuso crear un marco de ley sobre contratos y licitaciones estatales. De esta forma, el gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle recoge esta recomendación, estimando necesario que se “asegure la transparencia, objetividad, imparcialidad, certidumbre del cumplimiento contractual y detallada publicidad (especialmente de volúmenes y precios comparados) de todos los procesos de adjudicaciones de compra de bienes y servicios por parte del Estado (...)” (Chile, 1999, p. 8). Asimismo, el Mensaje Presidencial (1999) dispone lo siguiente:

Por otra parte, el mejor mecanismo para prevenir la ocurrencia de prácticas que pugnen con el principio de probidad en materia de licitaciones, es precisamente dar amplia transparencia a los procesos de contratación, de manera que cualquier ciudadano pueda conocerlos. En este punto, Internet puede prestar una valiosa ayuda. (p. 6).

La mirada estaba centrada en el futuro. El avance tecnológico era visualizado como un instrumento para crear un sistema de adjudicación electrónica de propuestas estatales, y por ende, manejar de mejor forma la información, pudiendo “aumentar enormemente la eficiencia de los procesos y propiciar la transparencia como nunca antes” (Chile, 1999, p. 5). A través de un sistema de compras públicas, se buscaba que los proveedores listaran sus productos o servicios, y sus precios, mediante catálogos electrónicos, pudiendo las entidades contratantes comparar las condiciones que ofrecen uno u otro, y así adquirir de forma electrónica el bien de mejor valor y que cumpla con sus necesidades. Esto permitiría “garantizar la transparencia y objetividad en la totalidad de las fases que componen la contratación pública” (Comisión Nacional de Ética Pública, 1996, p. 235).

El proyecto de ley presentó una serie de principios bajo los cuales se construía este nuevo cuerpo legal, teniendo como protagonista el principio de publicidad y transparencia, teniendo como objetivo que los órganos de la administración del Estado deban regir sus procedimientos bajo una idoneidad fundamental, que le permita seleccionar a sus contratantes. “Por ello, la

regla general de contratación es la licitación pública, es decir, un procedimiento concursal en virtud del cual cualquier sujeto interesado puede participar de los procedimientos públicamente difundidos” (Chile, 1999, p. 13). Así también, es requerida la existencia de un registro de contratantes, como la de un sistema electrónico de información e intermediación en la materia, que permita mantener en todo momento la publicidad de los procedimientos de contratación.

El 30 de julio del año 2003, se publicó la Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, o comúnmente conocida como la Ley de Compras Públicas. El Reglamento de dicha ley se encuentra contenido en el Decreto 250, de septiembre del año 2004.

Esta ley regula las contrataciones de bienes y servicios a título oneroso celebradas por los órganos de la Administración del Estado, los que se entienden comprendidos en el artículo 1° de la Ley N° 18.575, salvo las empresas públicas creadas por ley y demás casos que se señalen en la ley⁵. Sin embargo, la aplicación de este sistema se ha extendido más allá de la categorización que entrega la Ley N° 18.575, extendiéndose en la práctica este sistema de compras públicas tanto al Poder Legislativo como al Poder Judicial.

La ley 19.886 tiene como objetivo fundamental uniformar los procedimientos administrativos de contratación de suministro de bienes muebles y servicios necesarios para el funcionamiento de la Administración Pública, tendiente a imprimir mayores grados de transparencia en el manejo del Tesoro Público a nivel del Estado y de las municipalidades. Con esta ley se creó la institucionalidad necesaria para velar por la transparencia y la eficiencia en las compras, preservar la igualdad de competencia y considerara el debido proceso. (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo [SUBDERE], 2011).

⁵ **Artículo 1° Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de suministro y Prestación de Servicios.** Los contratos que celebre la Administración del Estado, a título oneroso, para el suministro de bienes muebles, y de los servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones, se ajustarán a las normas y principios del presente cuerpo legal y de su reglamentación. Supletoriamente, se les aplicarán las normas de Derecho Público y, en defecto de aquéllas, las normas del Derecho Privado.

Para los efectos de esta ley, se entenderán por Administración del Estado los órganos y servicios indicados en el artículo 1° de la ley N°18.575, salvo las empresas públicas creadas por ley y demás casos que señale la ley. Esta ley también será aplicable al Consejo Nacional de Televisión.

Para estos efectos, se creó la Dirección ChileCompra, servicio público descentralizado, dependiente del Ministerio de Hacienda, y sometido a la supervigilancia del Presidente de la República, que administra el Sistema Electrónico de Compras Públicas⁶. De esta forma, todos los órganos de la administración del Estado indicados en el artículo 1° de la Ley N° 19.886, deben cotizar, licitar, contratar, adjudicar y desarrollar todos los procesos de adquisición y contratación de bienes y servicios, utilizando únicamente dicho portal. Asimismo, la plataforma electrónica transaccional responsable de los procesos licitatorios y en la que se contrata directamente, el Mercado Público⁷, administrada por la Dirección ChileCompra.

⁶ <https://www.chilecompra.cl/>

⁷ <https://www.mercadopublico.cl/Home>

II.3 GOBIERNO DE RICARDO LAGOS WEBER (2000-2006)

“En este gobierno explotó el auge de la corrupción en Chile” (Orellana, 2004, p. 25).

Muchos han coincidido en que el destape de los mayores y más significativos casos de corrupción vieron la luz en este gobierno, aun cuando muchas de estas situaciones de corrupción se venían arrastrando varios años atrás, incluso desde la dictadura.

Desde “(...) fenómenos como el clientelismo, favoritismo, nepotismo, compadrazgo, accesos políticamente privilegiados, concesiones de permisos (por ejemplo, importación/exportación), subsidios, contratos y concesiones públicas, acceso privilegiado al crédito en instituciones públicas (Banco del Estado, CORFO), uso de información financiera privilegiada y enriquecimiento ilícito en el ámbito público y privado podrían sorprendernos y decepcionarnos” (Rehren, 2008, p. 12).

Existieron muchos casos de corrupción en dicha época, pero fueron el caso MOP-GATE; caso Inverlink; y el caso Coimas, los que mayor conmoción causaron en la opinión pública, y que significaron el motor de impulso para que el gobierno se pusiera a trabajar en un paquete de ideas legislativas para hacer frente a este inminente problema. Precisamente, porque altos personeros se vieron involucrados en hechos que ya no aparecían como problemas aislados (Muñoz, 2008).

En primer lugar, el caso Coimas fue construido entre empresarios, funcionarios públicos, políticos y Diputados de la República (Orellana, 2004). El empresario Carlos Filipi habría pagado para adjudicarse la licitación de una planta de revisión técnica, la que posteriormente habría sido revocada por no haberse cumplido con el procedimiento regular. El diputado Víctor Rebolledo le habría pedido el pago de \$2 millones mensuales a Filipi para volver a obtener la concesión revocada, el pago de \$15 millones al entonces Subsecretario de Transportes, Patricio Tombolini, y sobornos a los diputados Cristián Pareto y Jaime Giménez (Poder Judicial Chile, 2017). Tras las investigaciones, diversos políticos y funcionarios fueron acusados de cohecho, pero sería el ex Subsecretario de Transportes, quien fuera condenado a tres años y un día de

prisión efectiva, una multa de \$36 millones y la inhabilitación perpetua para ejercer cargos públicos. Sin embargo, años más tarde fue absuelto por no comprobarse el soborno recibido por Filipi, quien tampoco fue condenado por estas mismas razones (Poder Judicial Chile, 2017).

El caso MOP-GATE fue catalogado como el fraude al Fisco más grande desde la vuelta a la democracia, lo que sin duda puso en jaque al gobierno de Ricardo Lagos. Este caso fue protagonizado por la empresa GATE, cuyas funciones consistían en asesorar al Ministerio de Obras Públicas. El problema radicaba en que GATE recibía fondos de empresas privadas de construcción, negociando de esta manera las licitaciones con el Estado, por lo que no solo la empresa asesora recibía comisiones de privados por su intervención, sino que existía “el pago de sobresueldos a funcionarios de alto nivel del Ministerio de Obras Públicas a través de contratistas privados (GATE) y a altos funcionarios de gobierno por consultorías inexistentes (...)” (Rehren, 2004, como se citó en Rehren, 2008, p. 5). Posteriormente, el ex titular del Ministerio de Obras Públicas, Carlos Cruz, fue condenado por el delito de fraude al Fisco, a tres años de pena remitida y al pago de la suma de \$799 millones. En total, fueron 30 personas condenadas, y 17 absueltas (Poder Judicial Chile, 2018).

Por último, el caso Inverlink tuvo como participante a nada menos que el Presidente del Banco Central de la época, Carlos Massad. Massad habría recibido un correo electrónico por error de su secretaria -Pamela Andrada-, quien se encontraba filtrando información privilegiada a la empresa Inverlink (López et al, 2018). Tras esto, se iniciaron investigaciones que dieron un fuerte golpe al Ejecutivo, debido a que el Tesorero de CORFO, había robado documentos de depósitos a plazo, y cuya suma ascendía a los \$200 millones de dólares; pero no solo eso, sino que funcionarios de CORFO a cargo de las garantías de títulos, eran a su vez miembros de Inverlink, incluido el propio Massad (Orellana, 2004). Tras este escándalo, Massad renunció a la presidencia del Banco Central, e Inverlink vendió los depósitos de CORFO para pagar a los clientes de la empresa que reclamaban el retiro de sus inversiones tras dicho escándalo de corrupción (López et al, 2018). La pérdida de CORFO tras este escándalo de corrupción está evaluada en \$85 mil millones.

El presidente Lagos se caracterizaba por “dejar que las instituciones funcionaran”, es decir, que el método ideal para combatir la corrupción, era entregarles dichas problemáticas a las instituciones pertinentes: Tribunales de Justicia, Contraloría General de la República y

Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno. De esta forma, su política descansaba en la idea de que las instituciones funcionaban, pero quedó muy claro que esto no era así (Orellana, 2004).

Son gracias a todos estos casos, a los demás que habían ocurrido en el pasado, y a los que se seguirían destapando en el futuro, que “(...) los chilenos consideran a los partidos políticos como la institución más corrupta del sistema político chileno” (Rehren, 2008, p. 6). Pero no solo los partidos políticos eran los principales señalados, sino que en la Encuesta del Centro de Estudios Públicos de 2002, arrojaba que un 57% de las personas entrevistadas consideraba que prácticamente todos los funcionarios públicos eran corruptos y recibían coimas (Rehren, 2008).

Es así como ante el gran escándalo que existía en la esfera pública por los casos de corrupción que azotaban al gobierno, “La estrategia inicial del Presidente Lagos de dejar estos problemas en manos de los tribunales de justicia, sin tomar la iniciativa y promover una política de Estado más proactiva, se mostró como insuficiente” (Muñoz, 2008, p. 118). De esta manera, se tuvo que actuar lo más rápido posible, orillando al tercer gobierno concertacionista a tener que pactar acuerdos y negociar con la oposición.

II.3.1 Agenda político-legislativa para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento.

“Nuevamente fueron los escándalos los que dieron paso a una agenda de probidad pública” (Muñoz, 2008, p. 118).

El cambio de siglo y el inicio de un nuevo milenio, al parecer habrían destapado los casos de corrupción más graves y ocultos que habían ocurrido hasta esa época, siendo sus principales partícipes los privados, funcionarios de la administración del Estado, y los políticos.

Es por ello por lo que ante el complejo escenario político que se estaba viviendo, el gobierno de Lagos creó en el 2003, la Comisión para el Fortalecimiento de la Transparencia y

la Probidad Pública (Muñoz, 2008), Comisión Asesora Presidencial que no dio cuenta de su gestión ni propuso recomendaciones (Rehren, 2008).

Debido al fracaso de esta comisión ad hoc, el entonces diputado, presidente del partido Unión Demócrata Independiente, y uno de los líderes de la oposición, Pablo Longueira, alcanzó un acuerdo con el Ministro del Interior del presidente Lagos, José Miguel Insulza (Muñoz, 2008). Los “Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento” o comúnmente conocidos como el acuerdo Longueira-Insulza, habían sido adoptados por dos de las principales figuras políticas del país, lo que buscaba reflejar hacia la ciudadanía que existía un liderazgo de los dos sectores políticos más importantes de nuestro país, en la lucha contra la corrupción (Muñoz, 2008).

Como consecuencia de estos acuerdos político-legislativos, se propusieron 49 medidas en la llamada Agenda Político-Legislativa para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento (Muñoz, 2008), algo bastante similar a lo que se había realizado por la Comisión Nacional de Ética Pública en el año 1994.

Como se puede apreciar en Sousa (2010), dicha agenda político-legislativa, en lo que respecta al eje de transparencia, abordó las siguientes tres materias fundamentales:

- a) Financiamiento de la Política: Transparencia en el financiamiento de las campañas electorales y en los partidos políticos; Regulación de publicidad y difusión de programas y servicios públicos; Regulación del lobby.
- b) Labor Parlamentaria: Perfeccionamiento del fuero parlamentario; Adecuación de las inhabilidades parlamentarias y de las causales de cesación de cargos parlamentarios; Transparencia en la administración de recursos para la labor parlamentaria.
- c) Institucionalidad y Probidad: Modernización de la Contraloría General de la República; Perfeccionamiento de la Fiscalía Municipal; Fortalecer el derecho de los ciudadanos a la entrega de información por parte de la administración del Estado; Fortalecimiento de la ética funcionaria; Declaración de patrimonio; Participación ciudadana. (p. 11).

Gracias a la adopción de estos acuerdos entre la Concertación y la oposición, “(...) se logró la aprobación de una serie de medidas tales como la ley de financiamiento de la política,

el perfeccionamiento del servicio civil y de Chile Compras, junto con reiterar varias de las medidas propuestas por la comisión anterior y que habían quedado entrampadas en el trámite parlamentario” (Muñoz, 2008, p. 119).

II.3.2 Marco Jurídico y Proyectos de Ley

II.3.2.1 *Ley N° 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral (Boletín 2745-06, de 04 de julio de 2001).*

“El exceso de dinero termina desvalorizando la democracia y el mercado de las ideas” (Chile, 2001, p. 3). Dicha frase es la que le da significado a la existencia de este proyecto de ley, y lo que fue su futura publicación. El dinero en la política, en exceso, termina corrompiendo la democracia, y son cuerpos legales como éste los que permiten establecer los límites de tal exceso. Dicho proyecto de ley reconoció la necesidad de establecer mecanismos transparentes en la financiación privada de la actividad política, permitiendo regular el control de los ingresos y gastos electorales, evitando que la participación del dinero en el financiamiento de campañas políticas distorsionara la representación de los ciudadanos, y que aquello abra las puertas a una corrupción política atentatoria de la democracia (Chile, 2001).

El Mensaje Presidencial N° 81-344 del 2011, sostenía que ante la “inexistencia de mecanismos de financiamiento público, la actividad política en Chile encuentra los recursos económicos necesarios en el mundo privado, lo que supone la existencia de complejas relaciones entre la política y el dinero (...)” (p. 3). Así las cosas, ante la inminente participación del mundo privado en la política, ha sido necesario regular su financiamiento y establecer los métodos de control necesarios para combatir y prevenir cualquier tipo de corrupción que pudiese ocasionarse producto de la ausencia de transparencia en los ingresos y gastos electorales, tanto de candidatos como de partidos políticos.

Como punto de partida, se entregó una definición y los tipos de gastos electorales, a modo de centrar el marco de aplicación de esta ley. Asimismo, se apuntó necesariamente a disponer de un límite al gasto electoral, buscando asegurar la igualdad de actuaciones y

participaciones de los actores políticos al momento de realizar campaña electoral, evitando así que los partidos o candidatos que se encontrasen en una mejor posición económica, tengan mayores posibilidades de obtener el voto ciudadano.

Dentro de estos objetivos, se encuentra también la regulación de los aportes en campañas electorales, siendo toda contribución en dinero o estimable en dinero, que las personas naturales o jurídicas de derecho privado, aporten a un partido político o candidato en particular, con miras a erradicar cualquier exceso o encubrimiento de desvíos de estos aportes efectuados. Se propuso establecer un control de los ingresos y gastos electorales, con una regulación tendiente a crear la figura de los Administradores Electorales y de los Administradores Generales Electorales, encargados de la administración de los ingresos y gastos de los candidatos y de los partidos políticos, respectivamente.

La contabilidad electoral fue un punto importante de este proyecto de ley, pues ordena a las nuevas figuras de Administradores Electorales llevar la contabilidad completa de todo ingreso y gasto de los partidos políticos y de los candidatos. Asimismo, se propuso un control de esta contabilidad, ordenando que los Administradores Generales Electorales deban presentar, dentro de los cuarenta días siguientes a una elección presidencial, parlamentaria o municipal, una cuenta detallada de los ingresos y gastos electorales del respectivo partido político, así como de los candidatos representados por estos. Sería función del Director del Servicio Electoral pronunciarse sobre dicha cuenta, estimando la constitución o no de infracciones, y las sanciones correspondientes.

Sobre la publicidad, se propuso la publicación total de las cuentas de ingresos y gastos electorales presentadas al Servicio Electoral, junto con las nóminas de Administradores Electorales y de los Administradores Generales de cada candidato y partido político, de modo que sea completamente pública y accesible a la ciudadanía.

Con fecha 05 de agosto del 2003, se publicó la Ley N° 19.884, Orgánica Constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, norma que ha sido refundida por el Decreto con Fuerza de Ley N°3 del 2017.

En lo relativo al cuerpo legal en comento, son tres los títulos principales los que profundizan principalmente las materias de transparencia, límite y control del gasto electoral. La mayoría de las propuestas y objetivos contenidos en el Mensaje Presidencial del proyecto de ley en cuestión se encuentran recogidas en esta ley.

El primero de ellos es el Título II del “Financiamiento de las Campañas”, y su párrafo tercero, aborda lo relativo a la transparencia del financiamiento. El artículo 19 de la ley establece la obligación de que todos los aportes referidos en el artículo 10 de la misma ley⁸, consten por escrito, consignándose el nombre completo y cédula de identidad del aportante, cuyo aporte deberá únicamente efectuarse mediante el sistema de recepción del Servicio Electoral, siendo estos datos públicos, salvo las excepciones señaladas en el artículo 20. Asimismo, el artículo 21 establece que serán públicos además los aportes mensuales que reciban los partidos políticos fuera del periodo señalado en el artículo 3°. Por último, el artículo 22 establece que los ingresos recibidos por los institutos de formación política inscritos por los partidos políticos serán siempre públicos.

Respecto al Título III del “Control de los Ingresos y Gastos Electorales”, destaca el artículo 44, que estipula la obligación de los Administradores Electorales y los Administradores Generales Electorales, de llevar la contabilidad de los ingresos y gastos electorales, para cada uno de los candidatos y partidos políticos que respectivamente representen. Asimismo, el artículo 46, establece la obligación de estos mismos sujetos de registrar todos los aportes en dinero, especies o servicios, que se destinen al financiamiento de una campaña electoral o de gastos electorales otros, debiendo publicarse dicho registro para que se encuentre a disposición del público, en las plataformas electrónicas de cada partido político.

Por último, en lo relativo al Título IV “De la Publicidad”, establece en su artículo 54 que las cuentas de los ingresos y gastos electorales que se presenten al Director del Servicio Electoral serán públicas, y se encontrarán disponible para su acceso en el sitio web de dicho servicio, pudiendo cualquier persona además, obtener una copia de estas cuentas, a su costa. Asimismo,

⁸ **Artículo 10, inciso primero, Ley N° 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.** Podrán efectuar aportes a campañas electorales las personas que hayan cumplido 18 años de edad. No podrán efectuar aportes a candidato alguno o partido político los consejeros del Servicio Electoral y sus funcionarios directivos, y las personas naturales que tengan nacionalidad extranjera y residan en el extranjero.

el artículo 55 dispone que los partidos políticos que hubieren efectuado gastos electorales en las elecciones presidenciales, parlamentarias, de gobernadores regionales o municipales, deberán incluir en su balance anual regulado por el artículo 44 de la Ley N° 18.603, el monto total de los gastos electorales en que hubiera incurrido directamente el partido político, y el monto total de los ingresos percibidos para el financiamiento de los gastos electorales por el partido.

II.3.2.2 Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración Del Estado (Boletín N° 2594-06, de 04 de octubre del año 2000).

El proyecto original, contenido en el Mensaje Presidencial del Boletín N° 2594-06 del 2000, fue del todo diverso al que llegaría posteriormente a aprobarse en el parlamento. Su contenido se componía de tan solo ocho artículos, que trataban dos ejes principales: la regulación de los plazos en el procedimiento administrativo, y el establecimiento del silencio administrativo.

Sin embargo, nada se señalaba con respecto a la transparencia y el acceso a la información administrativa, aun cuando tales materias eran el pilar fundamental de la Agenda de Modernización del Estado y Transparencia en el gobierno de Lagos. A pesar de esto, con fecha 23 de enero del 2001, el proyecto de ley original fue aprobado en general por la sala del Senado.

Empero, el 02 de abril de ese mismo año, se presentó un boletín de indicaciones formuladas durante la discusión general del proyecto original. El Honorable Senador Enrique Silva Cimma, estuvo por sustituir la totalidad del proyecto, emitiéndose uno nuevo, mucho más completo, y que incluía tanto las disposiciones generales aprobadas del proyecto inicial, como las indicaciones generadas tanto por el Ejecutivo como de los parlamentarios. Dicho proyecto incluía en su artículo 4°, numeral cuarto, lo siguiente: “En sus relaciones con los ciudadanos la Administración actúa de conformidad con los principios de transparencia y de participación” (Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], 2003, p. 25).

En un Nuevo Primer Informe de Comisiones Unidas, en septiembre del 2001, el Ejecutivo propone, respecto del artículo 15, la inclusión del principio de publicidad, debido a

que el procedimiento administrativo “(...) debe rodearse de transparencia, de manera que permita el conocimiento de los contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él” (BCN, 2003, p. 44). En el inciso segundo del mismo artículo, se estipuló como regla general que los actos de la administración del Estado, como los documentos que le sirven de sustento, son públicos, salvo las excepciones establecidas legalmente. Esta indicación fue aprobada sin enmiendas, incorporándose al proyecto como nuevo artículo 17.

Artículo 17. Principio de Publicidad. El procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él.

En consecuencia, salvo las excepciones establecidas por la ley o el reglamento, son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que le sirvan de sustento o complemento directo o esencial. (BCN, 2003, p. 66).

Más avanzada la tramitación del renovado proyecto, específicamente en el Segundo Informe de Comisión de Gobierno, con fecha 28 de agosto del 2002, el Honorable Senador Marcos Cariola, propuso reemplazar en el texto aprobado en general el principio de publicidad, por el de transparencia (BCN, 2003). La Comisión, acogió esta indicación unánimemente, “(...) con la enmienda de consignar el principio de la transparencia conjuntamente con el de publicidad, porque ambos son complementarios y apuntan al mismo objetivo, cual es el de facilitar cabalmente el conocimiento de los fundamentos de las decisiones que adopta la Administración” (BCN, 2003, p. 116).

Es así como tras una serie de importantes modificaciones al proyecto original, y de la extendida discusión en el parlamento, quedaron finalmente los artículos 4 y 16 de dicha ley, en lo relativo a la incorporación de la publicidad y transparencia en los procedimientos administrativos. Según Jorge Bermúdez, “Más que un principio, en realidad se trata de una norma de Derecho positivo que establece una regla general de publicidad del contenido y fundamento de las resoluciones adoptadas en el marco de un procedimiento administrativo” (2011, p. 541). La redacción de tales artículos es la siguiente:

Artículo 4°. Principios del Procedimiento Administrativo. El Procedimiento administrativo estará sometido a los principios de escrituración, gratuidad, celeridad, conclusivo, economía procedimental, contradictoriedad, imparcialidad, abstención, no formalización, inexcusabilidad, impugnabilidad, transparencia y publicidad. (subrayado es propio).

Artículo 16. Principio de Transparencia y Publicidad. El procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él.

En consecuencia, salvo las excepciones establecidas por la ley o el reglamento, son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que le sirvan de sustento o complemento directo o esencial.

II.3.2.3 Ley N° 19.882 que regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos que indica (Boletín N° 3075-05, de 01 de octubre de 2002).

En septiembre del 2002, el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados el Mensaje Presidencial N° 017-348, con el que inició un proyecto de ley que buscaba regular la nueva política de personal de ciertos funcionarios públicos. Dicha iniciativa pretendía establecer una serie de mecanismos objetivos de transparencia, idealmente despolitizados, para el nombramiento de altos funcionarios públicos.

El Nuevo Trato Laboral, como se denominó a dicho proyecto y como después se conocería a su texto legal, tenía como objetivo “(...) desarrollar una política integral de personal en los servicios públicos que refuerce la misión de construir un Estado al servicio de la ciudadanía, participativo, solidario, en el marco de una gestión eficiente y transparente” (Chile, 2002, p. 2).

Dicho proyecto contó con una larga serie de fundamentos, entre los cuales destacan: la modernización y profesionalización de la carrera funcionaria; perfeccionamiento de la política de remuneraciones; el nuevo trato laboral; fortalecimiento y ampliación del sistema de concurso

a otros ámbitos; bonificación por retiro; nueva institucionalidad para una mejor gestión del personal del sector público, como la creación de la Dirección Nacional de Servicio Civil; etc.

Luego de una expedita tramitación parlamentaria, la Ley N° 19.882 fue promulgada y publicada en junio del 2003, a solo meses de su ingreso al Congreso Nacional. La ley cuenta con siete títulos, tratando el primero de ellos -Remuneraciones y otros beneficios-, una serie de modificaciones que se introdujeron en la Ley N° 19.653. El Título II regula la Bonificación por retiro, beneficio introducido por el proyecto de ley para los funcionarios de carrera y a contrata de una serie de entidades señaladas por el artículo 8° de dicha ley, que hicieren dejación voluntaria de sus cargos, y que cumplieren con una serie de requisitos.

El Título III de la Dirección Nacional del Servicio Civil, contiene las normas que regulan la creación de este servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda, y que tiene por objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado. En lo relativo a la transparencia, la letra t) del artículo 2° establece lo siguiente:

Artículo 2°. Corresponderá especialmente a la Dirección Nacional del Servicio Civil:

t) Difundir y promover el cumplimiento de las normas de probidad administrativa y transparencia en los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados a través de ellos;

Con respecto al Título IV, este último contiene las Normas sobre la Carrera Funcionaria, las cuales son una serie de modificaciones que se introdujeron a la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo, en su artículo 27. Dentro de las modificaciones destacables en la materia, se encuentra en el numeral 19, la incorporación de un nuevo artículo 54 bis, el cual estipula lo siguiente:

Artículo 54 bis.- Un Reglamento contendrá las normas complementarias orientadas a asegurar la objetividad, transparencia, no discriminación, calidad técnica y operación de los concursos para el ingreso, para la promoción y para cualquiera otra finalidad con que estos se realicen.

El Título V establece las Normas Remuneratorias Particulares, que señalan una serie de incrementos porcentuales en las remuneraciones de los funcionarios públicos en cada cierto periodo de tiempo, incorporando una serie de modificaciones en las leyes relativas a la materia.

Por su parte, el Título VI establece y regula el nuevo Sistema de Alta Dirección Pública. Se encuentran sujetos a dicho sistema los funcionarios de exclusiva confianza de la autoridad competente que señala la ley, que desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos, o en unidades organizativas de estos, y cuyas funciones son predominantemente de ejecución de políticas públicas u de provisión directa de servicios a la comunidad. Aquellos funcionarios se denominan Altos Directivos Públicos. El Sistema de Alta Dirección Pública tiene como objetivo “(...) dotar a las instituciones de gobierno –a través de concursos públicos y transparentes- de directivos con probada capacidad de gestión y liderazgo para ejecutar de forma eficaz y eficiente las políticas públicas definidas por la autoridad” (Dirección Nacional del Servicio Civil, s.f.).

Dentro del título anterior, en el artículo 41, se establece como parte de la institucionalidad del sistema, el Consejo de Alta Dirección Pública. Este grupo colegiado autónomo es conformado por el Director Nacional del Servicio Civil, quien es el que lo preside, y por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, ratificados por el Senado, los cuales durarán seis años en el cargo. Dicho consejo se encarga de velar por el buen funcionamiento de la Alta Dirección Pública, y tiene como misión principal:

“(...) regular los procesos de selección de candidatos a cargos del Sistema de Alta Dirección Pública o de aquellos que deben seleccionarse con su participación y conducir los concursos destinados a proveer cargos de jefes superiores de servicios. En el ejercicio de todas sus funciones debe cautelar los principios de no discriminación, imparcialidad y plena transparencia de los procesos de selección y garantizar la confidencialidad de la información”. (Dirección Nacional del Servicio Civil, s.f.).

II.3.2.4 *Decreto 26 Reglamento sobre el Secreto o Reserva de los Actos y Documentos de la Administración del Estado (publicado el 07 de mayo de 2001).*

“En un inicio, el fundamento principal del secretismo radicaba en que como el poder del monarca derivaba de Dios y no del pueblo, el soberano sólo debía informar y rendir cuentas a Dios y no al pueblo” (Bermúdez & Mirosevic, 2008, p. 444).

Si bien el artículo 2° del reglamento reiteraba expresamente que la función pública se ejerce con transparencia, y que por tanto, la publicidad de los actos y documentos de la administración del Estado eran la regla general, dicho cuerpo normativo se encargó de disponer y desarrollar las excepciones bajo las cuales operó el secreto o reserva de tales actos o documentos. “En la práctica el decreto 26 de 2001, “Reglamento sobre el secreto o reserva de los actos y documentos de la administración del Estado”, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia significó dejar sin efectos el artículo 11 bis de la ley 18.575 (...)” (Precht, 2015, p. 54).

Por su parte, el artículo 4° del reglamento establecía que cada servicio debía mantener un índice o registro actualizado en las oficinas de información o atención del público usuario de la Administración del Estado, y que correspondía a cada jefe superior del servicio determinar cuáles eran los actos, documentos y antecedentes que tendrían la característica de secretos o reservados. Asimismo, el artículo 9°, inciso segundo, establecía que el respectivo jefe superior del servicio debía determinar aquello mediante resolución fundada. El problema de esto último, es que los criterios que establecía el reglamento para que los jefes superiores de los servicios determinaran el carácter secreto o reservado de la información, eran poco específicos o detallados, lo que les permitía decidir de forma arbitraria si un acto o documento debía formar parte o no del índice o registro actualizado de información al que podía acceder la ciudadanía.

De esta forma, los actos o documentos de la administración del Estado que debían ser públicos en función de las reglas generales, y de los artículos 13 de la Ley N° 18.575 y 16 de la Ley N° 19.880, eran sometidos a un examen discrecional por los jefes superiores de los servicios, que bajo criterios poco claros y bastante generales, terminaban sumidos bajo el secretismo. Sería esta discrecionalidad entregada a los jefes superiores de cada servicio, lo que trajo como consecuencia que “(...) abundaban decretos, resoluciones, decisiones

administrativas y simples costumbres que definían como reservados lo más diversos actos y documentos de la administración” (Ramis, 2013, p. 1). Es así como “(...) los principios de transparencia y de acceso a la información pública se encontraban seriamente limitados, sobre todo porque los casos de secreto o reserva se podían establecer no sólo por la vía legal, sino también reglamentaria” (Bermúdez y Cordero, s.f., p. 23).

Esto generó lo que la doctrina y jurisprudencia denominarían “cultura del secretismo” de la administración del Estado, ya que se generaban una serie de excesos al momento de declarar si una materia era o no objeto de secreto o reserva, lo que ocasionó “(...) el ocultamiento de información pública o denegación, por parte de funcionarios públicos, a ciudadanos que la requieren, incluso teniendo derecho a ello” (Olavarría, 2011, p. 24).

Este reglamento fue extensivamente utilizado, instaurándose una verdadera cultura del secreto en la administración del Estado y haciendo que el principio general, que es la transparencia y el acceso a los actos y documentos administrativos, fuera vulnerado mediante una simple resolución exenta de toma de razón. (Precht, 2015, p. 57).

Empero, esta cultura del secretismo comenzaría a ponerse en tela de juicio en el año 2004, debido a un pronunciamiento de la Contraloría General de la República mediante el Dictamen N° 49.883. En dicha ocasión, se solicitó un pronunciamiento de legalidad por el órgano contralor con respecto a Resolución Exenta N°388/2003, mediante la cual la Comisión Nacional del Medio Ambiente determinó ciertos actos, documentos y antecedentes afectos a secreto o reserva. Asimismo, se pidió adicionalmente que se declarase la ilegalidad de otros 49 actos administrativos, emitidos por diversas entidades de la administración del Estado, que también establecían el secreto o reserva de ciertos documentos. Así, en el Dictamen N° 49.883 de 2004, se sostiene lo siguiente:

Por consiguiente, las resoluciones que dicten los jefes de servicio destinadas a declarar secretos o reservados determinados instrumentos, emitidas al amparo del artículo 9° del Decreto N° 26 de 2001, deben decir relación exclusivamente con actos administrativos y documentos que le sirvan de sustento o complemento directo y esencial, siendo improcedente que se refieran a antecedentes que no revistan ese carácter.

(...) En efecto, tal como lo ha precisado la jurisprudencia administrativa contenida en los Dictámenes N°s. 35.259 de 2000, y 4.228 de 2002, si bien la regulación del artículo 13 de la aludida Ley N° 18.575 no ampara a los interesados en obtener copia de documentos que no constituyen actos administrativos ni le sirven de fundamento, ello no significa que en virtud de esa disposición estos antecedentes sean secretos o reservados y no puedan o no deban darse a conocer a terceros interesados, toda vez que el principio de transparencia afecta a toda la gestión administrativa. (p. 3).

En el futuro, se continuaría discutiendo con respecto a la legalidad de las declaraciones de secreto o reserva que se realizaban en función del reglamento, sosteniendo la Contraloría General de la República que “(...) los órganos de la administración del Estado deben adoptar a la brevedad todas las medidas tendientes a ajustar las resoluciones dictadas a los criterios señalados en este dictamen⁹” (Precht, 2015, p. 61). Sin embargo, a pesar de las recomendaciones efectuadas, prácticamente no se realizaron modificaciones, solo se restringió la discrecionalidad de los jefes superiores de los servicios, por lo que aun cuando estas prácticas fueron disminuyendo, ello no significó que fuesen erradicadas.

Posteriormente, el Decreto 26 del 2001 es derogado de forma tácita tras la reforma constitucional del año 2005. Sin embargo, no es sino hasta la dictación del Decreto 134 del 12 de diciembre del año 2005, que el Ministerio Secretaría General de la Presidencia derogaría expresamente el famoso reglamento del secretismo de la administración del Estado. Es así como “Del secreto activo pasamos a la transparencia activa y a la excepcionalidad del secreto” (Contreras y García, 2009, p. 153).

A pesar de la derogación de este reglamento, Gladys Camacho (2012) ha sostenido que: Desde entonces, la tendencia del secretismo en la Administración Pública si bien no ha sido revertida totalmente, por lo menos ha sido abiertamente reprobada suscitando un despliegue de significativos esfuerzos por parte de los órganos del Estado por cumplir con las obligaciones de transparencia como condición del buen hacer público. (p. 7).

⁹ Dictamen N° 49.883 de 2004, de la Contraloría General de la República.

II.3.2.5 *Ley N° 20.050 sobre Reforma Constitucional del año 2005 (Boletín N° 2.534-07, de 06 de julio de 2000; y Boletín N° 2.526-07, de 04 de julio de 2000).*

Si bien la reforma constitucional del año 2005 fue iniciada por moción parlamentaria y no formó parte de la agenda política del presidente Lagos, es fundamental hacer mención de esta ley, porque es gracias a ella y a las modificaciones que se introdujeron en la Carta Fundamental, que el principio de transparencia de la función pública adquirió rango constitucional, en términos muy similares a los originalmente propuestos por la Comisión Nacional de Ética Pública en 1996 (Rehren, 2004).

La discusión de esta reforma constitucional tiene su origen con dos mociones parlamentarias. La primera de ellas presentada por Senadores de la “Alianza por Chile”, coalición que agrupaba a los representantes de la centro-derecha. Por otro lado, y con solo un par de días de diferencia, los Senadores pertenecientes a la “Concertación de Partidos por la Democracia”, representantes de la centro-izquierda, presentaron su propio proyecto.

Diversas son las modificaciones que se propusieron realizar al texto de la Constitución Política, pero en materia de transparencia y publicidad, es fundamental centrarse en la incorporación del nuevo artículo 8°. La moción de los parlamentarios de la cámara alta de ambos bandos propusieron una redacción del nuevo articulado, con un contenido similar entre sí, y que abría camino al reconocimiento constitucional de la publicidad y probidad en la función pública. De esta forma, la redacción propuesta por cada grupo de parlamentarios es la siguiente:

Concertación de Partidos por la Democracia, Boletín N° 2.534-07 del 2000:

“Artículo 8°.- Toda función pública deberá desempeñarse de modo intachable, dando preeminencia al interés general sobre el particular, y de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella.

Le corresponderá a la ley señalar la forma en que se cautelará la probidad de quienes representen a órganos públicos en cualquier empresa del Estado u organismo que esté sometido, total o parcialmente, a la legislación común aplicable a los particulares, o tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”. (p. 1).

Alianza por Chile, Boletín N° 2.526-07 del 2000:

“Artículo 8°.- Las personas que ejerzan una función pública de cualquier naturaleza o representen al Estado en cualquier empresa o institución deberán conservar estrictamente el principio de probidad que exige un desempeño honesto, con prescindencia de cualquier interés ajeno al interés público.

Las actuaciones de los órganos del Estado y los documentos que obren en su poder son públicos, sin perjuicio de la reserva o secreto que se establezca con arreglo a la ley en casos en que la publicidad afecte al debido cumplimiento de las funciones de tales órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

La ley determinará la forma de garantizar el cumplimiento de este artículo y regulará las responsabilidades por infracción a sus normas.”. (p. 7).

Sin lugar a dudas, llama la atención que en ambas propuestas de articulado, se estableció expresamente que será una ley la que establezca los casos de secreto o reserva, pasando de ser un reglamento a un cuerpo de rango legal el que regulase los criterios y supuestos de determinación. De esta manera, se buscaba eliminar la potestad reglamentaria que hasta ese momento había propiciado una verdadera cultura del secretismo dentro de la administración del Estado (Precht, 2015).

La discusión dentro del Congreso Nacional propició un intenso debate sobre cuál debía ser la redacción final de este artículo 8°. Algunos parlamentarios estaban en favor de la redacción presentada por la Alianza por Chile, mientras que otros apoyaban la presentada por la Concertación de Partidos por la Democracia. Otros tantos presentaban sus propias propuestas de redacción, e inclusive, el propio Ejecutivo propuso el siguiente inciso segundo:

Son públicos los actos administrativos de los órganos del Estado y los documentos de cualquier naturaleza u origen que les sirvan de sustento o complemento, como también los informes y antecedentes que las empresas privadas que presten servicios de utilidad pública proporcionen a las entidades estatales encargadas de su fiscalización y que sean de interés público. Toda persona podrá acceder a ellos en la forma que establezca la ley. Los órganos de la Administración del Estado podrán negar el acceso a los documentos

que obren en su poder, y la obtención de copias de los mismos, sólo en los casos y condiciones que la ley disponga. (BCN, 2005, p. 31).

Tras casi cinco años desde su ingreso, y de una extensa y discutida tramitación en el Congreso Nacional, se incorporó a la Carta Fundamental un nuevo artículo 8°, el cual contempla a día de hoy, lo siguiente:

Art. 8 CPR. El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.

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

Este nuevo artículo reemplazó el derogado artículo 8° original de la Constitución Política de 1980¹⁰, que limitaba fuertemente la libertad de expresión y de asociación en tiempos de dictadura, pasando a incorporar la probidad, la transparencia y la publicidad en el actuar de la función pública.

Finalmente, la reforma constitucional fue promulgada y publicada en agosto del 2005, convirtiéndose en un verdadero hito al ser la reforma constitucional más profunda desde la dictación de la Constitución de 1980 (Precht, 2015). “De este modo y recogiendo elaboraciones de la Comisión de Ética Pública de 1994 (...) se elevó a rango constitucional el principio de probidad y de publicidad de los actos de la administración del Estado, sus fundamentos y procedimientos utilizados en las decisiones”. (Olavarría, 2011, p. 27).

Tras la nueva reforma constitucional, surgen una serie de órdenes y directrices con miras a aplicar los nuevos principios contenidos en el artículo 8°. El primero de ellos fue el Oficio Ordinario 914 de 2005, que “Comunica orientaciones en materias de transparencia y publicidad de los actos de la administración”. Al año siguiente, el Ministerio de Secretaría General de la

¹⁰ **Art. 8° Constitución Política de 1980.** Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República.

Presidencia presentó el Oficio Ordinario 072 de 2006, que contenía las “Orientaciones en materia de transparencia y publicidad de los actos de la administración”. Estos oficios fueron enviados “a todos los Ministerios, Subsecretarios, Intendentes Regionales, así como a través de ellos a los servicios dependientes y relacionados con cada una de esas carteras o reparticiones” (Camacho, 2018, p. 86). Dentro de estas orientaciones, el Oficio Ordinario 072 de 2006 señalaba lo siguiente:

El derecho de acceso a la información de la Administración puede ejercerse, en principio, respecto de todo acto o resolución de los organismos públicos, conceptos que por la reforma constitucional resultan más amplios que los consagrados en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. (como se citó en Camacho, 2018, p. 86).

En síntesis, la consagración constitucional de los principios de probidad, transparencia y publicidad a rango constitucional, significó un importante avance en el proceso para instaurar una cultura de transparencia y acceso a la información pública en nuestro ordenamiento jurídico. Esta sería la piedra angular que comenzaría con la discusión en el parlamento de una iniciativa de Ley sobre Acceso a la Información Pública que, a diferencia de su proyecto de ley predecesor de 1995 -Ley de Acceso a la Información Administrativa-, sí vería la luz en nuestro ordenamiento jurídico, en el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet.

II.4 GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET JERIA (2006-2010)

A fines de 2005, pasaban a segunda vuelta tanto el representante de la Alianza de centroderecha, Sebastián Piñera, como la representante de la Concertación de Partidos por la Democracia, Michelle Bachelet. Esta última se impondría con un 53,5% de las votaciones¹¹, convirtiéndose así en la primera mujer Presidente de la República en la historia de nuestro país. Sin embargo, a pesar del hecho de que por primera vez una mujer empleare el máximo cargo político de la república, aquello no impediría por sí mismo que nuevos casos de corrupción le dieran la bienvenida a la mandataria.

El primero y más polémico de la época, fue el caso Chiledeportes. A finales del año 2005, la Contraloría General de la República realizó una auditoría a Chiledeportes -actual Instituto Nacional de Deportes-, por encontrar irregularidades en la financiación de proyectos por más de \$417 millones de pesos. El Director Regional de la época, Juan Michel Salazar, habría utilizado para sí recursos que estaban destinados a la asignación directa, lo que implicaba una malversación de los fondos públicos y fraude al Fisco. En consecuencia, la Subsecretaria de Deportes -Catalina Depassier-, destituyó a los 13 Directores Regionales de Chiledeportes. Por su parte, el Consejo de Defensa del Estado se querelló, entre otros delitos, por fraude al fisco, acusando que los gastos no justificados ascendían a la suma alrededor de \$104 millones de pesos. Los implicados en el caso, especialmente el ex Director Regional Metropolitano -Juan Michel Salazar-, fueron condenados por malversación reiterada de fondos públicos y fraude al fisco, siendo condenados a penas de presidio, pero todos ellos se acogieron a beneficios que reemplazaron la sentencia por libertad vigilada (Poder Judicial Chile, 2017).

¹¹ Ver Biblioteca del Congreso Nacional, Historia Política, Procesos eleccionarios. En estas elecciones, obtuvieron las primeras mayorías relativas Michelle Bachelet Jeria con un 45,96%, y Sebastián Piñera Echenique, con un 25,41%, lo que obligó a realizar una segunda vuelta, el 15 de enero de 2006. En esta última elección, triunfó Bachelet Jeria con un 53,50% de los votos, transformándose en la primera mujer que logra ser elegida Presidente de la República en la historia política de Chile.

Muy relacionado al caso anterior, se encuentra el caso Publicam. La empresa fantasma Publicam atraía personas que proporcionaran sus identidades para constituir diversas empresas ficticias, que lograban tramitarse gracias a la implicancia de ciertos funcionarios del Servicio de Impuestos Internos (El Mostrador, 2008), y así confeccionar boletas falsas para desviar fondos públicos. Algunos de los políticos más connotados y que tuvieron participación en este caso, fueron Sebastián Piñera (Presidencia de la República) y de Lily Pérez (Parlamento), cuyas campañas estuvieron en cierta medida financiadas por boletas falsas de la empresa, pero fueron sobreseídos por el Servel ante la idea de que no conocían el origen de dichas boletas (Cooperativa, 2007). Por su parte, el entonces Senador Guido Girardi, sería el más afectado con este escándalo, pues había presentado dos boletas falsas emitidas por Publicam en su rendición de gastos electorales, pero terminó siendo sobreseído por el Servel.

Por último el caso LAN. En junio del 2006, el Directorio de la empresa aérea LAN se reunió para discutir los estados financieros de la compañía, los cuales fueron aprobados ese mismo día. Al finalizar la reunión del Directorio, las empresas Inversiones Santa Cecilia S.A., representada por Sebastián Piñera, y Cantábrico S.A., representada por Juan José Cueto, adquirieron 3.000.000 y 250.000 acciones de LAN, respectivamente (Vásquez, 2010). El conflicto en dicha situación, es que tanto Piñera -ex candidato presidencial tan solo un año antes del acaecimiento de los hechos-, como Cueto, eran miembros del Directorio de la aerolínea. La Superintendencia de Valores y Seguros inicio una investigación en contra de los directores implicados, acusando un uso indebido de información privilegiada, “fundado en no observar el ‘deber de abstención’ que pesa sobre quien tiene acceso a información privilegiada” (Vásquez, 2010, 462). Ambos fueron multados por infringir normativa de la Ley N° 18.045 sobre Mercado de Valores, y aunque solo Cueto refutó dicha resolución, los tribunales de primera y segunda instancia ratificaron la decisión (Vásquez, 2010).

“Difícil inicio del gobierno de la Presidenta Bachelet en materias de transparencia y corrupción” (Rehren, 2008). Nuevamente, y como había ocurrido en los dos gobiernos anteriores al de la primera Presidenta de la República de nuestro país, los casos de corrupción iban a ser el plato de entrada que sacudiría al gobierno entrante, y que, como ya era la tónica en ese momento, el Ejecutivo contraatacaría con un paquete de medidas legislativas y administrativas para reaccionar a los escándalos que remecían la opinión pública.

II.4.1 Agenda de Probidad y Transparencia, Modernización del Estado y Mejoramiento de la Política.

Es así como en su primer año de gobierno, la presidenta Michelle Bachelet reunió a un conjunto de expertos, liderados por el entonces Ministro de Economía -Alejandro Ferreiro-, para integrar una nueva comisión asesora en la materia, conocida como la “Comisión Ferreiro”. “El mandato del grupo de trabajo, consistía en formular un conjunto de proposiciones conducentes a favorecer la eficiencia, objetividad, responsabilidad pública y calidad profesional de la gestión del estado” (Muñoz, 2008, p. 119).

Como fruto de dicho trabajo, se elaboró el “Informe sobre Medidas para favorecer la Probidad y Eficiencia de la Gestión Pública”, cuyo contenido estaba fundamentado en cinco ámbitos prioritarios de acción, y que se reúnen en los siguientes capítulos: (1) Proposiciones en materia de Transparencia Activa y Pasiva; (2) Reformas al Sistema de Alta Dirección Pública; (3) Financiamiento de Campañas y Partidos Políticos; (4) Reforzamiento de los Sistemas de Control en el Estado; y (5) Otras medidas que favorecen la Probidad y la Transparencia. En noviembre del mismo año, la mandataria lanzó la denominada Agenda de Probidad y Transparencia, Modernización del Estado y Mejoramiento de la Política, compuesta principalmente por 30 medidas que fueron agrupadas en cuatro áreas específicas, como su nombre lo indica: Probidad, Transparencia; Calidad de la Política; y Modernización del Estado.

El 23 de noviembre de 2006 Michelle Bachelet, quien había asumido su primer mandato ocho meses antes, anunció un ambicioso plan de 30 medidas para combatir la corrupción. Ello, tras el estallido del escándalo de malversación de fondos públicos en Chiledeportes y de facturas falsas de la empresa Publicam con las que se financiaron campañas políticas. (Arellano y Carvajal, 2015, párr. 6).

La elaboración de dicha agenda buscó demostrar un mayor esfuerzo en la lucha contra la corrupción de lo que habían tenido los dos gobiernos anteriores, más aún, con la reforma constitucional del año previo, que había consagrado los principios de probidad y publicidad en el ordenamiento jurídico chileno, y que en definitiva significaban una mayor ventaja a la hora de elaborar, diseñar, e implementar medidas y acciones tendientes a la promoción de la probidad

y transparencia, y la posterior incorporación del derecho de acceso a la información pública en nuestro país. “La agenda de transparencia de la Presidenta Bachelet muestra un mayor compromiso de enfrentar la corrupción y de minimizar los desafíos que esta plantea a la calidad de la democracia chilena” (Rehren, 2008, p. 8).

II.4.2 Marco Jurídico y Proyectos de Ley

II.4.2.1 *Ley N° 20.205 que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al Principio de Probidad (Boletín 4722-06, de 06 de diciembre de 2006).*

Tanto en el Estatuto Administrativo, como en el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, específicamente en los artículos 61 letra k) y 58 letra k), respectivamente, existía normativa con respecto a la obligación de los funcionarios de la administración de denunciar al Ministerio Público, a la policía, o a la autoridad competente, los hechos de carácter irregular de los que se tomare conocimiento. Sin embargo, se carecía de una normativa que regulase las acciones institucionales destinadas a garantizar los derechos de los denunciantes que podrían verse intimidados o amenazados tras denunciar alguna irregularidad.

Es por ello por lo que la también llamada Ley de Protección a Denunciantes de Buena Fe, tiene su fundamento en reforzar el principio de probidad administrativa en el ordenamiento jurídico, esto mediante la extensión de la obligación de denunciar no solo hechos irregulares, sino toda falta a la probidad de la que se tome conocimiento. Por ejemplo, el artículo 1° de la ley en comento, reemplaza la letra k) del artículo 61 del Estatuto Administrativo, por la siguiente:

“k) Denunciar ante el Ministerio Público o ante la policía si no hubiere fiscalía en el lugar en que el funcionario presta servicios, con la debida prontitud, los crímenes o simples delitos y a la autoridad competente los hechos de carácter irregular, especialmente de aquéllos que contravienen el principio de probidad administrativa regulado por la ley N° 18.575.”. (subrayado es propio).

La ley establece nuevos derechos para los denunciantes, asegurándoles que no serán objeto de algún castigo o amenaza por obrar debidamente. Así, se introdujo en el Estatuto Administrativo un nuevo artículo 90 A, el cual establece los siguientes derechos: (a) Imposibilidad de ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o destitución, desde la fecha en que la autoridad que reciba la denuncia, la tenga por presentada y hasta noventa días después de haber terminado la investigación; (b) No ser trasladados de localidad o de la función que desempeñen, sin su autorización por escrito; (c) No ser objeto de precalificación anual, si el denunciado fuese su superior jerárquico, salvo solicitud expresa del denunciante.

Se dispuso de nuevos requisitos para la formulación de las denuncias, esto con la finalidad de que se encuentren debidamente fundamentadas y justificadas. El nuevo artículo 90 B del Estatuto Administrativo, establece los siguiente requisitos: (a) Identificación y domicilio del denunciante; (b) La narración circunstanciada de los hechos; (c) La individualización de quienes los hubieren cometido y de las personas que los hubieren presenciado o que tuvieran noticia de ellos, en cuanto le constare al denunciante; (d) Acompañar los antecedentes y documentos que le sirvan de fundamento, cuando ello sea posible.

En el mismo orden de ideas, se disponen sanciones para los denunciantes de mala fe, cuyas acusaciones son con el ánimo deliberado de perjudicar al sujeto denunciado, actuación que en sí misma es considerada como una falta a la probidad administrativa. Así las cosas, se introdujo una nueva letra d) al artículo 125 del Estatuto Administrativo, estableciendo que la medida disciplinaria de destitución procederá tras la concurrencia del siguiente caso: “*d) Efectuar denuncias de irregularidades o de faltas al principio de probidad de las que haya afirmado tener conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado.*”.

Todas estas modificaciones han sido incorporadas también en el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales. Asimismo, se agregó dentro del catálogo de infracciones al principio de probidad administrativa del artículo 62 de la Ley N° 18.575, el siguiente numeral 9°, el cual establece lo siguiente:

“9. Efectuar denuncias de irregularidades o de faltas al principio de probidad de las que haya afirmado tener conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado.”.

II.4.2.2 *Ley N° 20.730 que regula el Lobby y las gestiones que representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios (Boletín 6189-06, de 28 de octubre de 2008).*

En 2003, se ingresó al Congreso Nacional un proyecto de ley impulsado por el gobierno de Lagos, destinado a regular el lobby¹², y que hasta cinco años después, aún se encontraba en discusión. Es por ello, por lo que la mandataria, mediante el Mensaje Presidencial N° 881-356 del año 2008, decidió presentar un nuevo proyecto de ley, que recogiera las modificaciones e indicaciones que se habían realizado al proyecto original durante el tiempo que estuvo en tramitación.

El fundamento del proyecto se sustenta principalmente en promover y fortalecer la transparencia de las decisiones públicas, frente a la posible influencia de intereses privados sobre la autoridad, pues lo anterior “(...) afecta la igualdad de derechos; se distorsiona y oscurece la forma en que se deciden los asuntos públicos; se afecta la libre competencia (...), y, además, constituye un problema que desmejora la imagen internacional de los países” (Chile, 2008, p. 2). Asimismo, su contenido se construyó en base a nueve puntos específicos: (1) Propósito y ámbito del proyecto; (2) Definición de lobby; (3) Actividades excluidas del lobby; (4) Obligaciones y prohibiciones para ser lobbistas; (5) Registros públicos de lobbistas; (6) Obligación de registrar las audiencias y reuniones; (7) Sanciones; (8) Calificación de habitualidad; y (9) Normas transitorias.

Finalmente, en marzo del 2014, se publicó la Ley N° 20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, conocida como Ley del lobby.

¹² Boletín N° 3407-07, del año 2003.

La ley define el lobby en su artículo 2°, como aquella gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos conforme a la ley. Asimismo, se regula dentro del mismo artículo, en su numeral segundo, la Gestión de Interés Particular, la cual se diferencia del lobby únicamente en que esta última no es remunerada. Sin embargo, los derechos y obligaciones son exactamente los mismos tanto para el lobby como para la gestión de interés particular.

Se distingue entre dos tipos de sujetos: pasivos y activos. Los sujetos pasivos son aquellas autoridades y funcionarios de la función pública, frente a las cuales se realiza lobby o gestión de interés particular, y que se encuentran sujetas al cumplimiento de los deberes que establece la ley. El catálogo específico de sujetos se encuentra estipulado en los artículos 3° y 4° de la ley, dentro de los cuales se encuentran la administración central del Estado y todos los organismos dependientes de ella. Por su parte, son considerados sujetos activos de la ley, aquellos que realizan acciones de lobby o gestión de interés particular ante los sujetos pasivos establecidos en la ley, los cuales deben cumplir con ciertos deberes de información establecidos en el artículo 12 de la ley.

Las actividades reguladas por la ley son principalmente cuatro, y dicen relación con la adopción de decisiones en ciertas áreas estipuladas en el artículo 5°. Tales áreas son las siguientes: (1) La elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, como también de las decisiones que adopten los sujetos pasivos; (2) La elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional o sus miembros, incluidas sus comisiones; (3) La celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos señalados en esta ley y que sean necesarios para su funcionamiento; y (4) El diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos.

Tanto los sujetos pasivos como los sujetos activos, tienen ciertos derechos que se encuentran regulados por la ley. En el caso de los sujetos pasivos, existe un primer deber de Registro de Agenda Pública, que se compone de los registros de audiencias y reuniones, registro

de viajes, y registro de donativos oficiales y protocolares, según disponen los artículos 7° y 8° de la ley; el segundo, es el deber de publicidad de los registros, de conformidad a los artículos 9° de la Ley del lobby y 7° de la Ley N° 20.285; un tercero, es el deber de igualdad de trato, estipulado en el artículo 11; y finalmente, el deber de llevar un registro de lobbistas y de gestores de intereses particulares, según establece el artículo 13 de la ley.

En el caso de los sujetos activos, sus deberes se encuentran estipulados en el artículo 12 de la ley. Principalmente se trata del deber de información previa, cuando los sujetos activos solicitan al sujeto pasivo una audiencia o reunión; y el deber de entregar información adicional en caso de ser requerida, esto una vez que la solicitud de audiencia o reunión no haya sido resuelta.

El procedimiento de solicitud de audiencia y registro consta de tres etapas. La primera de ellas inicia con una solicitud de audiencia por parte del lobbista o gestor de intereses particulares, mediante el llenado de un formulario obtenido de la en la Plataforma de la Ley del Lobby¹³. En una segunda etapa, se evalúa la solicitud del sujeto activo, teniendo la autoridad competente un plazo de tres días para pronunciar su respuesta. Finalmente, y en caso de ser concedida la audiencia, se procede al registro de la misma, y se publica en el sitio web en cuestión.

II.4.2.3 Ley N° 20.414 sobre Reforma Constitucional en materia de Transparencia, Modernización del Estado y Calidad de la Política (Boletín N° 4716-07, de 06 de diciembre de 2006).

El Mensaje Presidencial N° 522-354 del 2006, reconoce que el proyecto de ley en cuestión tiene su origen directo tras las diversas irregularidades cometidas en servicios públicos. Por ello, y tras pocos días de anunciar la nueva agenda política en probidad, transparencia, eficiencia y modernización, la mandataria presentó dicho proyecto de reforma constitucional como una de las primeras medidas de su gobierno para reformar el Estado a los tiempos actuales, siendo la transparencia uno de los mejores antídotos en contra de la corrupción, y conduciéndose

¹³ <https://www.leylobby.gob.cl/admin/auth/prelogin-funcionarios>

a través de los importantes avances en la materia que se han conseguido tras el retorno a la democracia.

El contenido del proyecto se abarca en dos grandes bloques: Mejoramiento de la Calidad de la Política y reformas a la Contraloría General de la República.

El primero de estos bloques dice relación con reformas a ciertos temas o áreas específicas de las normas constitucionales, siendo las siguientes: (1) Publicidad de la declaración de patrimonio e intereses, que si bien ya se encontraba regulada en la Ley N° 20.088 del año 2005, era necesario que el artículo 8° de la Constitución Política garantizase dicha publicidad; (2) Autorización para que el legislador regule las elecciones primarias, permitiendo que se pueda formalizar, controlar y transparentar tanto las candidaturas presidenciales, senatoriales y de diputados, como establecer normas que regulen las campañas internas y el gasto electoral de los partidos políticos; (3) Financiamiento de las campañas, garantizando constitucionalmente la regulación contenida en la Ley N° 19.884 del 2003, así como también el establecimiento de una Ley Orgánica Constitucional que regule la cesación en cargos públicos, y de inhabilidades para postular a cargos de elección popular; (4) Conflictos de intereses entre las relaciones de los parlamentarios con particulares, estableciendo diversas prohibiciones y un mayor detalle de sus intereses, fortaleciendo la independencia parlamentaria; (5) Restricciones en el proceso electoral, regulando intervenciones que se consideran indebidas de las campañas electorales, como el uso de urgencias legislativas y reformas constitucionales, en época de elecciones.

En cuanto al bloque de reformas a la Contraloría General de la República, era necesario modernizar el principal instrumento de control de los órganos de la administración, ya sea modificando o suprimiendo algunas funciones. Las reformas en comento dicen relación con tres puntos específicos, los cuales son los siguientes: (1) Auditoría externa, el cual no se encontraba reconocido formalmente en la Constitución; (2) Ampliación de los sujetos susceptibles de control, tanto de las empresas estatales que no están constituidas como sociedades anónimas o que no se rigen por tal normativa, y las personas jurídicas sin fines de lucro que reciben fondos fiscales, únicamente en función de dichos fondos; y (3) Supresión de dos facultades, como la contabilidad general del país, traspasándose ésta a un servicio público autónomo descentralizado, creado para tales efectos, y la transformación del Tribunal de Cuentas, cuyas

funciones pasarían a formar parte del Tribunal de la Contratación, principalmente en lo referido a los conflictos que presenten los contratos administrativos.

Durante la tramitación del proyecto, algunos parlamentarios consideraron que el bloque de reformas relativo a la Contraloría General de la República debía ser objeto de una mayor reflexión y estudio, por lo que lo más conveniente era no tratarlo en dicha reforma, y así se hizo presente en el Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia.

Finalmente, en enero del 2010, se publicó la Ley N° 20.414. Se modificó el numeral 15° del artículo 19, estableciendo una Ley Orgánica Constitucional que regule un sistema de nominación de candidatos a cargos de elección popular en las elecciones primarias. Por otra parte, la introducción de un artículo 37 bis dispuso la prohibición a los Ministros de celebrar o caucionar contratos con el Estado, actuar como abogados o mandatarios en cualquier clase de juicio o como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, ser director de bancos o de alguna sociedad anónima y ejercer cargos de similar importancia en estas actividades. Asimismo, se modificó el artículo 60, estableciendo la prohibición a los parlamentarios para actuar como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio

Empero, la modificación más destacada de la reforma constitucional en comento, dice relación con la agregación al artículo 8, de los siguientes incisos tercero y cuarto:

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

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

II.4.2.4 *Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública (Boletín 3773-06, de 04 de enero de 2005).*

Ya en el Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública de 1996, se contenía dentro de sus 41 recomendaciones la idea de legislar sobre acceso a la información pública en Chile. No sería hasta 2005, en que los Honorables Senadores Hernán Larraín y Jaime Gazmuri, ingresarían una moción al Congreso Nacional para legislar el acceso a la información pública en nuestro país (BCN, 2008). Dicha moción se fundamentó principalmente en los conflictos que generaba la aplicación del Decreto Supremo N° 26 del 2001, que “(...) había llevado a los Jefes de los Servicios Públicos a emitir rápidamente resoluciones que hacían impracticable el derecho de conocimiento de los actos de los organismos públicos y sus fundamentos” (Olavarría, 2011, p. 30).

Su contenido se enfocó inicialmente en establecer una serie de modificaciones a distintos cuerpos legales, tales como la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado; la derogación del entonces artículo 16 de la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos; y la agregación de un nuevo inciso final en el artículo 5° A de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (BCN, 2008).

A pesar del origen de esta ley, la candidata por la presidencia para el año 2006 -Michelle Bachelet-, adoptó este proyecto de ley como parte de su política de campaña, incorporando el acceso a la información pública como una de sus propuestas en materia de transparencia. Por su parte, en el mismo año la Corte Interamericana de Derechos Humanos había emitido un fallo condenando al Estado chileno, por no garantizar el derecho de acceso a la información en el Caso Claude Reyes y otros vs Chile.

Una vez en el gobierno, y valiéndose de dicho fallo condenatorio internacional, la mandataria presentó una indicación sustitutiva total para que se tramitara una Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, que incluía además una serie de propuestas contenidas en el Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública, fruto de su Agenda de Probidad y Transparencia. Es así como en el Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación,

Justicia y Reglamento de 2007, se aprobó la idea de tramitar una ley específica de siete títulos, compuestos por un total de 52 artículos, así como también realizar diferentes modificaciones a una serie de cuerpos normativos ligados a la materia (BCN, 2008).

En paralelo a la tramitación de la ley, la presidenta Bachelet presentó el Instructivo Presidencial N° 008, sobre Transparencia y Publicidad de la Información de la Administración del Estado, en diciembre de 2006. Dicho instructivo presidencial ordenaba a los órganos de la administración del Estado publicar permanentemente en los sitios webs institucionales cierta información, como la relativa al personal de planta, la transferencia de fondos, actos y resoluciones que tuviesen efectos sobre terceros, y las leyes, reglamentos o dictámenes vigentes y aplicables a cada institución, lo que correspondía a la “Transparencia Activa” (Precht, 2015).

Tras una extensa y ardua tramitación en el Congreso Nacional, con fecha 20 de agosto de 2008, se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública. Aquello significó la apoteosis de un proceso que había surgido en 1994, con la creación de la Comisión Nacional de Ética Pública, y que representaba el fruto de las diversas políticas públicas en las agendas de probidad y transparencia de los gobiernos.

La Ley de Transparencia se compone fundamentalmente de siete títulos, cuyos primeros seis serán tratados a continuación:

Título I: “Normas Generales”.

Dicho título comienza asentando los lineamientos principales de la ley. En el artículo 2° se establecen los sujetos obligados al cumplimiento de la ley, siendo los Ministerios; las Intendencias; las Gobernaciones; los Gobiernos Regionales; las Municipalidades; las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública; los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa; y tanto la Contraloría General de la República, el Banco Central, como las empresas públicas creadas por ley y las empresas donde el Estado es accionista mayoritario, se rigen por las normas que expresamente las señalen.

Por su parte, los artículos 3° y 4°, consagran expresamente los principios de transparencia, publicidad y de acceso a la información pública, de la siguiente manera: “*El principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad*

de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley”.

Título II: “De la Publicidad de la Información de los Órganos de la Administración del Estado”.

El artículo 5° establece qué es lo que comprende la publicidad de la información de los órganos de la administración, siendo esta todos los actos; resoluciones; sus fundamentos; los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial; los procedimientos que se utilicen para su dictación; la información elaborada con presupuesto público; y toda información que obre en poder de los órganos de la administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento. Todo esto salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado.

Título III: “De la Transparencia Activa”.

El título en cuestión regula la denominada transparencia activa, que se puede definir como la acción positiva de cada sujeto obligado por la ley, para que publique en los sitios electrónicos de cada organismo, de forma obligatoria, permanente, completa y actualizada, cierta información que se encuentra catalogada taxativamente en el artículo 7° de la ley. En caso de incumplimiento de la normativa de transparencia activa, el artículo 8° le otorga a cualquier persona el derecho a reclamar ante el Consejo para la Transparencia.

Título IV: “Del Derecho de Acceso a la Información de los Órganos de la Administración del Estado”.

Su artículo 10 establece que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley. Asimismo, el derecho de acceso a la información abarca la información estipulada en el artículo 5° de la ley. Cuando la información requerida por la ciudadanía no se encuentra publicada mediante transparencia activa, este derecho obliga a los sujetos pasivos de la ley a hacerse cargo de las solicitudes de acceso a la información.

Es por ello, que entre los artículos 12 a 30 de la ley, se regula lo referido al procedimiento de acceso a la información pública. Este último se inicia con una solicitud de acceso a la información efectuada por el requirente, ya sea por escrito o a través del sitio web del organismo del cual se solicita la información. El artículo 12 establece que dicha solicitud debe cumplir con una serie de requisitos, los cuales buscan individualizar al solicitante, la información que se requiere, y a quién va dirigida dicha solicitud. De no cumplirse a cabalidad con esto, el organismo requerirá al solicitante para que, en un plazo de cinco días contado desde la respectiva notificación, subsane el requisito en cuestión.

El artículo 14 establece que la autoridad del órgano o servicio requerido, deberá pronunciarse sobre la solicitud, ya sea entregando la información solicitada o negándose a ello, en un plazo máximo de veinte días hábiles, desde la recepción de la solicitud que cumpla con los requisitos. El plazo podrá ser prorrogado excepcionalmente por otros diez días hábiles. La autoridad del órgano o servicio requerido, estará obligada a proporcionar la información solicitada, salvo que concurra la oposición o alguna de las causales de secreto o reserva que establece la ley. En estos casos, su negativa debe formularse por escrito, además de estar debidamente fundada, especificando la causal legal invocada y las razones que motivaron la decisión, tal como dispone el artículo 16.

El artículo 20 regula el derecho de oposición, el cual procede cuando la solicitud de acceso a la información se refiera a documentos o antecedentes que contengan información que puedan afectar a terceros. En este caso, la autoridad requerida, dentro del plazo de dos días hábiles, deberá comunicar esta eventual afectación de derechos al tercero, quien dentro del plazo de tres días hábiles desde que se le ha comunicado aquello, podrá ejercer su derecho de oposición, de forma escrita y fundada. En caso de no oponerse, se presume que el tercero permite que se acceda a dicha información.

Las únicas causales de secreto o reserva que permiten la denegación total o parcial del acceso a la información, se encuentran establecidas en el artículo 21. Así las cosas, los órganos o servicios de la administración del Estado, deberán mantener un índice actualizado de los actos y documentos calificados como secretos o reservados de conformidad a esta ley, según dispone el artículo 23.

El artículo 24 regula en beneficio del requirente, el derecho de amparo ante la denegación o incumplimiento de la información requerida. El solicitante puede reclamar ante el Consejo para la Transparencia dentro del plazo de quince días, contado desde la notificación de la denegación de acceso a la información. El Consejo para la Transparencia notificará la reclamación al órgano o servicio correspondiente, o incluso a terceros, si los hubiera, para que presenten sus descargos u observaciones en un plazo de diez días hábiles, adjuntando tanto antecedentes como medios de prueba que se dispongan, según establece el artículo 25. El Consejo para la Transparencia denegará la solicitud, cuando la información sea secreta o reservada, pero en caso contrario, la declarará pública, y el reclamante podrá acceder a ella una vez ejecutoriada la resolución.

La resolución del reclamo debe ser dictada dentro del plazo de quinto día hábil, contado desde el plazo final para presentar descargos u observaciones. En contra de la resolución que deniegue el acceso a la información solicitada, procederá el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante, según estipula el artículo 28 de la ley.

Título V: “Del Consejo para la Transparencia”.

Durante la tramitación de la ley, este fue uno de los asuntos que resultaron algo sensibles durante la discusión. Cuando la mandataria presentó la indicación sustitutiva total que reemplazaba el proyecto original por una ley específica, incluyó la creación del “Instituto de Promoción de la Transparencia”. Sin embargo, el propio Ejecutivo presentó una indicación para sustituirlo por “Consejo para la Transparencia”, que es el nombre definitivo que recibió este órgano (BCN, 2008).

El artículo 31 crea el Consejo para la Transparencia, como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto consiste en promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información.

Sus facultades y atribuciones se encuentran descritas taxativamente en el artículo 32 de la ley, dentro de las cuales se encuentran el fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de

esta ley y aplicar las sanciones que correspondan; resolver los reclamos por denegación de acceso a la información; dictar instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información; formular recomendaciones a los órganos de la administración del Estado; capacitar funcionarios públicos en materias de transparencia y acceso a la información; velar por el adecuado cumplimiento de la Ley N° 19.628 sobre Protección de Datos Personales; etc.

El artículo 36 dispone que el Consejo para la Transparencia cuenta a nivel de dirección y administración con un Consejo Directivo, el cual se encuentra integrado por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado adoptado por dos tercios de sus miembros en ejercicio. Tales consejeros duran seis años en sus cargos, pudiendo ser designados sólo para un nuevo período. El Consejo Directivo elegirá de entre sus miembros a su Presidente, el cual solo durará dieciocho meses en el ejercicio de sus funciones.

Título VI: “Infracciones y Sanciones”.

Los artículos 45, 46 y 47 establecen que la autoridad del órgano o servicio requerido que hubiere denegado infundadamente el acceso a la información; la no entrega oportuna de la información una vez que ha sido ordenada por resolución firme; y el incumplimiento injustificado de las normas sobre transparencia activa, respectivamente, se sancionarán con una multa de entre 20% a 50% de las remuneraciones del infractor.

En el mismo orden de ideas, el artículo 48 dispone que las sanciones deberán ser publicadas en los sitios electrónicos del Consejo y del respectivo órgano o servicio, dentro del plazo de cinco días hábiles, contados desde que la respectiva resolución quede a firme.

Finalmente, y en conjunto con la aprobación de la primera ley específica en materia de transparencia en la función pública y acceso a la información, se llevaron a cabo una serie de modificaciones a distintos cuerpos legales, dentro de los cuales se encuentran la Ley N° 18.575; la Ley N° 19.880; la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades; la Ley N° 10.336 de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República; la Ley N° 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central.

II.5 GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE (2010-2014)

Hasta ese momento, se podría decir que ninguno de los mandatarios de la república desde el retorno a la democracia, se habían visto vinculados tan directamente en casos de corrupción, tráfico de influencias y conflictos de interés, como lo estuvo Sebastián Piñera antes de asumir su mandato el 11 de marzo de 2010. Es más, organismos internacionales han dado a conocer esta lamentable faceta del mandatario, uno de ellos Transparency International, la cual incorporó el caso LAN de 2006 en el Informe Global de la Corrupción 2009, resaltando el protagonismo que había tenido Sebastián Piñera en el abuso de información privilegiada con la compra de acciones de la aerolínea nacional, recalcando que “Pese a la resolución, parece que el incidente no tuvo ningún costo político para Piñera, uno de los candidatos para las elecciones presidenciales de 2009” (Cerna y Noriega, 2009, p. 194). Y efectivamente, no tuvo ningún costo.

Empero, este no sería el único antecedente que pondría en tela de juicio la integridad del nuevo gobierno. “Tras la victoria electoral, Piñera (2010-2014) armó su gabinete apostando al sector empresarial, guiado por la visión de eficiencia en la gestión” (Mendoza y Nercesian, 2021, p. 82). Al momento de conocerse la Cartera Ministerial, se discutió bastante su composición, debido a que se “(...) introdujo un sesgo particular al incluir gerentes y dueños de grandes grupos económicos y empresas multinacionales a la cabeza de importantes ministerios, algunos con antecedentes en carteras ministeriales durante la dictadura militar” (Mendoza y Nercesian, 2021, p. 84). Aquello significó exponerse a importantes conflictos de intereses, debido al gran recibimiento que se le estaba brindando al mundo privado para incidir fuertemente en el sector público.

Casos como los de Joaquín Lavín, quien al momento de asumir como Ministro de Educación, era uno de los propietarios de la Universidad del Desarrollo; Alfredo Moreno Charmer, quien fuera designado Ministro de Relaciones Exteriores, renunció dos semanas antes de asumir en la cartera, al directorio de la empresa transnacional Falabella (Correa, 2010); Felipe Larraín, designado como Ministro de Hacienda, fue miembro de la empresa AntarChile (Correa,

2010); o Jorge Bunster, quien en 2012 fue designado Ministro de Energía, cuando era dueño de \$273 millones de pesos en acciones de las empresas Copec y Enersis (Medina, 2012). Sin duda la incorporación del empresariado en las altas esferas del poder estatal eran una novedad para un país gobernado por la Concertación durante los últimos veinte años. Sin embargo, las múltiples situaciones de conflictos de interés derivaron a que el nuevo presidente realizara diversas modificaciones a su cartera ministerial.

Un caso que remeció la escena política por el financiamiento de intereses legislativos, fue el caso Corpesca. La empresa pesquera perteneciente al Grupo Angelini, Corpesca S.A., se encontraba muy interesada en la tramitación de la Ley de Pesca, presentada por el presidente Piñera en 2011, por lo que la empresa decidió financiar a ciertos parlamentarios a cambio que estos les favorecieran en la tramitación de dicha ley. El caso se destapó, cuando Giorgio Carrillo, un ex asesor de la diputada Marta Isasi, reveló haber emitidos boletas de honorarios a Corpesca por alrededor de \$25 millones de pesos (Roa, 2021). Posteriormente, se descubrió que el Senador Jaime Orpis, había recibido pagos mediante boletas ideológicamente falsas en alrededor de los \$209 millones de pesos. Francisco Mujica, Gerente General de Corpesca, se contactaba con los parlamentarios para hacerles llegar todo tipo de documentos y archivos, que contenían indicaciones sobre cómo votar y qué argumentos utilizar durante la tramitación de la ley, para que se tuviesen a la vista los intereses de la pesquera (Roa, 2021). Mujica fue condenado en 2018 por soborno y otros delitos tributarios, cumpliendo una pena remitida y una multa de \$60 millones de pesos. La ex diputada Marta Isasi, fue condenada 50 días de prisión, la pena de un año y cinco meses de suspensión para cargos u oficios públicos, más una multa de la mitad del monto defraudado (Diario Constitucional, 2021). Por su parte, Jaime Orpis fue condenado en calidad de autor por seis delitos consumados de fraude al Fisco (Diario Constitucional, 2021), por lo que en enero de 2022, se convirtió en el primer parlamentario que cumple pena efectiva de cárcel por delitos de corrupción y cohecho.

Finalmente, un caso de corrupción surgido en el mundo de la educación, fue el caso CNA. Durante el año 2010, el Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), Luis Eugenio Díaz, había llevado a cabo distintas formas de presión para evaluar y controlar la acreditación de distintas universidades, por lo que la Universidad del Mar, la Universidad Pedro de Valdivia, y la Universidad SEK, habían pagado sobornos para obtener la acreditación del

organismo en cuestión. En 2012, se conoció que Díaz había firmado contratos de asesorías con instituciones que luego fueron acreditadas, como por ejemplo, un contrato de \$60 millones de pesos con la Universidad del Mar, que contenía una cláusula de bonificación por cada año de acreditación obtenido (Guzmán y Riquelme, 2012). Debido a las diversas críticas, inclusive provenientes del Ministro de Educación Harald Beyer, Díaz suspendió su participación en la CNA, y en 2016 fue condenado por los delitos de cohecho, lavado de activos, violación de secreto y tráfico de influencias (24 Horas, 2016). Producto de todas estas irregularidades, en el año 2012 se anunció el cierre de la Universidad del Mar, cuestión que se concretó a inicios del año 2019.

En conclusión, independiente del sector político que represente el gobierno que se encuentre al mando, los casos de corrupción y los problemas de probidad e integridad han sido una constante que ha afectado a la política y al propio Estado, y que incluso, aun con la dictación de una reciente Ley de Transparencia en el año 2009, era necesario seguir elaborando políticas públicas para solucionar estos conflictos. La diferencia con los gobiernos anteriores, es que el gobierno del presidente Piñera enfatizó un trabajo en el desarrollo de la modernización del Estado, dentro del cual la transparencia y el acceso a la información pública iban a ser uno de los tres pilares principales de esta nueva política pública.

II.5.1 Agenda de Modernización del Estado y Alianza para el Gobierno Abierto.

A pocos días de que el presidente electo, Sebastián Piñera, asumiera el mando de la república, el país sufrió uno de los desastres naturales -lastimosamente- más importantes de nuestra historia. El terremoto del 27 de febrero remeció a un país en el año de conmemoración de su bicentenario, y con ello, trajo consigo un verdadero desafío para el nuevo Ejecutivo, que además de trabajar en el cumplimiento de sus propuestas de gobierno, debía afrontar las consecuencias de un desastre que afectó a millones de personas.

A pesar de lo anterior, la Agenda de Modernización del Estado para un Chile Desarrollado estuvo presente durante este gobierno. Lanzada en el 2011, se compuso de tres

ejes principales: Gobierno Cercano, Gobierno Eficiente y Gobierno Abierto (Chile, 2011). Es en relación a este último eje, que las materias de participación ciudadana y transparencia tomaron el protagonismo, a través de la implementación de iniciativas legales y administrativas que fortalecerían la transparencia y el acceso a la información, buscando robustecer una joven Ley N° 20.285 con poco recorrido en el ordenamiento jurídico. Algunas de las iniciativas legales propuestas por la agenda en comento, se basaban principalmente en mejorar la probidad en la función pública; publicar las declaraciones de patrimonio e intereses de las principales autoridades; mejorar la transparencia y probidad de los municipios; colaborar en la creación del Portal de Transparencia del Estado de Chile; implementar el Portal de Gobierno Abierto; etc. (Chile, 2012).

Durante el año 2011, nuestro país se unió a la Alianza por el Gobierno Abierto, iniciativa internacional multilateral en la que “(...) Los Estados miembros se comprometen a tomar acciones para promover la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la innovación y uso de las tecnologías para la apertura” (Gobierno Abierto Chile, s.f.). Asimismo, como fruto de esta alianza, cada Estado miembro debía elaborar un Plan de Acción de Gobierno Abierto, el cual debía componerse de una serie de medidas, acciones y propuestas tendientes a trabajar en sus cinco grandes desafíos: Mejoramiento de los servicios públicos; Incremento de la integridad pública; Gestión más efectiva de los recursos públicos; Creación de comunidades más seguras; e Incrementar la responsabilidad institucional (Chile, 2012).

Este plan debe desarrollarse cada dos años, lo que significa que las acciones y medidas contenidas en éstos deben desarrollarse y trabajarse en el corto plazo. Durante el gobierno en cuestión, se dictaron dos planes de acción, correspondiendo el primero de ellos únicamente al año 2012, y el segundo al periodo comprendido entre los años 2013-2014. Actualmente, nos encontramos en el Quinto Plan de Acción de Gobierno Abierto 2020-2022.

La Alianza de Gobierno Abierto busca promover la apertura de los gobiernos al escrutinio público del actuar de sus instituciones, así como a la colaboración de la ciudadanía en la búsqueda de caminos más efectivos en lo relativo al diseño y el control de las políticas públicas, la transparencia de los gobiernos en el manejo de los recursos públicos y la entrega de servicios, así como la innovación y el desarrollo colectivo de soluciones a los problemas de interés público. (Chile, 2012).

II.5.2 Marco Jurídico y Proyectos de Ley.

II.5.2.1 *Ley N° 20.742 que perfecciona el rol fiscalizador del Concejo; fortalece la Transparencia y Probidad en las Municipalidades; crea cargos y modifica normas sobre Personal y Finanzas Municipales (Boletín N° 8210-06, de 20 de marzo de 2012).*

Mediante el Mensaje Presidencial N° 454-359 de 2012, el presidente Piñera comenzó destacando los hitos legislativos que han ido incorporado los principios de probidad, transparencia y publicidad en nuestro ordenamiento jurídico. Dentro de estos grandes avances, se corroboró la necesidad de que las municipalidades formasen parte de este proceso, debido a que “(...) son la puerta de entrada para que las personas, especialmente las más vulnerables, accedan a servicios básicos como salud, intermediación laboral, educación, subsidios, etc.” (Chile, 2012, p. 2). De esta forma, las exigencias que presentan los cuerpos legales en materia de transparencia y probidad, ocasionan que sea menester que municipalidades deban mejorar sustancialmente su gestión, sus capacidades directivas y los niveles de profesionalización, permitiendo que se promuevan y fortalezcan los mecanismos de fiscalización y transparencia en dicho ámbito (Chile, 2012).

Así las cosas, el Ejecutivo propuso un proyecto de ley que modificó varios cuerpos legales, pero principalmente la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, con el objeto de “(...) fortalecer el rol fiscalizador del concejo y de la Contraloría General de la República; promover una mejor gestión municipal y perfeccionar el principio de transparencia y probidad en la gestión local” (Chile, 2012, p. 3). El proyecto permitiría avanzar en la modernización y el fortalecimiento de las administraciones municipales y la descentralización del país.

El contenido del proyecto se construyó en base a cinco ámbitos fundamentales, pero se enfocará este estudio en principalmente dos. El primer ámbito es en “Materias que fortalecen la probidad administrativa”, en el que se consagra la responsabilidad administrativa del alcalde, estando los Tribunales Regionales Electorales facultados para remover al alcalde ante un notable abandono de sus deberes o contravención grave al principio de probidad administrativa. Esta misma se establece como causal de cesación del cargo de concejal. Dicho concepto es precisado de la siguiente manera:

(...) trasgresión reiterada de las obligaciones que le imponen las leyes y demás normas que regulan el funcionamiento municipal, así como también en que los actos u omisiones que le sean imputables, signifiquen un grave detrimento al patrimonio municipal y afectare las actividades destinadas a dar satisfacción a las necesidades básicas de la comunidad. (Chile, 2012, p. 8).

El segundo ámbito es sobre “Materias que promueven una mayor Transparencia”. En primer lugar, se propone la obligación de mantener actualizado el índice de documentos declarados como reservados o decretos, en conformidad con la Ley N° 20.285. En segundo lugar, se establece la obligación al alcalde que termina su periodo, de entregar un acta de traspaso que incluya toda la información de su gestión y los antecedentes que han formado parte de la cuenta pública anual.

La Ley N° 20.742 fue publicada el 1° de abril de 2014. En materia de transparencia, prácticamente no existieron modificaciones ni se introdujeron nuevos artículos, sino que al igual como se propuso en el proyecto de ley, se reguló la denominada “Acta de Traspaso de Gestión”, cuya redacción inicial fue modificada, y quedó de la siguiente manera:

11) Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 67:

Agrégase el siguiente inciso cuarto, nuevo, pasando el actual a ser quinto:

“Asimismo, el alcalde deberá hacer entrega, al término de su mandato, de un Acta de Traspaso de Gestión, la que deberá consignar la información consolidada de su período alcaldicio, respecto de los contenidos indicados en el inciso segundo del presente artículo, así como de los contratos y concesiones vigentes. Dicha Acta deberá ser suscrita por el secretario municipal y el jefe de la unidad de control. Sin embargo, podrán no suscribirla si no estuviesen de acuerdo con sus contenidos, debiendo comunicar ello al alcalde que termina su mandato. El Acta de Traspaso de Gestión se entregará tanto al alcalde que asume como a los nuevos concejales que se integrarán, a contar de la sesión de instalación del concejo.”. (subrayado es propio).

En lo relativo a la probidad administrativa, nuevamente hay que reiterar que no se hicieron modificaciones sustanciales a esta materia, de hecho, la redacción original contenida

en el proyecto de ley es la misma que se aprobó en la redacción final, quedando de la siguiente manera:

“Artículo 51 bis.- El plazo para hacer efectiva la responsabilidad de los alcaldes y concejales, por acciones u omisiones que afecten la probidad administrativa o que impliquen un notable abandono de deberes, se contará desde la fecha de la correspondiente acción u omisión.

Con todo, podrá incoarse dicho procedimiento, dentro de los seis meses posteriores al término de su período edilicio, en contra del alcalde o concejal que ya hubiere cesado en su cargo, para el solo efecto de aplicar la causal de inhabilidad dispuesta en el inciso octavo del artículo 60 y en el inciso segundo del artículo 77.”.

“Art. 58, inciso segundo.- El alcalde que sea reelegido será responsable por las acciones y omisiones imputables del período alcaldicio inmediatamente precedente, que afecten la probidad administrativa o impliquen un notable abandono de deberes, sin perjuicio de que se aplique, a su respecto, lo previsto en el artículo 51 bis.”.

Como es posible apreciar, no fue un proyecto de ley que se centrara en trabajar el fortalecimiento y promoción de la transparencia en las municipalidades, sino más bien, se hizo hincapié a una modernización de la gestión municipal y en una mayor profesionalización de la misma. De esta forma, el principio de transparencia que venía siendo protagonista de las principales reformas y cuerpos legales dictados en pos de la modernización del Estado, fue solo un aspecto más que estuvo presente, pero que no implicó un cambio sustancial en la materia, cuando era realmente necesario.

Por ejemplo, “Respecto a la transparencia activa, el 95% de la administración central ha cumplido con los estándares exigidos. Lo que contrasta con los municipios, donde el cumplimiento a fines de 2012 sólo llegaba al 30%” (Ramis, 2013, p. 4). Los municipios, tras la entrada en vigencia de la Ley N° 20.285, eran los órganos de la administración del Estado que menos cumplimiento presentaban respecto a las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública, por lo que la Ley N° 20.742 implicó una oportunidad de enfrentar dicha problemática, pero que no supo ser aprovechada.

II.5.2.2 *Ley 20.880 sobre Probidad en la Función Pública y prevención de los Conflictos de Intereses (Boletín N° 7616-06, de 03 de mayo de 2011).*

El fundamento principal del proyecto contenido en el Mensaje Presidencial N° 041-359 de 2011, es el reconocimiento que ha adquirido el principio de probidad en la Constitución Política, tras su reforma en el año 2005. Y es que el principio de probidad administrativa:

(...) importa el deber de desempeñarse con rectitud en el ejercicio de la función pública, lo que importa que el actuar tanto de las autoridades como de los funcionarios debe girar en torno a la consecución del bien común y no anteponiendo el interés personal o particular de algún grupo, considerando que el Estado debe estar al servicio de las personas. (Chile, 2011, p. 3).

Para la promoción y fortalecimiento de este principio, el Ejecutivo señaló que era menester la existencia de un sujeto fiscalizado -el funcionario público-, y uno fiscalizador. ¿Quién o quiénes son los sujetos fiscalizadores? Cuando hablamos de un régimen democrático, “(...) el mejor ente fiscalizador del principio de probidad es, en último término, la propia ciudadanía la que tiene los mayores incentivos para denunciar y perseguir actos de corrupción” (Chile, 2011, p. 4). De esta forma, para velar por la protección y aplicación del principio de probidad en la administración, debe propenderse a la elaboración de iniciativas legislativas que aseguren y fortalezcan el control ciudadano.

Para poder llevar a cabo dicho control -dice el Ejecutivo-, es necesario que las personas puedan acceder a la información de las autoridades, sobre todo cuando se está incurriendo en algún supuesto de responsabilidad administrativa, de manera que “(...) dé cuenta, clara y transparentemente, de dónde están radicados los intereses de las autoridades y funcionarios obligados y a cuánto asciende el patrimonio de éstos” (Chile, 2011, p. 14). Es por ello, que el proyecto de ley incentivó el libre acceso a la información de la declaración de los intereses y patrimonio de autoridades y ciertos funcionarios públicos.

Si bien la declaración de intereses era una figura que ya existía en la Ley N° 19.653, y la declaración de patrimonio había sido incorporada en la anterior Ley N° 20.088, este proyecto de ley propuso recoger en un solo cuerpo normativo la regulación vigente sobre ambas

declaraciones, actualizándolas, y estableciendo tanto nuevas obligaciones como nuevas autoridades y funcionarios sujetas a ella.

Si esa información es de conocimiento de cualquier interesado, éste podrá contrastar la actuación de la autoridad o del funcionario con su correspondiente deber legal. De esa forma se fomenta la transparencia en la Administración y se disminuye la práctica del secretismo. (Chile, 2011, p. 5).

Asimismo, se presentó la necesidad de cumplir con los estándares de probidad y transparencia establecidos en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD), que reconocía la declaración de intereses y patrimonio como la herramienta más eficaz en la prevención de conflictos de interés. Así las cosas, el proyecto de ley buscó “adecuar nuestra 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” (Chile, 2011, p. 7).

Además, la iniciativa de ley buscó regular el caso de los fideicomisos, estableciendo un mecanismo eficaz para el control y prevención de los conflictos de intereses, pues dicha institución encontraba -y encuentra a día de hoy-, muy poca regulación en nuestro ordenamiento jurídico. Principalmente, esta regulación buscaba aplicarse en:

“(…) la enajenación de activos que representen un conflicto manifiesto de interés y que sin su desasimiento, la autoridad se verá impedida de tomar las decisiones que le competen de manera imparcial, o al menos, generará inseguridad respecto de que efectivamente haya sido adoptada en dichos términos.

La Ley N° 20.880 fue publicada en los primeros días del año 2016. Asimismo, su reglamento, el Decreto N° 2 de 2016, fue aprobado para determinar el formulario único en el cual deberán efectuarse las declaraciones, y las normas necesarias para dar cumplimiento a dichas disposiciones. Sin embargo, desde su dictación y entrada en vigencia en el ordenamiento jurídico, la ley en comento ha sido objeto de 21 proyectos de modificación, los cuales en su mayoría no han superado el Primer Trámite Constitucional.

Dentro del articulado más destacable de esta ley -en lo que dice relación al objeto de este estudio-, encontramos el artículo 3°, el cual establece expresamente la publicidad de las declaraciones de intereses y patrimonios.

“Artículo 3°, inciso primero.- Para el debido cumplimiento del principio de probidad, esta ley determina las autoridades y funcionarios que deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública, en los casos y condiciones que señala.”.

Por su parte, el artículo 6° reitera esta idea de publicidad de las declaraciones de intereses y patrimonios. Sin embargo, hace la prevención de que la declaración contenga datos sensibles y datos personales, que son objeto de protección de la Ley N° 19.628, según establece el artículo 10 del reglamento¹⁴ de esta ley. Así también, se regula la transparencia activa de las declaraciones de ciertos sujetos señalados en el artículo 4°, debiendo publicarse dichas declaraciones en las plataformas electrónicas de las instituciones respectivas.

“Artículo 6°, inciso segundo.- La declaración será pública, sin perjuicio de los datos sensibles y datos personales que sirvan para la individualización del declarante y su domicilio, y revestirá, para todos los efectos legales, la calidad de declaración jurada. Respecto de los sujetos señalados en los números 1 a 4 del artículo 4°, y de los sujetos a que se refiere el Capítulo 3° de este Título, esta declaración y sus actualizaciones se publicarán en el sitio electrónico de la institución respectiva, debiendo mantenerse en dicho sitio mientras el declarante se desempeñe en el cargo y hasta seis meses después del cese de sus funciones. Quienes posteriormente traten los datos contenidos en la declaración, no podrán usarlos con finalidades diferentes a aquellas que permitan el

¹⁴ **Artículo 10 Reglamento Ley N° 20.880.- Protección de datos personales.** Se mantendrán en reserva los datos sensibles del declarante, de conformidad con lo dispuesto en la ley N° 19.628, tales como aquellos que permitan identificar su afiliación a partidos o movimientos políticos, su participación en iglesias o entidades religiosas, su orientación sexual, su origen racial o su estado de salud o discapacidad.

Además, se mantendrán en reserva los datos personales de rol único nacional; el domicilio señalado en la individualización; la dirección, el rol de avalúo, la foja y el número de inscripción de inmuebles que se individualicen como domicilio, y la placa patente de vehículos.

Lo preceptuado en los incisos precedentes será también aplicable a los datos que se declaren respecto del cónyuge o conviviente civil, los hijos sujetos a patria potestad cuyos bienes estén sometidos a la administración del declarante y personas sujetas a tutela o curatela de éste. Los datos de individualización de menores de edad también se mantendrán en reserva.

Los datos reservados conforme a este reglamento no podrán ser publicados ni divulgados y sólo podrán ser conocidos por las personas que en ejercicio de sus funciones fiscalizadoras o sancionatorias accedan a ellos, quienes deberán guardar reserva de tal información.

control de la probidad en la función pública. La infracción de esta prohibición será sancionada conforme al Título V de la ley N°19.628.”. (subrayado es propio).

Finalmente, el artículo 59 introduce una modificación a la Ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, remitiendo las normas de transparencia de la Ley N° 20.285, y las propias de la Ley N° 20.880.

“Artículo 59.- Reemplázase el inciso segundo del artículo 15 de la ley N°20.600, que crea los Tribunales Ambientales, por el siguiente:

“Con todo, en materia de remuneraciones tendrá el mismo régimen remuneratorio, de dedicación e incompatibilidades del personal de la Superintendencia del Medio Ambiente. Asimismo, estos trabajadores estarán sujetos a las normas de transparencia a que se refiere el artículo octavo de la ley N°20.285, a las establecidas en la ley sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, y al Título III de la ley N°18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, debiendo consignarse en los contratos respectivos una cláusula que así lo disponga. La infracción a las normas de probidad será causal del término del contrato de trabajo.”. (subrayado es propio).

II.6 GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET JERIA (2014-2018)

Con la instauración de las grandes empresas y grupos de interés en la política tras el gobierno del presidente Sebastián Piñera, el control por parte de la ciudadanía y de las autoridades sobre la influencia del mundo privado en el ámbito público, era particularmente deficiente. Aquello es evidenciable tras el surgimiento de distintos casos de corrupción mediante el otorgamiento de boletas falsas para el financiamiento de campañas electorales, conflictos de interés entre los altos cargos públicos con empresarios, y el desborde del tráfico de influencias en la política. Sin duda, todas estas situaciones orillaron a que pusiera en jaque la confianza de la ciudadanía, la cual ya no solo veía con malos ojos a los políticos que salían o que se mantenían en el poder, sino que también a los que llegaban al gobierno.

Al igual que ocurrió durante su primer mandato, la reelecta presidenta volvería a que enfrentar los viejos y nuevos casos de corrupción que estallaron en la escena pública. Desde las Fuerzas Armadas, pasando por el financiamiento ilegal de campañas políticas, hasta tráfico de influencias protagonizadas por miembros de su propia familia, la mandataria volvería a atravesar un turbulento gobierno.

El caso Milico-Gate estalló en agosto de 2015, cuando The Clinic reveló un reportaje sobre el cabo Juan Carlos Cruz, funcionario del Departamento de Planificación Financiera del Ejército, quien había gastado alrededor de \$2.368 millones en apuestas en el Casino Monticello (Pizarro y Weibel, 2015). El dinero provenía de la Ley Reservada del Cobre¹⁵, la cual quedaba fuera del control del Congreso Nacional y de la Contraloría de la República, por lo que no estaba sujeto a ningún mecanismo de transparencia y rendición de cuentas. Posteriormente, se dio a conocer el caso del General Antonio Cordero Kehr y del principal proveedor de armas y de repuestos de la institución, la empresa CYM, a la cual se le habrían pagado sobrepagos en

¹⁵ Dictada en el año 1958, la Ley N° 13.196 era uno de los mecanismos de financiamiento de las Fuerzas Armadas. Dicha Ley establecía que lo obtenido de la comercialización de la minería en el exterior, debía entregarse en un 15% a las Fuerzas Armadas. Posteriormente, esta cifra fue reducida al 10%, con un monto mínimo de \$180 millones de dólares. Actualmente, dicho sistema ha sido derogado por la Ley N° 21.174, que modifica la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas y crea un Fondo de Contingencia Estratégico.

compras de diversas especies (The Clinic, 2016). Por su parte, el ex General del Ejército, Héctor Ureta, fue procesado en 2018 por fraude al Fisco, por la suma de \$1.783 millones, y el ex Coronel Juan Silva Hinojosa, fue procesado por el delito de fraude al Fisco en \$2.135 millones. Pero una de las aristas más impactantes de este caso, es la del ex Comandante en Jefe del Ejército, Juan Miguel Fuente-Alba, quien fuera investigado por mantener un acaudalado patrimonio, compuesto de automóviles lujosos, inmuebles de un valor muy elevado, y la propiedad de acciones en diversas empresas. Actualmente, el ex Comandante en Jefe del Ejército, arriesga 15 años de cárcel, por los delitos de fraude al Fisco, malversación de caudales públicos, y lavado de activos, mismos delitos que han sido imputados a su esposa, la hija del ex Comandante en Jefe del Ejército, Anita Pinochet Hiriart (Ayala, 2021).

Los casos de corrupción, evasión tributaria y financiamiento de la política que sacudieron a nuestro país durante este gobierno, fueron el caso Penta y el caso SQM. Gracias a las investigaciones realizadas por un fraude al Fondo de Utilidades Tributables (FUT) en octubre de 2014, el Servicio de Impuestos Internos se percató de ciertas irregularidades en algunas declaraciones de impuestos, además de la presentación de boletas de honorarios falsas. Los principales implicados fueron Carlos Délano y Carlos Lavín, controladores de Penta, esto debido a que su antiguo socio y director de la empresa, Hugo Bravo, reconoció la implicancia de Penta en el caso FUT, y en donaciones irregulares a políticos para el financiamiento de sus campañas electorales. Algunos de estos políticos implicados fueron Ena Von Baer, Pablo Zalaquett, Jovino Novoa, Laurence Golborne, Pablo Wagner, Felipe de Mussy, Iván Moreira y el concertacionista Andrés Velasco. Tanto Carlos Délano como Carlos Lavín fueron condenados en 2018 a cuatro años de libertad vigilada intensiva, a pagar una multa de \$857 millones de pesos, y a realizar clases sobre ética en la dirección de empresas (Tele 13, 2018).

Por su parte, en enero de 2015, se abrió una nueva arista en el caso Penta, la cual involucraba a la Sociedad Química y Minera de Chile (SQM), pues las investigaciones arrojaron que durante los años 2009 y 2014, se llevó a cabo la emisión de boletas y facturas para la financiación de políticos y asesores en campañas electorales, cuya suma superaba con creces los \$7.000 millones. Inclusive, luego de la denuncia del Servicio de Impuestos Internos y del inicio de la investigación por el Ministerio Público, el entonces Ministro del Interior, Rodrigo Peñailillo, ejerció una serie de presiones para que el Servicio de Impuestos internos desistiese

la persecución penal, a lo cual se accedió y se terminó acotando la querrela (González y Ramírez, 2015). Algunos de los implicados en este escándalo fueron Pablo Zalaquett, Joaquín Lavín, Fulvio Rossi, Jovino Novoa, Roberto León, Pablo Longueira, Marco Enríquez-Ominami, y personas que habían trabajado en las campañas presidenciales de Eduardo Frei, Sebastián Piñera, y de la propia Michelle Bachelet. En 2018, se produjo un acuerdo entre SQM y la Fiscalía para una salida alternativa, estableciéndose un pago por parte de la minera por \$2.550 millones. En cuanto a los más de 180 implicados en el caso, solo ocho personas fueron condenadas, y alrededor de 120 fueron sobreesidas o dejadas de ser investigadas, convirtiéndose en todo un escándalo y fracaso para la justicia nacional en este tipo de delitos (Pizarro y Ramírez, 2018).

Por último, el caso de tráfico de influencias que afectó directamente a la reelecta jefa de Estado, y que significó una gran pérdida de la popularidad y confianza que mantenía con la ciudadanía, fue el caso Caval. La Sociedad Exportadora y de Gestión Caval LTDA., cuya propietaria era Natalia Compagnon, cónyuge de Sebastián Dávalos -hijo de la presidenta Michelle Bachelet-, había recibido un préstamo bancario por \$6.500 millones, tan solo un día después de conocerse la victoria de Bachelet en segunda vuelta. El préstamo en cuestión había sido tratado directamente entre Compagnon y Dávalos, con Andrónico Luksic, vicepresidente de la entidad bancaria (Sallaberry, 2015). El dinero fue destinado a la compra de terrenos en la comuna de Machalí, que posteriormente -y gracias al cambio del plan regulador de la zona-, el suelo aumentó enormemente su plusvalía. Aquel escándalo implicó la renuncia de Sebastián Dávalos a la Dirección Sociocultural de la Presidencia, en febrero de 2015.

Al segundo año de gobierno, y producto de los escándalos de corrupción que azotaban a todos los sectores de la política nacional -incluyendo a la propia mandataria-, la jefa de Estado decidió pedirles a cada uno de sus ministros que pusieran sus cargos a disposición, para que así pudiera decidir quienes se quedaban o definitivamente se iban, con motivo de apaciguar la delicada situación que atravesaba el país. En consecuencia, la presidenta Bachelet se dispuso a reunir a un conjunto de expertos, para que elaborasen un paquete de medidas legislativas y administrativas que regulasen los negocios y la actividad política, para así enfrentar uno de los periodos de corrupción más mediáticos y embarazosos de la historia de nuestro país.

II.6.1 Agenda para la Transparencia y Probidad en los Negocios y la Política.

Como respuesta a los nuevos casos de corrupción que remecían una vez más el escenario político y público, se recurriría al viejo método surgido en el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, y al que la mandataria había acudido durante su primer gobierno. De esta forma, la presidenta convocó a un grupo de expertos para conformar el Consejo Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción.

Dicha comisión, compuesta por 16 expertos y liderada por el economista Eduardo Engel, disponía de un plazo bastante acotado -45 días-, en el que se debía realizar un diagnóstico de las políticas de probidad y transparencia existentes en nuestro país, para así elaborar una propuesta de marco normativo que combatiera la corrupción, los conflictos de intereses, y el tráfico de influencias dentro de la política y los negocios (Sahd y Valenzuela, 2018). Como fruto de dicho trabajo, se elaboró un informe que contenía 21 temas distribuidos en cinco grandes ejes: (1) Prevención de la corrupción; (2) Regulación de los conflictos de interés; (3) Financiamiento de la política para fortalecer la democracia; (4) Confianza en los mercados e integridad; y (5) Ética y derechos ciudadanos.

Así las cosas, en abril de 2015, la Presidenta de la República anunció una nueva Agenda para la Transparencia y Probidad en los Negocios y la Política, la cual estaba compuesta por 18 iniciativas legales y 14 medidas administrativas, cuyo propósito era “(...) mejorar la calidad de la política y el ejercicio de la función pública, apuntando a prevenir la corrupción y dotar de mayor transparencia la relación de la política y los negocios” (Sahd y Valenzuela, 2018, p. 12). Dentro de las propuestas, destacó la creación de una Comisión para el Mercado Financiero; proyecto para prevenir y sancionar conflictos de intereses; un proyecto de ley sobre Fortalecimiento de la Alta Dirección Pública; reforma constitucional que le entregaba autonomía al Servicio Electoral; proyecto de reforma a la ley de partidos políticos; etc.

A diferencia de la agenda presentada durante su primer gobierno, se introdujeron iniciativas destinadas a elevar los estándares de probidad y transparencia en el sector privado y su relación con el Estado. La propia mandataria reconocería que aquello significaba establecer “Una agenda profunda porque apunta a la raíz de los problemas, aun sabiendo que afectará

intereses y provocará oposiciones” (Sahd y Valenzuela, 2018, p. 12). Asimismo, dicha política de transparencia se inclinó en promover y fortalecer una mayor participación de la sociedad civil, cuya función no solo consistía en presionar y monitorear las discusiones parlamentarias, sino también la posterior implementación de los proyectos (Sahd y Valenzuela, 2018).

Esta renovada agenda se llevó a cabo en conjunto con las medidas contenidas en el Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016, fruto de la Alianza para el Gobierno Abierto suscrita en el año 2011, durante el primer mandato del presidente Piñera. La Ley sobre Probidad en la Función Pública, el proyecto que modifica la Ley de Transparencia, la Ley sobre Partidos Políticos, y la regulación de la Ley de Lobby, son algunos de los proyectos contenidos y tratados tanto en la agenda de probidad y transparencia como en el plan de acción correspondiente al segundo gobierno de la mandataria.

II.6.2 Marco Jurídico y Proyectos de Ley

II.6.2.1 Ley N° 20.870 que establece la cesación en los cargos de Parlamentarios, Alcaldes, Consejeros Regionales y Concejales por infracción a las normas sobre Transparencia, Límites y Control del Gasto Electoral (Boletín N° 10000-07, de 21 de abril de 2015).

Como es posible apreciar en el Mensaje Presidencial N° 163-363 de 2015, el proyecto de reforma constitucional surge como fruto del trabajo realizado por el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, teniendo como objetivo “(...) imponer una sanción directa en la Constitución, que no dependa de la entidad de la pena finalmente aplicada al eventual delito, sino que opere de pleno derecho una vez que se encuentra firme la sentencia condenatoria respectiva” (Chile, 2015, p. 6).

Así las cosas, el proyecto presentado buscó establecer la cesación de cargos de elección popular, frente a la infracción de las normas sobre financiamiento, transparencia, límites y control del gasto electoral, exceptuando a los organismos que contaran con sus propias facultades legislativas para regular sobre el tema, como es el caso de diputados y senadores.

En un inicio, se propuso únicamente agregar un nuevo inciso segundo al artículo 125, contenido en el Capítulo XIV sobre Gobierno y Administración Interior del Estado. Sin embargo, durante su discusión en la Comisión Especial encargada de conocer proyectos relativos a Probidad y Transparencia, tanto los parlamentarios como el propio Ejecutivo decidieron que lo más conveniente sería también hacer aplicable dicha sanción, en el caso de los diputados y senadores que incurriesen en la infracción de las normas sobre financiamiento, transparencia, límites y control del gasto electoral. Es por ello, que se decidió refundir los Boletines N° 10.000-07 y 9860-07 en un solo proyecto de reforma constitucional.

Finalmente, en noviembre de 2015 y tras solo meses de su ingreso en el Congreso Nacional, se publicó la Ley N° 20.870.

En primer lugar, se introdujo un nuevo inciso séptimo en el artículo 60, en lo referido a las normas comunes para los diputados y senadores, estableciendo lo siguiente:

“Cesará en su cargo el diputado o senador que haya infringido gravemente las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, desde la fecha que lo declare por sentencia firme el Tribunal Calificador de Elecciones, a requerimiento del Consejo Directivo del Servicio Electoral. Una ley orgánica constitucional señalará los casos en que existe una infracción grave. Asimismo, el diputado o senador que perdiere el cargo no podrá optar a ninguna función o empleo público por el término de tres años, ni podrá ser candidato a cargos de elección popular en los dos actos electorales inmediatamente siguientes a su cesación.”. (subrayado es propio).

Por su parte, se introdujeron en el artículo 125, los nuevos incisos segundo y tercero, aplicables tanto a los gobernadores regionales, consejeros regionales, alcaldes y concejales, los cuales establecen lo siguiente:

"Con todo, cesarán en sus cargos las autoridades mencionadas que hayan infringido gravemente las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, desde la fecha que lo declare por sentencia firme el Tribunal Calificador de Elecciones, a requerimiento del Consejo Directivo del Servicio Electoral. Una ley orgánica constitucional señalará los casos en que existe una infracción grave.

Asimismo, quien perdiere el cargo de alcalde, consejero regional o concejal, de acuerdo a lo establecido en el inciso anterior, no podrá optar a ninguna función o empleo público por el término de tres años, ni podrá ser candidato a cargos de elección popular en los dos actos electorales inmediatamente siguientes a su cesación.”. (subrayado es propio).

II.6.2.2 *Ley N° 20.860 sobre Reforma Constitucional que otorga Autonomía Constitucional al Servicio Electoral (Boletín N° 10055-07, de 19 de mayo de 2015).*

Según consta en el Mensaje Presidencial N° 348-363 de 2015, el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, ha planteado que el Servicio Electoral “(...) sea reconocido como una autonomía constitucional, con el fin de fortalecer su independencia y capacidades institucionales para realizar su rol administrativo de organización de elecciones, y de fiscalización del funcionamiento y financiamiento de procesos electorales y partidos políticos” (Chile, 2015, p. 3).

De esta forma, el contenido del proyecto de reforma constitucional consta de un único artículo, que incorpora en el Capítulo IX sobre Justicia Electoral, un nuevo artículo 97 bis. Como primer punto, se propuso modificar el título del capítulo anteriormente mencionado, pasando a denominarse “Justicia electoral y Servicio Electoral”. En segundo lugar, se buscó elevar a rango constitucional al Servicio Electoral, consagrándolo como un órgano autónomo, encargado de administrar, supervigilar y fiscalizar los procesos electorales y plebiscitarios, velar por el cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite, y control del gasto electoral, como así también las normas que regulen el aporte público y las actividades de los partidos políticos.

Finalmente, en octubre de 2015, y tras solo meses de su ingreso al Congreso Nacional, se publicó la Ley N° 20.860.

Por un lado, se reemplazó el epígrafe del Capítulo IX de la Constitución por el de “Servicio Electoral y Justicia Electoral”. A su vez, se introdujo un nuevo artículo 94 bis, cuyo inciso primero establece lo siguiente:

“Artículo 94 bis.- Un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Servicio Electoral, ejercerá la administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios; del cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral; de las normas sobre los partidos políticos, y las demás funciones que señale una ley orgánica constitucional.”.

II.6.2.3 *Ley N° 20.900 sobre Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia (Boletín N° 9790-07, de 16 de diciembre de 2014).*

Tal y como se aprecia en el Mensaje Presidencial N° 718-362 de 2014, la regulación efectiva de las campañas electorales, su control por un órgano con atribuciones suficientes, y el debido financiamiento de los partidos políticos, son aspectos que se vuelven trascendentales para fortalecer nuestro sistema democrático y electoral. Así las cosas, el contenido del proyecto se construyó sobre cinco puntos o materias muy interesantes. La primera de ellas pretendía lograr una mayor equidad en la política y en las campañas, modificando ciertas disposiciones de la Ley N° 19.884 sobre Transparencia, Límites y Control de los Gastos Electorales, regulando tanto un aporte público para la democracia, como rebajando drásticamente el límite de gasto electoral de los partidos políticos.

En segundo lugar, se propusieron normas para una mayor transparencia y control de conflictos de interés, basadas principalmente en la eliminación de los aportes anónimos y reservados; la prohibición de aportes a campañas o partidos políticos por personas jurídicas; rebaja al límite de los aportes que pueden efectuar las personas naturales; y establecer una plataforma electrónica dirigida por el Servel, habilitada especialmente para recibir todo tipo de aportes en dinero, los cuales sean públicos y de fácil acceso para la ciudadanía.

En tercer lugar, se propusieron modificaciones para establecer una mayor equidad de las campañas electorales y respeto a la ciudadanía, mediante tres medidas fundamentales: (1) Los medios de prensa y radioemisoras deberán informar sus tarifas al Servel, como así también, que sus tarifas sean pagadas a través de la plataforma electrónica del servicio; (2) Potenciar el rol informativo y el espacio de debate público de las radios, con miras de entregar una mayor

información; y (3) Restringir la propaganda electoral en espacios públicos, habilitándose únicamente las plazas públicas, bandejones y parques previamente autorizados por el Servel.

En cuarto lugar, se buscaron modificar ciertas disposiciones de la Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, cuyo objetivo fue el fortalecimiento del Servicio Electoral y de las normas de fiscalización. Algunas de las facultades a regular fueron el supervisar la rendición de cuentas; realizar y ordenar auditorías a los estados anuales de cuenta pública; ingresar a los recintos en los que funcionen partidos políticos o tengan sede las candidaturas; y acceder a los libros de cuentas y documentos que permitan fiscalizar los estados financieros.

Por último, en lo relativo a las normas transitorias, se regularon los siguientes tres asuntos: (1) Reforma a la institucionalidad del Servicio Electoral, estableciendo el compromiso de que la mandataria presentará al Congreso un proyecto para reformar la estructura orgánica del Servel; (2) Entrada en vigencia de las normas sobre aporte a partidos, estableciendo un plazo de tres meses desde publicada la ley para el primer aporte trimestral; y (3) Creación de un Código Electoral, que permita unificar y sistematizar los diversos cuerpos legales que rigen la materia.

Finalmente, en abril de 2016, se publicó la Ley N° 20.900, considerada como la mayor reforma al Servicio Electoral desde su creación en 1925 (Servicio Electoral de Chile [Servel], 2016). Los cuerpos legales que fueron modificados son los siguientes: (1) Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios; (2) Ley N° 19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral; (3) Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos; (4) Ley N° 19.885, que incentiva y norma el buen uso de donaciones que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos; (5) Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral; (6) Ley N° 20.640, que establece el Sistema de Elecciones Primarias para la Nominación de Candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes; (7) Ley N° 19.882 que regula la Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos que indica; y (8) Ley N° 18.583, Orgánica Constitucional que fija planta del Servicio Electoral.

II.7 GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE (2018-2022)

Al igual que su predecesora, un rostro conocido en la presidencia retornaba al Palacio de la Moneda. A pesar de las vinculaciones que se le imputaron por ser íntimo amigo y ex socio de Carlos Délano -protagonista del Caso Penta-, o de la participación de Ministros y colaboradores suyos en el escándalo del financiamiento de campañas políticas mediante boletas y facturas falsas, Sebastián Piñera supo hacerse con las preferencias en las elecciones presidenciales del año 2017. A pesar de los grandes escándalos de corrupción que estallaron en el gobierno anterior, el reelecto jefe de Estado parecía estar preparado para afrontar la crisis política y social que hundía cada vez más la institucionalidad pública y política, y que había perdido la poca confianza que mantenía la ciudadanía. Pero, ¿qué sería de un gobierno entrante que no es sacudido por casos de corrupción, conflictos de interés o tráfico de influencias para nuestro país?

El caso con el que se inició el declive de una de las instituciones mejor valoradas por la ciudadanía, y el fraude al Fisco más grande en la historia de nuestro país, tiene un nombre muy peculiar: el caso Pacogate. En 2015, las instituciones bancarias BancoEstado y Banco Falabella, enviaron un Reporte de Operación Sospechosa (ROS) a la Unidad de Análisis Financiero, en donde se identificaron actividades irregulares tanto en la cuenta del Capitán Felipe Ávila, como en cuentas corrientes de Carabineros de Chile. En 2017, el General Director de Carabineros, Bruno Villalobos, reconoció la eventual comisión de delitos por parte de la Intendencia de la institución, dando de baja a nueve oficiales de carabineros (Chilevisión, 2018). La estructura manejada por la “Mafia de la Intendencia”, era controlada por altos cargos de la institución, los cuales reclutaban a carabineros de un rango inferior y a distintos civiles, entre familiares y cercanos, con motivo de que facilitaran sus cuentas corrientes para desviar los fondos contenidos en las cuentas fiscales de la institución, con cargo de una comisión. Posteriormente en 2018, el ex General Director de Carabineros, Eduardo Gordon, fue formalizado por el delito de malversación de caudales públicos, tratándose así de la primera formalización a un exgeneral director de Carabineros desde la Reforma Procesal Penal (Cooperativa, 2018). En ese mismo año, el ex Contralor de la República, Ramiro Mendoza, declaró haber tenido conocimiento de

las supuestas irregularidades cometidas en Carabineros desde el año 2010, pero que decidió anular el sumario que se había iniciado, luego de que el entonces General Director de Carabineros, Eduardo Gordon, se comprometiera a investigar internamente los hechos (Fernández, 2018). A casi dos años de destaparse el escándalo, y por la ocurrencia de otras situaciones que hundían cada vez más la institución, el General Director de Carabineros, Hermes Soto, renovó a más de un tercio del Alto Mando de Carabineros, como respuesta a los crecientes cuestionamientos y al millonario fraude, que para marzo del año 2018, alcanzaba la suma de \$28 mil millones de pesos. A marzo del año 2020, la cifra defraudada por la institución policial alcanzó los \$35 mil millones de pesos (Ayala, 2020).

Otro caso que comenzó a desestabilizar una de las pocas instituciones de la nación que aún mantenía un mayor grado de confianza por parte de la ciudadanía, es el caso PDI. Su principal implicado, el ex Director General de la Policía de Investigaciones, Héctor Espinoza, ha sido formalizado y puesto en prisión preventiva por los delitos de malversación de caudales públicos, falsificación de instrumento público y lavado de activos, tras ser acusado de la apropiación de \$146 millones de gastos reservados de la institución, entre junio de 2015 y marzo de 2017 (Castillo, 2021). En conjunto con su cónyuge, María Neira Cabrera, y el Subcomisario de la institución, Villablanca Inostroza, se han visto implicados en la compra de bienes muebles e inmuebles con los recursos de los gastos reservados, además de declarar falsamente y de omitir información en su declaración de patrimonio e intereses.

Por último, en octubre de 2021, y tras la masiva filtración de datos financieros develados a nivel mundial -más conocidos como Pandora Papers-, por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ), se conoció uno de los últimos escándalos de conflicto de interés y tráfico de influencias que han arremetido contra Sebastián Piñera hasta la fecha. La familia Piñera Morel hasta el año 2010, fue parte de la accionista mayoritaria del proyecto minero Dominga, en conjunto con Carlos Délano. Una vez asumido su mandato, la familia del presidente reelecto había vendido su parte de la propiedad de Dominga a Délano, por \$152 millones de dólares, los cuales fueron pagados en tres partes, y en su gran mayoría, en las Islas Vírgenes Británicas, para evitar el pago de impuestos en nuestro país (Chilevisión, 2021). La condición del último pago estaba sujeta a que no estableciera en la comuna de La Higuera una zona de protección ambiental que obstaculizara la instalación y operación del proyecto minero.

Sin embargo, el precedente de este caso se remonta al año 2017, en el que se dio a conocer un supuesto conflicto de interés entre Sebastián Piñera y la Minera Dominga. En ese entonces, el Ministerio Público inició la investigación de los hechos, pero la Fiscalía terminó por sobreseer al mandatario ante la inexistencia de delito y su falta de participación, pues este último aseguró que la venta de la minera fue realizada por su fideicomiso ciego, y que él no fue ni consultado ni informado (BBC News, 2021). Sin embargo, tras la filtración de los nuevos antecedentes por Pandora Papers, la Fiscalía decidió abrir una nueva causa penal en contra del presidente Piñera. Asimismo, los parlamentarios de oposición tramitaron una Acción Constitucional en contra del mandatario, la cual si bien fue aprobada por la Cámara de Diputados, aquella no tendría la misma suerte en el Senado, pues no se alcanzó el quórum requerido para aprobarse (Senado, 2021).

II.7.1 Agenda de Integridad Pública y Transparencia

“Quizás en el ámbito que más continuidad ha existido en materia de modernización del Estado es en Transparencia” (Chile, 2019, p. 80). La Agenda de Modernización del Estado es presentada por el Ejecutivo en 2019, y surge como fruto del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado, creado en 2018. Dentro de los contenidos de dicha agenda para encaminar un proceso de transformación del aparataje público, se comprenden la transparencia, la probidad, y la participación ciudadana. Es en atención a aquello, que el presidente Sebastián Piñera, en conjunto con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, lanzaron en 2019, la Agenda de Integridad Pública y Transparencia.

Como ha ocurrido a lo largo de los últimos años, ante la existencia de casos de corrupción los gobiernos han tenido una capacidad más bien reactiva que preventiva, ocasionando que las iniciativas legales y modificaciones que se han ido adoptando durante todo este tiempo, surjan principalmente como mecanismos de subsanación de la contingencia, en lugar de ser políticas públicas debidamente desarrolladas que fortalezcan la lucha contra la corrupción. Lo anterior es reconocido por el gobierno, al establecer que “(...) las agendas de probidad y transparencia, como parte de la modernización del Estado, han sido generadas en reacción a graves crisis institucionales producidas como consecuencia de los casos corrupción antes citados”

(Ministerio Secretaría General de la Presidencia [MINSEGPRESS], 2019, p. 17). Sin embargo, también debe reconocerse que las agendas de probidad y transparencia han sido un avance fundamental en el establecimiento de una cultura de transparencia y probidad en contra de la corrupción, mediante la construcción de un marco jurídico y de instituciones tendientes a la promoción y el fortalecimiento de estas materias.

Como se ha señalado previamente, la Agenda de Integridad Pública y Transparencia es liderada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, cuyo contenido consta de 15 medidas legislativas y 24 medidas administrativas. Sus principios fundamentales se basan fundamentalmente en cuatro: (1) Gobierno Abierto, orientado a facilitar el acceso a la información pública, mediante la rendición de cuentas y la participación ciudadana; (2) Gobierno Moderno, orientado a la concreción de una gestión pública eficiente y efectiva, mediante reformas graduales y sostenidas; (3) Gobierno Cercano, que busca erigir un puente entre el Estado y la ciudadanía, que les permita acceder a beneficios, oportunidades de emprendimiento, y soluciones para los que más lo necesitan; (4) Gobierno Inteligente, orientado a utilizar la tecnología al servicio de las personas y del Estado, que permita satisfacer las necesidades que caracterizan a una sociedad globalizada.

“Esta agenda busca poner fin a la corrupción con mecanismos que nos permitan prevenir futuros escándalos y así extirpar aquellos elementos que debilitan nuestra democracia horadando los cimientos mismos de nuestro sistema político” (MINSEGPRESS, 2019, p. 7).

En el mismo orden de ideas, para este segundo mandato presidencial del presidente Piñera, se contemplan las medidas, acciones y propuestas contenidas en el Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018-2020, y del Quinto Plan de Acción de Gobierno Abierto 2020-2022, como frutos de la Alianza para el Gobierno Abierto establecida por primera vez en el año 2011, y que se han trabajado en conjunto con las políticas públicas presentadas por el Ejecutivo.

II.7.2 Marco Jurídico y Proyectos de Ley

II.7.2.1 *Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública y Transparencia (Boletín N° 12100-07, de 12 de septiembre de 2018).*

Este proyecto de ley se presenta como una actualización -tras diez años de su entrada en vigencia-, de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública. El Mensaje Presidencial N° 108-366 de 2018, señala que a la hora de elaborar esta iniciativa legal, se han tenido en consideración diversas propuestas legislativas que se han presentado en el Congreso Nacional; las distintas recomendaciones efectuadas por el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Intereses, el Tráfico de Influencias y la Corrupción; y una serie de propuestas emitidas por el Consejo para la Transparencia (Chile, 2018).

El contenido del proyecto se fundamenta en la incorporación, extensión y modificación de una serie de temáticas contenidas en la Ley de Transparencia. En primer lugar, se propone la extensión del ámbito de aplicación de la ley a otros sujetos, como lo son las Corporaciones y Asociaciones Municipales; el Congreso Nacional; el Tribunal Constitucional; el Ministerio Público; la Contraloría General de la República; el Banco Central; el Servicio Electoral; el Tribunal Calificador de Elecciones; la Corporación Administrativa del Poder Judicial; y las personas jurídicas sin fines de lucro que reciben transferencias de fondos públicos, las cuales asciendan a más de 1.500 UTM anuales, y que aquello constituya al menos 33% de su presupuesto anual (Chile, 2018).

Se modifica el actual artículo 5°, a fin de especificar que la información que obre en poder de los órganos del Estado es pública, cuando ésta haya sido entregada en virtud de un mandato legal o a requerimiento de dichos órganos. Se sustituye la frase “de la Administración” por la expresión “órganos del Estado cuando ésta haya sido entregada en virtud de un mandato legal o a requerimiento de dichos órganos, en el ejercicio de sus competencias”. Así también, se incorpora un nuevo artículo 4° bis, el cual establece quienes son los responsables de la implementación del principio de transparencia en cada uno de los órganos del Estado. Su redacción es la siguiente:

“Artículo 4° bis.- Serán responsables de la implementación del principio de transparencia de la función pública y el acceso a la información, las autoridades o funcionarios de los órganos del Estado que se indican a continuación:

a) Órganos de la Administración del Estado: La autoridad o jefatura o jefe superior del órgano o servicio de la Administración del Estado respectivo;

b) Senado: El Secretario General del Senado;

c) Cámara de Diputados: El Secretario General de la Cámara de Diputados;

d) Ministerio Público: El Director Ejecutivo Nacional del Ministerio Público;

e) Tribunal Constitucional: El Secretario Abogado del Tribunal Constitucional;

f) Servicio Electoral: El Director Nacional del Servicio Electoral;

g) Tribunal Calificador de Elecciones: El Secretario Relator del Tribunal Calificador de Elecciones;

h) Contraloría General de la República: El Secretario General de la Contraloría General de la República, y

i) Banco Central: El Gerente General del Banco Central.”.

Con respecto a la Corporación Administrativa del Poder Judicial, y su sometimiento a las disposiciones de la Ley N° 20.285 que expresamente establecía el artículo 4° del proyecto original, este último fue suprimido, proponiéndose la modificación del actual artículo 8° de la ley, haciendo aplicables las reglas de transparencia activa del artículo 7° a los tribunales que forman parte del Poder Judicial -a través de su Corporación Administrativa-, y los demás tribunales especiales. Además, con la modificación se agregan “los órganos que ejercen jurisdicción”. Llama la atención, que la modificación que se realizó durante la tramitación del proyecto de ley, no regula la aplicación expresa del principio de transparencia en las Corporaciones Administrativas del Poder Judicial, como sí lo hacía el artículo 4° original.

A su vez, se propuso la creación de Direcciones de Transparencia en cada uno de estos órganos constitucionales autónomos, para que velen por el cumplimiento del principio de transparencia y del derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, en el Primer

Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, se vislumbró la discusión sobre la idoneidad de esta propuesta: por un lado, no se estimó que fuese la solución pertinente para profundizar en materia de transparencia, sino que más bien aquello provocaba una fragmentación en el sistema actual, que podría ocasionar como consecuencia que se tuvieran una serie de resoluciones contradictorias entre sí, además de los costos que significaría la implementación de estas direcciones, cuya función podría ser fácilmente realizada por el Consejo para la Transparencia; por otro lado, algunos avalaron la creación de estas direcciones, destacando que es un avance importante en el fortalecimiento de la transparencia en los órganos constitucionalmente autónomos, siendo muy útiles al servir como una autorregulación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Finalmente, se acordó la eliminación de las Direcciones de Transparencia en el proyecto de ley en cuestión, haciéndose hincapié en que sea el Consejo para la Transparencia el que tenga competencia en la fiscalización de la transparencia activa y pasiva de los órganos constitucionalmente autónomos.

En segundo lugar, se establecen nuevas obligaciones en el ámbito de transparencia activa, siendo éstas principalmente dos: la obligación de publicar las remuneraciones que le corresponda a cada funcionario o persona contratada conforme al Código del Trabajo; y la obligación de publicar un listado que señale las materias respecto de las cuales hayan versado las solicitudes de acceso a la información pública, durante el año anterior, y la individualización del acto administrativo que accedió a su entrega. Aquellas nuevas obligaciones se introdujeron en un nuevo artículo 7° ter, incorporado durante la tramitación del proyecto.

En tercer lugar, se introducen nuevas obligaciones en materia de transparencia fiscal. El artículo 1° del proyecto de ley, en su letra d), incorpora un nuevo artículo 7° bis, aplicable a los órganos de la Administración, introduciendo el concepto de transparencia activa fiscal en las que los sujetos obligados deberán mantener permanentemente a disposición del público, antecedentes relativos a los pronósticos y previsiones sobre el crecimiento del producto interno bruto y su composición; la tasa de empleo y desempleo; la cuenta corriente; la inflación y las tasas de interés; el estado de situación financiera; el estado de resultados integrales; el estado de cambios en el patrimonio neto; el estado de flujo de efectivo; los créditos fiscales; pasivos y activos financieros; activos no financieros; pasivos contingentes, etc.

En cuarto lugar, se busca la mejora de mecanismos y procedimientos del derecho de acceso a la información pública, esto mediante la derivación de la solicitud desde un órgano incompetente a uno competente, dentro del plazo de cinco días hábiles. Con respecto a la entrega de información que contiene datos personales, y el solicitante comprobare ser el titular, esta podrá realizarse a través de medios electrónicos, en la forma prevista en un reglamento dictado para tales efectos. En cuanto al derecho de oposición de terceros, se aumenta el plazo de tres a cinco días hábiles, para que los órganos requeridos puedan notificar a los terceros que pudiesen verse afectados con la entrega de la información solicitada. Sobre los actos o documentos calificados secretos, éstos deberán incorporarse al índice que deben mantener los órganos de la administración del Estado, cuando el acto que así lo declare se encuentre firme. Por último, se proponen mejoras en el procedimiento de reclamo o amparo ante el Consejo para la Transparencia, consagrándole legalmente la facultad de promover instancias alternativas de solución de conflictos una vez que se ha presentado un reclamo o un amparo. Además, se amplía el plazo de resolución del reclamo a 25 días hábiles, el cual será ampliable por una sola vez. Sin embargo, durante la tramitación del proyecto se decidió mantener el plazo actual de cinco días hábiles, pero se incorpora una nueva regla que permite su ampliación, por única vez, hasta por 10 días hábiles adicionales, lo cual es inferior a la propuesta anterior, en que se permitía hasta por 30 días corridos.

En quinto lugar, se propone la modernización del Consejo para la Transparencia, frente al cual se consagra la obligación de realizar una cuenta pública participativa con la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, ejecución presupuestaria y cualquier otra información relevante.

En sexto lugar, se propuso un robustecimiento de las infracciones y sanciones, principalmente frente al acaecimiento de tres circunstancias: (1) sanciones por denegación infundada de la información requerida; (2) sanciones por la no entrega de la información decretada u ordenada por resolución firme; y (3) sanciones por incumplimiento a las normas de transparencia activa. En todas ellas, la autoridad o jefatura o jefe superior del órgano o servicio del Estado que incurra en alguna de estas circunstancias, será sancionado con censura o multa de hasta 50% de su remuneración, según corresponda.

En séptimo lugar, el proyecto de ley propone la creación de la “Comisión de Transparencia del Estado”, cuyas funciones serán principalmente las de “(...) servir de instancia de coordinación de los órganos del Estado, determinar los lineamientos generales del desarrollo, funcionamiento e implementación del Portal de Transparencia del Estado y velar por la correcta y adecuada implementación y aplicación de la presente ley” (Chile, 2018, p. 15). Sin embargo, durante su tramitación en el parlamento, se reemplazó dicha comisión propuesta originalmente, por una “Comisión de Coordinación de la Ley de Transparencia en el ejercicio de la función pública”, la cual se caracteriza por ser permanente y consultiva, y que procurará el fortalecimiento y buen funcionamiento del sistema de transparencia a través de proposiciones técnicas que faciliten su desarrollo, seguimiento y evaluación. Esta nueva comisión se incorpora en el artículo 14 del proyecto de ley aprobado en el Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

En octavo lugar, se propone la creación de un sitio electrónico denominado Portal de Transparencia del Estado, el cual almacenará y publicará los documentos y antecedentes que detalla el artículo 7° de la Ley N° 20.285. Asimismo, dicho portal recibirá y tramitará las solicitudes de acceso a la información pública que se presenten a los órganos de la administración. En el mensaje del Ejecutivo, se planteó que el portal fuese administrado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, pero durante su tramitación en el Congreso Nacional -y como puede apreciarse en el Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento-, se decidió traspasar su administración al Consejo para la Transparencia. De esta forma, se aprobó la redacción de un nuevo artículo 15, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo décimo quinto.- Créase un sitio electrónico, denominado Portal de Transparencia del Estado, con la finalidad de facilitar el cumplimiento por parte de los órganos del Estado de los deberes de transparencia activa, la presentación y tramitación de las solicitudes de acceso a la información y el acceso a la información que de su cumplimiento derive, entre otras que establezcan las leyes.

Los órganos señalados en el artículo 2° del artículo primero de la Ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de los órganos del Estado estarán obligados a utilizar las herramientas que el sitio ponga a su disposición y a interoperar

con éste la información contenida en sus respectivos sitios web de transparencia activa y con sus respectivas plataformas de gestión de solicitudes.

Corresponderá al Consejo para la Transparencia la implementación, desarrollo tecnológico y administración del Portal de Transparencia del Estado.”.

En noveno lugar, se busca el fortalecimiento institucional del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, específicamente en materias de integridad pública, probidad, transparencia y gobierno abierto, mediante la creación de la División de Integridad Pública y Transparencia. Se incorporan también a dichas instituciones el diseño y entrega de lineamientos sobre el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Actualmente, el proyecto se encuentra en su Segundo Trámite Constitucional en el Senado. De aprobarse definitivamente esta iniciativa, significaría una actualización importante a la normativa vigente actualmente, extendiendo la aplicación de las disposiciones de transparencia y derecho de acceso a la información a nuevos órganos que no fueron incorporados en la primera ley, y estableciendo así nuevas obligaciones que sin lugar a dudas deben estar consagradas legalmente.

II.7.2.2 Proyecto de Ley que fortalece la Integridad Pública (Boletín N° 11.883-06, de 06 de julio de 2018).

El presente proyecto de ley busca fortalecer el principio de probidad, fortaleciendo la integridad pública mediante el establecimiento de nuevas inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de la función pública, además de regular el tránsito existente entre el sector público y el mundo privado.

A través del Mensaje Presidencial N° 061-366 de 2018, el presidente Piñera hace mención de una serie de proyectos de ley presentados por diversos parlamentarios, individualizados en los boletines N° 3.061-06, 5.707-06, 7.635-06, 10.829-06, 11.364-06 y 11.717-06, todos estos caracterizados por abordar temáticas bastante similares, como la regulación en la contratación de parientes en la función pública; la prevención de los conflictos

de intereses; la regulación de las actividades post empleo en el servicio público; y el fortalecimiento de la integridad pública en la labor parlamentaria. Es por ello, por lo que la finalidad de esta iniciativa de ley se centra en “(...) aumentar los estándares de transparencia, prevenir y sancionar la corrupción, fortalecer la integridad pública y la valoración del mérito personal y la idoneidad profesional de quienes ingresan a desempeñar funciones en el sector público” (Chile, 2018, p. 8).

El contenido del proyecto se construye en base a tres temáticas. La primera de ellas, dice relación con “Modificaciones relativas a la administración del Estado”, que regulan el perfeccionamiento de las normas de ingreso para el desempeño de funciones dentro de la administración; el establecimiento de inhabilidades e incompatibilidades en el ejercicio de la función pública; la regulación de incompatibilidades en la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República; la modificación y fortalecimiento de las inhabilidades en la Ley de Compras Públicas; la perfección de los deberes de abstención en la Ley N° 18.575; y por último, la regulación del tránsito entre el sector público y el sector privado.

Como segunda temática, el Ejecutivo presenta las “Modificaciones relativas al Congreso Nacional”, en la que se buscan abordar “(...) los conflictos de intereses que pueden tener diputados y senadores en el ejercicio de la función parlamentaria” (Chile, 2018, p. 15). Dentro de estas modificaciones, se incluyen el perfeccionamiento de la inhabilitación en caso de conflicto de intereses; el establecimiento de una nueva inhabilitación para desempeñar funciones en el Senado, la Cámara de Diputados, la Biblioteca del Congreso Nacional o en cualquier servicio común, para personas que se encuentren ligadas mediante vínculo matrimonial, acuerdo de unión civil o parentesco por consanguinidad; el correcto uso de las asignaciones parlamentarias y el establecimiento de un límite de los fondos; y la regulación del ejercicio de la labor parlamentaria y del tránsito entre el sector público y el sector privado de los parlamentarios, teniendo prohibido realizar lobby o gestión de intereses, por un período de 12 meses a partir del cese de sus funciones.

La tercera y última temática tratada en el presente proyecto de ley, dice relación con las “Modificaciones a la Ley de Probidad en la Función Pública y Prevención de Conflictos de Intereses, N° 20.880”. Se busca la incorporación de la obligación de declaración de patrimonio e intereses a ciertos parientes de algunos sujetos obligados por la ley.

Actualmente el proyecto de ley en comento se encuentra en su Primer Trámite Constitucional en el Senado, por lo que no ha tenido un avance sustancial en su tramitación desde su ingreso al parlamento en 2018.

Su artículo 1° incorpora una serie de modificaciones a la Ley N° 18.575, entre las que destacan la dispuesta por el numeral octavo, agregándose un nuevo artículo 59. Se citan a continuación los primeros dos incisos de la norma propuesta:

“Artículo 59.- Los órganos de la Administración del Estado señalados en los artículos 57 y 58 de esta ley deberán mantener un registro público de las entidades privadas que se encuentren o hayan estado sujetas a fiscalización por las instituciones fiscalizadoras señaladas en el artículo 58, con indicación de aquellas que se relacionen con el Presidente de la República a través del respectivo Ministerio del que dependen, en conformidad a lo establecido en los artículos 57 y 58 de esta ley.

Este registro deberá actualizarse cada mes y publicarse conforme al artículo 7° de la Ley sobre transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado.”.

El artículo 6° contiene las modificaciones a la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, agregándose en el artículo 2°, los nuevos siguientes incisos cuarto y quinto, pasando el actual inciso cuarto a ser el inciso sexto, y así sucesivamente:

“Con todo, no podrán ingresar a desempeñar función alguna en el Senado, la Cámara de Diputados, la Biblioteca del Congreso Nacional o en cualquier servicio común, las personas que estén ligadas por vínculo matrimonial, acuerdo de unión civil o parentesco por consanguinidad dentro del tercer grado o de afinidad dentro del segundo grado, con senadores, diputados, secretarios de ambas cámaras, o con quien, en razón de su cargo, deba o pueda participar en la decisión de su nombramiento, designación o contratación para su ingreso a dichas corporaciones o entidades, a cualquier título que se efectúe.

La incompatibilidad establecida en el inciso anterior se extenderá solamente durante el periodo en que las autoridades precedentemente señaladas desempeñen funciones.”.

Por su parte, se incorpora un nuevo artículo 5° C, que establece lo siguiente:

“Una vez que cesen funciones, los ex diputados y ex senadores tendrán prohibido realizar lobby o gestión de intereses particulares, por un período de un año a contar de la fecha de cese en sus funciones.”.

En síntesis, de tramitarse debidamente en el Congreso y aprobarse dicho proyecto de ley, significaría un gran aporte al fortalecimiento y promoción de la probidad en la función pública, sobre todo en lo relativo a las normas del Congreso Nacional, poder del Estado que se ha visto reacio a introducir modificaciones que impliquen un grado de control mayor en su funcionamiento, específicamente en lo relativo al tránsito de los parlamentarios del parlamento al mundo privado, y viceversa; el límite y control de los fondos de asignaciones parlamentarias; y la regulación del nepotismo dentro del parlamento.

II.7.2.3 Ley N° 21.211 sobre Información y Rendición de Cuentas de Gastos Reservados (Boletín N° 12.332-05, de 21 de diciembre de 2018).

El proyecto de ley en cuestión surge como preocupación al uso dado a los gastos reservados, pues estos han sido destinados como suplemento de remuneraciones de funcionarios públicos; al financiamiento de campañas políticas; a partidos y asociaciones gremiales; y que en definitiva, no se condecían con los fines de la función pública (Chile, 2018).

Es por ello, que mediante el Mensaje Presidencial N° 354-366 de 2018, si bien se reconoce el avance que han significado los Acuerdos Políticos-Legislativos adoptados en el gobierno del presidente Lagos, y de la dictación de la Ley N° 19.863 que dispone normas sobre gastos reservados, el Ejecutivo es consciente de que la ciudadanía clama una mayor transparencia en materia de rendición de cuentas de los gastos reservados (Chile, 2018). Con respecto a la Ley N° 19.863, el Ejecutivo señaló lo siguiente:

La ley N° 19.863, de 2003, fue ingresada a discusión por Mensaje y formó parte del conjunto de iniciativas denominadas “Acuerdo para la Modernización del Estado”, destinadas a establecer mejores estándares de eficacia, probidad y transparencia en la

función pública, principalmente, originadas con motivo del consenso alcanzado entre el Gobierno y la oposición de ese entonces, en el contexto de actos de funcionarios públicos que resultaron cuestionados en cuanto a su probidad. (Chile, 2018, p. 1).

El contenido del proyecto en cuestión se fundamenta en actualizar los ministerios y entidades que son asignatarios de gastos reservados, en sus respectivas leyes de presupuestos. Establece la obligación de los respectivos ministerios y entidades de identificar las unidades operativas que requieren para su operación, el uso de tales gastos. Los jefes de dichas unidades deben informar a los subsecretarios que se indican, semestralmente y de forma secreta, la utilización de recursos autorizados para dichos gastos. Así también, los jefes de dichas unidades tienen la obligación de informar al Contralor General de la República una cuenta anual, genérica y secreta, que ilustre el contenido de los gastos, acompañando siempre una declaración jurada por el uso legal de dichos recursos públicos (Chile, 2018).

Así las cosas, se propuso la derogación del artículo 98 de la Ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, y del inciso segundo del artículo 89 de la Ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, debido a que estas normas establecían “montos mínimos” que las leyes anuales de presupuestos establecían en materia de gastos reservados de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, y que no podían ser rebajados, aun si así lo requería la discusión de la Ley de Presupuestos.

La Ley N° 21.211 fue publicada a comienzos de febrero de 2020. El artículo 1° de la ley en comento, introduce una serie de modificaciones a la Ley N° 19.863, sobre remuneraciones de autoridades de gobierno y cargos críticos de la administración pública y da normas sobre gastos reservados. Destaca en este estudio la contenida en el numeral quinto, con respecto a la redacción de un nuevo artículo 6°, que estipula lo siguiente:

“Artículo 6.- Los gastos reservados sólo podrán emplearse en los fines propios de las actividades respectivas a que se refiere el artículo 2. Cualquier otro uso queda estrictamente prohibido y su incumplimiento se considerará falta grave a la probidad y dará lugar a las sanciones que correspondan de acuerdo al estatuto respectivo. Lo anterior se entiende sin perjuicio de las demás responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan.

No podrán efectuarse pagos a funcionarios públicos con cargo a los gastos reservados.
Tampoco podrán realizarse transferencias de recursos provenientes de gastos reservados para el financiamiento de campañas políticas, de partidos políticos u organizaciones gremiales.

En los delitos de malversación de caudales públicos referidos a gastos reservados, el juez podrá aumentar la pena correspondiente en un grado.”. (subrayado es propio).

Por su parte, en el resultado final de la ley, el artículo 2° solo terminó derogando el inciso segundo del artículo 89 de la Ley N° 18.961, y no el artículo 98 de la Ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, como había propuesto el Ejecutivo inicialmente.

II.7.2.4 *Proyecto de Ley que Moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública (Boletín N° 12.250-25, de 20 de noviembre del año 2018).*

El Mensaje Presidencial N° 190-366 de 2018, surge como resultado de una mesa de trabajo convocada el 11 de marzo del mismo año, la cual fue compuesta por miembros de diversos sectores políticos, parlamentarios, representantes del Ministerio Público y actores del mundo académico y civil, dando origen al Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública (Chile, 2018). En dicho acuerdo nacional, se abordaron temáticas con respecto a “(...) la modernización de la gestión presupuestaria y el aumento del estándar de transparencia de las Fuerzas de Orden y de Seguridad Pública, evidenciándose la necesidad de actualizar las leyes que las rigen” (Chile, 2018, p. 2).

El contenido del proyecto se fundamenta principalmente en el fortalecimiento de los estándares de transparencia y probidad, estableciendo sistemas y protocolos que propendan al desarrollo de un control institucional, gubernamental y ciudadano. Para ello, se proponen cuatro artículos, que introducen una serie de modificaciones a distintos cuerpos legales en la materia.

Los dos primeros artículos buscan transformar las instituciones policiales de nuestro país: Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones. Dentro de la materia propuesta para

ambas instituciones, se propone la elaboración de un Plan Estratégico de Desarrollo Policial y de un Plan Anual de Gestión Operativa y Administrativa, a fin de ejecutar el primero; la obligación de rendir cuenta sobre el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en los planes mencionados y en la Política Nacional de Seguridad Pública; la creación de mecanismos y sistemas de control externo e interno, con el objetivo de supervigilar y controlar a las instituciones ante excesos o abusos en el ejercicio de sus funciones; se entrega a la Subsecretaría del Interior del Ministerio del Interior y Seguridad Pública el control del presupuesto de las instituciones policiales, quienes le deberán rendir cuenta del uso y disposición de su presupuesto; la creación de un Comité de Auditoría Policial; la creación de una unidad de auditoría interna, controladora de las operaciones financieras y contables; etc.

Durante la tramitación del proyecto de ley, se agregaron tres nuevos artículos a los ya existentes en el texto original, y se realizaron algunas modificaciones en sus redacciones. En noviembre de 2021, el Congreso Nacional ha comunicado y remitido al Ejecutivo, la aprobación del proyecto de ley en comento.

Su artículo 1° introduce modificaciones a la Ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile. Para efectos de este estudio, destaca el siguiente articulado:

“Artículo 4° ter.- Carabineros de Chile deberá producir y publicar trimestralmente, a través de su sitio electrónico institucional, estadísticas e información institucional territorialmente desagregada, que permitan identificar los aspectos indispensables para evaluar el ejercicio de sus facultades de manera pública y transparente, en la forma y modo que señale el reglamento.

No podrá incluirse dentro de esta información aquella cuyo conocimiento ponga en riesgo la seguridad pública o la integridad personal de los funcionarios policiales o de sus familias.”.

El artículo 2° modifica el Decreto Ley N° 2.460, de 1979, Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile, en términos muy similares a los previstos en el artículo 1° del proyecto de ley. Ello es evidenciable en el siguiente articulado:

“Artículo 5° sexies.- La Policía de Investigaciones de Chile deberá producir y publicar trimestralmente, a través de su sitio electrónico institucional, estadísticas e información institucional territorialmente desagregada, que permitan identificar los aspectos indispensables para evaluar el ejercicio de sus facultades de manera pública y transparente, en la forma y modo que señale el reglamento.

No podrá incluirse dentro de esta información aquella cuyo conocimiento ponga en riesgo la seguridad pública o la integridad personal de los funcionarios policiales o de sus familias.”.

El artículo 3° del proyecto introduce modificaciones a la Ley N° 20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales. Se busca incorporar a las facultades de dicho ministerio, el solicitar -a través de la Subsecretaría del Interior-, la cuenta pública tanto de Carabineros de Chile como de la Policía de Investigaciones, su control presupuestario, financiero, y los egresos monetarios que efectúen.

En el artículo 4°, se propuso modificar la Ley N° 20.880, en lo relativo a la declaración de interés y patrimonio de determinados oficiales de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y de las Fuerzas Armadas. La redacción del articulado aprobada por el Congreso Nacional es la siguiente:

Introdúcense las siguientes modificaciones en el numeral 5 del artículo 4° de la ley N° 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses:

1) Sustitúyese la frase “y oficiales superiores”, por la expresión “, los oficiales superiores y el grado superior de los oficiales jefes”.

2) Incorpórase un párrafo segundo, nuevo, del siguiente tenor:

“Asimismo, los demás funcionarios de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública que pertenezcan a las unidades especializadas que se determinen por resolución exenta del Subsecretario del Interior.”.

El artículo 5° modifica el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1980, que contiene el Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile, destacando en virtud de este estudio, el nuevo artículo 136 ter:

Artículo 136 ter.- La Policía de Investigaciones deberá elaborar e implementar un sistema de auditoría de las declaraciones de patrimonio e intereses que deban realizar quienes se encuentran obligados en virtud del numeral 5 del artículo 4° de la ley N° 20.880, sobre probidad en la función pública y de prevención de los conflictos de intereses, el que estará a cargo de la unidad que determine el Director General de la Institución. El sistema tendrá por objeto detectar variaciones patrimoniales injustificadas y en ningún caso podrá afectar la fiscalización que de acuerdo a la ley corresponda a la Contraloría General de la República.

El sistema de auditoría indicado en el inciso anterior deberá establecer los criterios que se utilizarán en la revisión preventiva de las declaraciones de patrimonio e intereses, y los controles adicionales que deban aplicarse.

En caso de detectarse variaciones patrimoniales injustificadas que puedan revestir el carácter de infracciones administrativas o ser constitutivas de delito, deberán remitirse los antecedentes pertinentes a la autoridad u organismo correspondiente.”.

Por último, el artículo 6° introduce la siguiente modificación en la Ley N° 20.730, estableciendo lo siguiente:

Reemplázase en el numeral 4) del artículo 4° de la ley N° 20.730, que regula el lobby y las gestiones que representan intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, la expresión “los Comandantes en Jefe, el Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, el General Director de Carabineros de Chile”, por la frase “los oficiales generales”.

Con fecha 07 de diciembre de 2021, se ha oficiado al Tribunal Constitucional para que lleve a cabo el control de constitucionalidad del proyecto de ley en cuestión, por lo que actualmente solo resta el fallo del Tribunal para que la ley pueda ser promulgada y publicada en el ordenamiento jurídico.

II.7.2.5 Proyecto de Reforma Constitucional que otorga reconocimiento constitucional al Principio de Transparencia y al Derecho de Acceso a la Información Pública (Boletín N° 8.805-07, de 24 de enero del año 2013).

La propuesta original de reforma constitucional fue presentada en 2013, por los Honorables Senadores Hernán Larraín, Isabel Allende, Soledad Alvear, José García Ruminot y Eugenio Tuma. Posteriormente, el presidente Piñera retomó dicha iniciativa de ley, incorporándola dentro del paquete legislativo de la Agenda de Integridad Pública y Transparencia de 2019, dentro del cual señala que “Este paso constituye un importante avance en materia de reconocer y garantizar el derecho de acceso a información, saldando una deuda pendiente que se mantenía desde la aprobación de la Ley de Transparencia, hace más de 10 años” (MINSEGPRESS, 2019, p. 31).

La moción parlamentaria inicial, realiza un recorrido a lo largo de nuestra historia política, desde la aprobación de la Ley N° 19.653 en 1999; la reforma constitucional de 2005 que introdujo un nuevo artículo 8°; y la dictación de la Ley N° 20.285 en 2008, que permitió la participación activa de la sociedad civil en el control social. En el mismo orden de ideas, se han valorado las competencias que ha tenido el Consejo para la Transparencia en el establecimiento de una cultura de transparencia y respeto al derecho de acceso a la información pública:

(...) los senadores patrocinadores de esta iniciativa entienden que resulta imperioso convenir una reforma constitucional que recuerde imperativamente a la Administración del Estado y a los restantes órganos públicos la existencia del principio de transparencia y el derecho fundamental de acceso a la información. (Congreso Nacional, 2013, p. 3).

El proyecto de ley se construyó en un único artículo, que modifica la Constitución Política de la siguiente manera:

1.- Sustitúyase el inciso primero del artículo 8 de la Constitución Política de la República, por uno nuevo del siguiente tenor:

“El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad, transparencia y al acceso a información pública en todas sus actuaciones”.

2.- *Incorpórese en el numeral 12 del artículo 19 de la Constitución Política de la República el siguiente inciso segundo nuevo, pasando los actuales a ser tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo consecutivamente:*

“Toda persona tiene derecho a buscar, requerir y recibir información pública, en la forma y condiciones que establezca la ley, la que deberá ser de quórum calificado.”.

Ahora bien, en el Primer Trámite Constitucional, el Senado aprobó una modificación a la redacción original del artículo 8°, quedando de la siguiente manera: *“En el desempeño de sus funciones, los titulares de los órganos del Estado deben observar los principios de probidad y transparencia. Este último incluye los principios de publicidad y de acceso a la información pública.”.* Es decir, abarca a todos los sujetos que desempeñasen funciones en los órganos del Estado, sin restringirlas únicamente a la función pública, e incorpora una expresión que establece de forma expresa los principios de publicidad y acceso a la información.

Sin embargo, durante su Segundo Trámite Constitucional, la Cámara de Diputados eliminó la expresión introducida por el Senado, quedando de la siguiente manera: *“En el desempeño de las funciones públicas sus titulares deben observar los principios de probidad y transparencia”.* Como puede observarse, la aplicación del precepto constitucional se limita a los titulares que ejerzan funciones públicas, es decir, a aquellos que desempeñen sus funciones en la administración del Estado, dejando de lado a los poderes legislativo y judicial. Así también, el motivo de eliminar la redacción que incluye los principios de publicidad y acceso a la información pública, se fundamenta en que ambos principios se verían recogidos respecto del principio de transparencia, por lo que su incorporación expresa resultaría redundante.

Como consecuencia de aquello, en el Tercer Trámite Constitucional, el Senado rechazó esta enmienda, recalcando que era fundamental no hacer distinción entre los órganos del Estado, pues aquello significaba un impedimento a la finalidad de hacer extensible la aplicación de la probidad y transparencia. Sin embargo, en el Informe Complementario de la Comisión Mixta de 2018, nuevamente se recoge la enmienda realizada por la Cámara de Diputados, limitando la aplicación del precepto constitucional a los titulares que ejerzan la función pública, y suprimiendo la frase del inciso primero del artículo 8° que establecía de forma expresa los principios de publicidad y acceso a la información pública.

En cuanto a la incorporación del derecho de acceso a la información en el numeral 12 del artículo 19 de la Constitución, han existido dos discrepancias fundamentales a lo largo de su tramitación. La primera de ellas dice relación con la propuesta del Senado de establecer una ley de quórum calificado como requisito para acotar el derecho de toda persona a buscar, requerir y recibir información pública. Sin embargo, la Cámara de Diputados sostuvo que aquello sería una imposición de requisitos especiales para el debido ejercicio de tal derecho. Finalmente, los miembros de la Comisión Mixta consideraron pertinente la modificación propuesta, y concordaron en eliminar la frase “*la que deberá ser de quórum calificado*”.

Una segunda discrepancia dice relación con la incorporación del derecho de acceso a la información pública al catálogo de derechos y garantías fundamentales del artículo 19, y su implicancia con la acción de protección. Se destaca la intervención del presidente del Consejo para la Transparencia de aquella época, Marcelo Drago, en la discusión de la Comisión Mixta, sosteniendo que su reconocimiento ocasiona que el derecho instaurado “(...) también gozará del resguardo que se contempla el artículo 20 de la Carta Política, que reglamenta la acción de protección” (Congreso Nacional, 2018, p. 4). Si bien resulta positivo para el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública, aquello ocasionaría dificultades a la hora de ejercer tal derecho, pues la ciudadanía optaría por acceder a la acción de protección constitucional, en lugar del recurso de amparo contemplado en la Ley N° 20.285. Para que aquello no se produzca, se propuso establecer la condición de no poder ejercer la acción constitucional, si no se han agotado previamente las acciones que provee la vía administrativa.

El reconocimiento explícito de este derecho en el artículo 19 N° 12 de la Constitución podría implicar una forma judicializada de tutela del derecho, a través del recurso de protección. Debe quedar constancia en la historia de la reforma que la Ley de Transparencia fija en el Consejo para la Transparencia la sede natural de los amparos y reclamos por infracción a este derecho. (CPLT, 2017, p. 1).

Hasta el momento, la redacción del articulado propuesto en la tramitación de la presente reforma constitucional, establece lo siguiente:

1.- Sustitúyese el inciso primero del artículo 8°, por el siguiente:

“Artículo 8°.- En el desempeño de las funciones públicas sus titulares deben observar los principios de probidad y transparencia en todas sus actuaciones.”.

2.- Incorpórase, en el numeral 12° del artículo 19, el siguiente párrafo tercero, nuevo, pasando los actuales párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo a ser cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo, respectivamente:

“Toda persona tiene derecho a buscar, requerir y recibir información pública, en la forma y condiciones que establezca la ley.”.

Actualmente se encuentra en discusión el Informe elaborado por la Comisión Mixta, por el rechazo de las modificaciones en el Senado. De aprobarse esta reforma constitucional, sin duda significaría el punto más álgido del largo proceso que ha sido la incorporación de la transparencia y el acceso a la información en nuestro ordenamiento jurídico, y en el establecimiento de una verdadera cultura de transparencia consagrada en la Carta Fundamental, lo que traería consigo una serie de modificaciones necesarias al marco jurídico existente en la materia de nuestro país.

CAPÍTULO III: TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

III.1 LAS MUNICIPALIDADES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

El concepto de municipalidad encuentra su regulación tanto en el inciso cuarto del artículo 118 de la Constitución Política, como en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Las municipalidades se definen como corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

Las municipalidades son servicios públicos que funcionan de forma descentralizada del Estado, siendo la cara visible más próxima de la administración para los ciudadanos y vecinos (Fernández, 2013). Esta descentralización se refiere a la delegación de facultades o atribuciones que transfiere el gobierno central a los municipios, en miras a ejecutar los programas y políticas públicas centrales dentro de la comunidad local.

La relación del Estado con las municipalidades es de subordinación y coordinación, lo que implica una limitación competencial en el ejercicio de las funciones y atribuciones que se desempeñan en la administración local. Si bien el ordenamiento jurídico le entrega el carácter de órgano constitucional autónomo a las municipalidades, dicha autonomía solo debe ejercerse en atención a las limitaciones que entrega la Constitución y las leyes aplicables en dicho ámbito.

Es en base a ello, que los municipios han sido considerados como simples órganos de la administración del Estado, que carecen de las competencias propias en materia de gobierno, pues estas solo se disponen a nivel nacional, regional y provincial, pero no se contemplan a nivel comunal (Huidobro, 2010). Esto implica que la autonomía de las municipalidades en la toma de decisiones, solo obliga a la comunidad local, y solo respecto de las materias y funciones

detalladas específicamente, careciendo del soporte legal para que tales atribuciones sean ejercidas más allá de las fronteras de cada comuna.

La función de gobierno dice relación, principalmente, con la dirección superior de los intereses generales de un estado o comunidad y la solución de sus problemas a través de políticas públicas creadas para dichos efectos. La función de administrar, consiste en aplicar o cumplir las medidas de un gobierno, o sea, de dar una correcta y eficaz aplicación a las políticas públicas generadas por éste. (Gajardo, 2010, p. 1)

Sin embargo, en la práctica las municipalidades son el vínculo más cercano y potencialmente fuerte que tiene la ciudadanía con la administración del Estado. Es el acceso directo que permite satisfacer las necesidades de la comunidad local, ya que si bien los órganos locales no ejercen funciones de gobierno, el rol que estos cumplen para con la ciudadanía implica elevar la importancia política, social, y económica que poseen en nuestra sociedad. Asimismo, los municipios son actores relevantes en la articulación de las demandas sociales, pues es ante estos que las personas acuden inicialmente para solucionar cualquier tipo de conflicto o necesidad que se les presente, lo que le permite a estos órganos locales acceder al pensamiento y a la emoción colectiva que tiene la población con la administración central del Estado, pudiendo funcionar como un canal de comunicación intermediario entre el gobierno y sus ciudadanos.

A pesar de la importancia y el rol fundamental que tienen los municipios dentro de la sociedad chilena, nuestro ordenamiento jurídico ha estimado pertinente limitar competencialmente su actuación en la administración local a lo dispuesto expresamente en la Carta Fundamental y la ley, sin tomar en consideración las características particulares y las diversas realidades a la que se deben enfrentarse cada comuna dentro del territorio nacional. “Por ello, hoy la mayoría de las municipalidades son fantasmas administrativos que añoran un pasado de plenitud, apogeo de la autonomía y participación ciudadana, que actualmente sobrevive en un marco legal y competencialmente limitado” (Huidobro, 2010, p. 5).

III.1.1 Derecho Municipal Constitucional

El Capítulo XIV, sobre Gobierno y Administración del Estado de la Constitución Política, reúne las escasas normas particulares referidas a la regulación municipal en el ámbito constitucional, las cuales se distribuyen entre los artículos 110 y 118 a 122.

El artículo 110 de la Constitución establece que respecto del gobierno y la administración interior del Estado, el territorio de la república se dividirá en regiones y provincias, separando a estas últimas en comunas, las cuales son las encargadas de la administración a nivel local. De esta forma, dicho artículo solo se hace cargo de la división del territorio nacional, aportando únicamente la existencia de las comunas, dentro de las cuales se ubican los gobiernos locales, como el último escalafón jerárquico de la administración interior. Señala además que la creación, supresión, y fijación de los límites, quedará supeditado a lo dispuesto en la Ley Orgánica Constitucional respectiva.

Por su parte, los artículos 118 a 122 entran a profundizar un poco más lo referido a la administración local. El artículo 118 de la Constitución es el encargado de consagrar a las municipalidades como órganos constitucionales, encargados de la administración de una comuna o asociación de comunas¹⁶, las cuales cuentan con su propia autonomía en el ejercicio de sus atribuciones en la función pública municipal. Dentro de dicha regulación, se establece al Alcalde como la máxima autoridad del servicio, acompañado en sus funciones por el Concejo Municipal. La norma señala además, que una Ley Orgánica Constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades, como así también las materias que son competencia del órgano municipal. A su vez, determina que los demás servicios públicos deberán coordinarse con el municipio cuando desarrollen su labor en el territorio comunal

¹⁶ Esto se conoce como “asociativismo municipal”, cuya figura es un instrumento que aporta en el desarrollo y fortalecimiento de la gestión de los gobiernos locales, al permitir que dos o más municipalidades se asocien para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones, tal como dispone el inciso final del artículo 5° de la Ley Orgánica de Municipalidades. Asimismo, las municipalidades podrán constituir o integrar corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro, cuyo objeto sea la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte, o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo. La participación municipal en ellas se regirá por las disposiciones del artículo 129 y siguientes de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

respectivo, siendo éste un claro guiño al reconocimiento de la autonomía que tienen las municipalidades dentro de su territorio local.

El artículo 119 establece la figura del Concejo Municipal. Dicho órgano es el encargado de ejercer funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras, en miras de hacer efectiva la participación de la comunidad local, y desempeñar las atribuciones que le otorga la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Más adelante, el artículo 120 dispone que la Ley Orgánica Constitucional respectiva regulará la administración transitoria de las comunas que se creen, junto al procedimiento de instalación de las nuevas municipalidades que administren dichas localidades. Misma ley deberá establecer los procedimientos que deberán observarse en caso de supresión o fusión de una o más comunas.

El artículo 121 faculta a las municipalidades para crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la Ley Orgánica Constitucional respectiva permita. Tal disposición implica un gran avance en la gestión interna que desarrollan los gobiernos locales, permitiendo que se puedan ajustar a las necesidades particulares que emanan de las características particulares de cada comunidad, sin perjuicio de que nuestra Carta Fundamental restringe excesivamente el carácter autónomo de los municipios.

Por último, el artículo 122 establece la autonomía financiera de las municipalidades en el ejercicio de su administración local, reiterando el elemento del patrimonio propio contenido dentro de la definición que la misma Carta Fundamental le otorga a los gobiernos locales, ello sin perjuicio, de la posibilidad de que el Presupuesto de la Nación pueda asignarles recursos para atender sus gastos. A su vez, se contempla la posibilidad de que una Ley Orgánica Constitucional¹⁷ disponga de un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país, denominados Fondo Común Municipal.

¹⁷ Artículo 14 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

III.1.2 Derecho Municipal Legal

El cuerpo normativo clave de la regulación legal de los gobiernos locales, es el contenido en el DFL N° 1, del año 2006, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado, de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Nuestra Constitución deja en manos de la Ley Orgánica Constitucional en comento todo lo relacionado a la regulación de las municipalidades en el ordenamiento jurídico. Dicho cuerpo legal establece las funciones y atribuciones que les corresponde ejercer a los gobiernos locales; regula la organización interna a la que se encuentran sujetos; norma su patrimonio, financiamiento y régimen de bienes; establece las disposiciones generales aplicables al personal municipal, y la fiscalización a la que éstos últimos se sujetan. También regula lo relacionado con el Alcalde y el Concejo Municipal, sus atribuciones, incompatibilidades, inhabilidades y todo lo atinente a los procesos electorarios de las autoridades municipales. Determina las instancias de participación ciudadana, las audiencias públicas y las oficinas de reclamos y los plebiscitos comunales. Por último, fija las normas sobre corporaciones, fundaciones y asociaciones municipales.

(...) regula a la Municipalidad, su naturaleza y constitución, funciones y atribuciones, patrimonio y financiamiento municipales, organización interna, régimen de bienes, personal, fiscalización, el alcalde, el concejo, la participación ciudadana, las elecciones municipales, las corporaciones, fundaciones y asociaciones municipales, el contencioso administrativo municipal (reclamo de ilegalidad municipal) y la acción de responsabilidad extracontractual municipal. (Huidobro, 2010, p.15)

Una segunda norma legal aplicable en el ámbito municipal, es la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. El inciso segundo del artículo 1° de la ley en comento, estipula que forman parte de la administración del Estado las municipalidades. Por su parte, el inciso segundo del artículo 21 de dicha ley, estipula que el Título II de la ley en comento, denominado “Normas Especiales”, no será aplicable a una serie de organismos establecidos expresamente, dentro de los cuales se encuentran las municipalidades. Es decir, solo son aplicables los Títulos I y III de la Ley N° 18.575, en lo

concerniente a las “Normas Generales” y a las disposiciones establecidas sobre la “Probidad Administrativa”.

Por otra parte, todo lo referido a la regulación de los procedimientos administrativos de contratación que lleven a cabo las municipalidades¹⁸, y a los actos administrativos municipales que se dicten en el ejercicio de las competencias y atribuciones otorgadas a los municipios - incluyendo las actuaciones del Concejo Municipal en el ejercicio de sus funciones-, deberán ajustarse a las disposiciones de la Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, y sus reglamentos respectivos. Esto sin perjuicio de lo establecido para la suscripción de los convenios macro, cuyas disposiciones no serán obligatorias para las municipalidades, según lo establece el inciso tercero, de la letra d), del artículo 30 de la Ley N° 19.886. Además, en lo referido a las concesiones para la prestación de servicios municipales, no aplicará la ley en cuestión, respecto de los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo 8° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Otro cuerpo normativo que es menester señalar, es el contenido en la Ley N° 19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Específicamente, el inciso segundo del artículo 2° de la ley en cuestión establece de forma expresa, que sus disposiciones serán aplicables a las municipalidades, en lo referido a los actos administrativos; su debido procedimiento; la publicidad y ejecutabilidad de los mismos; etc. Sin perjuicio de los actos y procedimientos regulados de forma especial en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Existe una variedad legal amplia de cuerpos normativos aplicables a la administración local, sin perjuicio los cuales solo se mencionarán para entregar un panorama general de su vínculo con la regulación legal municipal, los siguientes:

¹⁸ **Artículo 66 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.** “La regulación de los procedimientos administrativos de contratación que realicen las municipalidades se ajustará a la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios y sus reglamentos.

Asimismo, el procedimiento administrativo de otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios por las municipalidades se ajustará a las normas de la citada ley y sus reglamentos, salvo lo establecido en los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo 8° de la presente ley, disposiciones que serán aplicables en todo caso.

Sin perjuicio de lo señalado en el inciso primero, tratándose de la suscripción de convenios marco, deberá estarse a lo establecido en el inciso tercero de la letra d), del artículo 30 de dicha ley”.

- ❖ **Ley N° 20.880 (2015).** Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses.
- ❖ **Ley N° 20.870 (2015).** Establece la cesación en los cargos de Parlamentarios, Alcaldes, Consejeros Regionales y Concejales por infracción a las normas sobre Transparencia, Límites y Control del Gasto Electoral.
- ❖ **Ley N° 20.742 (2014).** Perfecciona el rol fiscalizador del Concejo; fortalece la Transparencia y Probidad en las Municipalidades; crea cargos y modifica normas sobre Personal y Finanzas Municipales.
- ❖ **Ley N° 20.500 (2011).** Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
- ❖ **Ley N° 20.285 (2008).** Acceso a la Información Pública.
- ❖ **Ley N° 19.925 (2004).** Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas.
- ❖ **Ley N° 19.754 (2001).** Autoriza a las Municipalidades para otorgar prestaciones de bienestar a sus funcionarios.
- ❖ **Ley N° 19.418 (1995).** Normas sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias. El texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra contenido en el Decreto Supremo N° 58, del Ministerio del Interior, de 1997.
- ❖ **Ley N° 19.378 (1995).** Establece Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal.
- ❖ **Ley N° 19.280 (1993).** Normas sobre Plantas de Personal de las Municipalidades.
- ❖ **Ley N° 19.070 (1991).** Estatuto de los Profesionales de la Educación y de las leyes que lo complementan y modifican. El texto refundido, coordinado y sistematizado de esta ley se encuentra contenido en el D.F.L. N° 1, de 1996, de Educación.
- ❖ **Ley N° 18.833 (1989).** Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.
- ❖ **Ley N° 18.290 (1984).** Ley de Tránsito. El texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra contenido en el D.F.L. N° 1, de 2007.
- ❖ **Ley N° 18.287 (1984).** Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local.

- ❖ **Decreto Ley N° 3.063 (1979).** Ley de Rentas Municipales. El texto refundido y sistematizado se encuentra contenido en el Decreto Supremo N° 2.385, del Ministerio del Interior, de 1996.
- ❖ **D.F.L. N° 458 (1976).** Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- ❖ **Ley N° 15.231 (1968).** Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local. El texto definitivo y refundido de esta ley se encuentra contenido en el Decreto Supremo N° 307, de 1978.

III.1.3 Derecho Municipal Reglamentario

La potestad reglamentaria de las municipalidades se ha definido como la “(...) competencia para dictar normas jurídicas de efectos generales aplicables a las personas de la comunidad local, y cuyo ámbito de vigencia se extiende a todo el territorio comunal” (Huidobro, 2009, p. 195).

Dicha potestad no se encuentra actualmente reconocida de forma expresa en la Constitución, sino en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, específicamente en la letra d) de su artículo 5°. Tal disposición normativa establece que para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades podrán dentro de sus atribuciones esenciales, el dictar resoluciones de carácter general y particular. Tales resoluciones se encuentran contenidas en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Municipalidades, cuya tipología se divide en ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones¹⁹.

¹⁹ **Artículo 12, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.** “Las resoluciones que adopten las municipalidades se denominarán ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones. Las ordenanzas serán normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. En ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes. Los reglamentos municipales serán normas generales obligatorias y permanentes, relativas a materias de orden interno de la municipalidad. Los decretos alcaldicios serán resoluciones que versen sobre casos particulares. Las instrucciones serán directivas impartidas a los subalternos.

Dichas resoluciones pueden dividirse principalmente en dos grupos. El primero contiene a las ordenanzas, reglamentos e instrucciones, ya que se tratan de normas jurídicas de general aplicación, sin perjuicio de que las ordenanzas son aplicables a la comunidad local, y los reglamentos e instrucciones son dictadas para regular el orden interno de las municipalidades. Los decretos alcaldicios pertenecen a un segundo grupo, ya que se componen de normas jurídicas de particular aplicación.

No debe olvidarse que la potestad reglamentaria poseía reconocimiento constitucional, desde muy temprano en la Carta Fundamental de 1823, hasta la actual Constitución de 1980. Valdebenito Infante (como se citó en Huidobro, 2009) señalaba que “(...) la clásica división de las resoluciones municipales en reglamentos, ordenanzas y simples acuerdos existe desde la época de los cabildos coloniales, de acuerdo con su tradición, usos y costumbres” (p. 198). Por su parte, Silva Cimma (como se citó en Huidobro, 2009), sostenía que:

Bajo la vigencia la Constitución Política de 1925, la potestad reglamentaria de los Municipios tenía su origen en lo dispuesto en el art. 105 de la Carta, que señalaba, en su N° 6, que es facultad de ellas formar las ordenanzas municipales sobre las distintas materias que la Constitución señala como facultades privativas de los municipios y que, a grandes rasgos, dicen relación con la policía de salubridad, ornato y recreo; fomento de la educación, la agricultura, la industria y el comercio; cuidado de los caminos, puentes y otras de utilidad y ornato que se costeen con fondos municipales, etc. (p. 202).

En aquella época, nuestro ordenamiento constitucional contenía expresamente la facultad de dictar normas jurídicas de carácter general y abstracto aplicables a la comunidad local, sin perjuicio de que no trataran materias que debían ser reguladas específicamente por la Constitución, las leyes, y la reglamentación nacional.

Desde muy temprano, la potestad reglamentaria de las municipalidades se ha visto bastante restringida, esto debido a que la Constitución y las leyes deben especificar detalladamente cuáles son las materias sobre las cuales debe recaer tal potestad. Ello ha significado dejar un escaso margen de actuación a los gobiernos locales, lo que ha derivado en una autonomía municipal que en la práctica se encuentra bastante limitada, en comparación a

Todas estas resoluciones estarán a disposición del público y deberán ser publicadas en los sistemas electrónicos o digitales de que disponga la municipalidad”.

las competencias y facultades propias del resto de los órganos de la administración del Estado. En este sentido, Aylwin (como se citó en Huidobro, 2009), establecía que:

Las Municipalidades sólo pueden dictar reglamentos para materias específicas señaladas. En cambio, la potestad reglamentaria del Presidente de la República es amplia, genérica, al contrario de la de los demás entes administrativos, cuya potestad reglamentaria está limitada a los objetos para los cuales la Constitución o las leyes los han facultado, y es, por tanto, en estos casos, de naturaleza específica. (p. 211).

III.2 ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN LAS MUNICIPALIDADES

La Ley N° 20.285 establece de forma expresa que tanto el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información, serán aplicables a las municipalidades. Ello en virtud del inciso primero del artículo 2° de la Ley de Transparencia, que determina los órganos de la administración que se encuentran sometidos a las disposiciones de dicha ley.

Su publicación en el año 2008, trajo aparejada consigo algunas modificaciones a la respectiva Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, contenidas en el Título VII sobre “Disposiciones Transitorias”, específicamente en su artículo 4°, que entrarían a regir a contar del día 20 de abril del año 2009, en conjunto con la Ley de Transparencia.

La primera de estas modificaciones incorporó el siguiente inciso final al artículo 12: *“Todas estas resoluciones estarán a disposición del público y deberán ser publicadas en los sistemas electrónicos o digitales de que disponga la municipalidad”*. Este es un punto a destacar, porque la ley procede a estipular que cada una de las resoluciones dictadas por las municipalidades, deberán ser publicadas en los respectivos sitios webs institucionales de cada municipio, en atención a las disposiciones sobre transparencia activa que contiene la Ley de Transparencia, en su artículo 7°. Esto es, sin perjuicio de que si no se cumple con dicha obligación, el público general puede solicitar el acceso a dichas resoluciones mediante una solicitud de acceso a la información pública. Además, las personas podrán efectuar un reclamo ante el Consejo para la Transparencia en caso de que el órgano en cuestión no de estricto cumplimiento a las obligaciones de transparencia activa²⁰.

²⁰ **Artículo 8° de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.** “Cualquier persona podrá presentar un reclamo ante el Consejo si alguno de los organismos de la Administración no informa lo prescrito en el artículo anterior. Esta acción estará sometida al mismo procedimiento que la acción regulada en los artículos 24 y siguientes”.

La segunda modificación efectuada por la Ley de Transparencia a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, consistió en agregar el siguiente inciso final al artículo 84: *“Las actas del concejo se harán públicas una vez aprobadas, y contendrán, a lo menos, la asistencia a la sesión, los acuerdos adoptados en ella y la forma como fueron votadas. La publicación se hará mediante los sistemas electrónicos o digitales que disponga la municipalidad”*. Sin duda, tal modificación ha significado uno de los avances más importantes dentro de la regulación de la transparencia en las municipalidades, si tomamos en cuenta que los Concejos Municipales se encuentran provistos de facultades y atribuciones cuyo ejercicio puede afectar significativamente los derechos de la ciudadanía a la hora de adoptar decisiones (Cisternas, 2013).

Sin embargo, la regulación final del artículo 84 de la Ley N° 18.695, no se extiende de forma expresa a los fundamentos de las decisiones adoptadas por parte de los miembros del Concejo Municipal, sino que se limita a enunciar quienes fueron los asistentes que participaron de la sesión en particular, y a los acuerdos adoptados con indicación de la forma en que cada concejal votó (Cisternas, 2013). La Contraloría General de la República ha respaldado esta idea con la dictación de una serie de dictámenes²¹, los cuales establecen que no compete al ámbito de facultades fiscalizadoras de dicho órgano, exigir a los concejales que expliciten las razones o los motivos fundados que sustenten la adopción de los acuerdos que lleven a cabo en el ejercicio de sus funciones. Así las cosas, el Dictamen N° 6.940 de 2011 sostiene que:

A su vez, es menester considerar que de conformidad con el criterio sustentado en los dictámenes N°s. 15.388, de 2005 y 18.875, de 2006, los concejales al tomar la decisión de dar o no su acuerdo en las materias que el alcalde, en conformidad a la ley somete a su votación, pueden y deben discernir libremente, para lo cual deben tener en consideración todos los antecedentes que este último se encuentra obligado a proporcionarle en forma oportuna.

(...) No compete al ámbito de las facultades fiscalizadoras de esta última, exigir u ordenar a los concejales que expliciten las razones por las cuales votan en un determinado sentido, ni tampoco -en el caso que consignen en las actas de las sesiones tales razones-, definir la legalidad de un acuerdo de concejo, en base al examen de las

²¹ Dictámenes N°s 15.388/2005; 18.875/2006; 9.910/2007; 57.935/2010; y 6.940/2011.

mismas, ya que ello dice relación con aspectos propios de la expresión de la libertad de esas autoridades para votar, en el ejercicio de un cargo de elección popular, en favor o en contra de una propuesta del alcalde (aplica criterio contenido, entre otros, en el dictamen N° 18.875, de 2006). (p. 2).

A pesar de lo señalado anteriormente, las actuaciones que emanan del Concejo Municipal deben entenderse como actos administrativos, ya que sus acuerdos o resoluciones han sido adoptados en virtud de las competencias y atribuciones que la propia Ley Orgánica de Municipalidades les otorga, respecto de su calidad normativa, resolutive y fiscalizadora (Huidobro, 2010). Al ser actos administrativos, se rigen por la norma contenida en el artículo 3° de la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, definiéndolos como las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado, en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública. Dicho cuerpo normativo, estipula en su artículo 16 el principio de transparencia y publicidad, el cual es aplicable al procedimiento administrativo, de manera que se permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él.

Asimismo, el artículo 5° de la Ley de Transparencia, establece en virtud del principio de transparencia de la función pública, que los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, al igual que la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración. Esta misma idea se repite en el artículo 8° de la Constitución.

Es respecto a la normativa citada, que es importante extender el ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia a los fundamentos de los acuerdos adoptados por el Concejo Municipal, como también aplica al Alcalde en el ejercicio de sus facultades otorgadas por la Ley Orgánica de Municipalidades, debiéndose rechazar profundamente la postura sostenida por nuestra Contraloría General de la República, en miras a que la fundamentación de dichos acuerdos se sometan a las disposiciones de transparencia y publicidad que expresamente estipula nuestra legislación. Es por ello, que “(...) se desprende inequívocamente que los acuerdos del concejo

municipal revisten la calidad de actos administrativos y determina consecuentemente la necesidad de que ellos se encuentren debidamente fundados” (Cisternas, 2013, p. 235).

Si bien las normas citadas previamente son consecuencia directa de la implementación de la Ley de Transparencia a las municipalidades en nuestro ordenamiento jurídico, también existen otras modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades que fueron desarrolladas en función de la publicación de la Ley de Transparencia.

Así, la Ley N° 20.742 establece en el artículo 1°, numeral sexto, la incorporación de un nuevo inciso segundo respecto del artículo 55 en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, el cual establece que *“Serán también puestos en conocimiento del concejo, con la periodicidad que determine el reglamento establecido en el artículo 92, la nómina de todas aquellas solicitudes de información pública recibidas, así como las respectivas respuestas entregadas por la municipalidad, que se realicen en el marco de lo dispuesto por la ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública”*.

Dentro de la ley anteriormente mencionada, se estipula en el artículo 1° numeral 22, la incorporación de un nuevo artículo a la Ley N° 18.695, específicamente el artículo 92 bis, cuyo inciso segundo dispone lo siguiente: *“Para ello, durante la primera sesión ordinaria, el alcalde someterá a la aprobación del concejo los medios a usar durante el período respectivo, debiendo este acuerdo formar parte del reglamento interno a que hace alusión el artículo 92, y ser publicado en la página web de la municipalidad, en concordancia con lo establecido en los artículos 2° y 7° de la ley N°20.285, sobre Acceso a la Información Pública”*.

Por otro lado, la Ley N° 20.527 publicada en 2011, modifica las disposiciones contenidas sobre las asociaciones municipales, estipulando un nuevo artículo 149 en la Ley Orgánica de Municipalidades, la cual establece que *“A las asociaciones municipales les serán aplicables tanto el principio de publicidad de la función pública, consagrado en el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución Política de la República, como las normas de la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, contenidas en el artículo 1° de la ley N° 20.285”*.

III.3 MECANISMOS DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

Durante los primeros años de vigencia de la Ley de Transparencia en nuestro país, las municipalidades han presentado una serie de dificultades e impedimentos que han trabado y obstaculizado el correcto ejercicio de las disposiciones sobre transparencia y acceso a la información pública. Sin embargo, aquello no es del todo culpa de los órganos encargados de la administración local, esto debido a que no se ha tomado en consideración que la realidad municipal es bastante variada y compleja entre una comunidad local y otra, siendo una serie de factores diversos los que muchas veces se repiten entre un municipio y otro, o que incluso no son apreciables en las realidades de otras localidades, y que obstaculizan la debida implementación de la transparencia y el acceso a la información en las municipalidades.

Es en base a lo anterior, que el Consejo para la Transparencia -en conjunto con distintos órganos interesados en el cumplimiento de las normas sobre probidad y transparencia en nuestro ordenamiento jurídico-, se ha encargado de confeccionar e implementar una serie de mecanismos necesarios para llevar a cabo diversos estudios y fiscalizaciones en la materia, como así también la elaboración de herramientas que faciliten y promuevan el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Transparencia, que se encuentran de cierta manera adaptadas a las necesidades que presentan cada uno de los órganos locales, pues se aplican tomando en consideración todos aquellos datos que son arrojados por los mecanismos de estudio y fiscalización anteriormente mencionados. Aquello sin duda implica un importante apoyo a los gobiernos locales a la hora de arraigar una cultura de transparencia a nivel comunal.

(...) Los municipios han debido afrontar las nuevas obligaciones que la L.T. les ha establecido sin que hayan sido apoyados con recursos adicionales, ello ha acontecido así, no obstante, que el inciso 5° del artículo 5° de la L.O.C. de Municipalidades N° 18.695, establece que "Cualquier nueva función o tarea que se le asigne a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo. (Camacho, 2012, p. 11).

III.3.1 Índice de Transparencia y Acceso a la Información

El Índice de Transparencia y Acceso a la Información (en adelante ITAI), surge desde la necesidad de promover el cumplimiento de la Ley de Transparencia, como una de las funciones y atribuciones entregadas al Consejo para la Transparencia, según estipula el artículo 33 de dicho cuerpo legal²² (CPLT, 2013). “El primer Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI) es un inédito indicador que busca medir los niveles de eficacia alcanzados en la implementación de la normativa que garantiza y regula el derecho de las personas para acceder a la información de los organismos del Estado” (Chile Transparente, 2013, párr. 1).

El ITAI se construye sobre un modelo de dos dimensiones: Ciudadana e Institucional. Respecto de estas dimensiones, se distingue cada una en subdimensiones. En la dimensión Ciudadana, se contienen las subdimensiones de Valoración y Conocimiento del derecho de acceso a la información pública. A su vez, sobre la dimensión Institucional, se contienen las subdimensiones de Valoración, Conocimiento y Capacidad institucional.

La dimensión ciudadana “(...) describe y cuantifica los factores que caracterizan las acciones ciudadanas requeridas para el eficiente acceso o búsqueda de la información pública” (CPLT, 2013, p. 31). Tal dimensión se establece mediante la sumatoria de la valoración ciudadana respecto de la información pública, con el conocimiento de las condiciones mínimas exigibles para el ejercicio de su derecho de acceso a la información, es decir, de ambas subdimensiones. Para llevar a cabo dicho cálculo, se contempla una ponderación porcentual cuyo resultado arroja el índice de valor de esta dimensión. Así, sobre la valoración ciudadana se contempla un 20%, y respecto del conocimiento ciudadano sobre el derecho de acceso a la información, un 80%.

La información necesaria para poder responder a estos indicadores, se compila de una serie de preguntas que son realizadas por el Estudio Nacional de Transparencia y Protección de Datos del Consejo para la Transparencia.

²² **Artículo 33, letra c), Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.** “Promover la transparencia de la función pública, la publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y el derecho de acceso a la información, por cualquier medio de publicación”.

Así, para la subdimensión “valoración ciudadana”, se realizan las siguientes preguntas:

- “Cualquier persona tiene derecho a acceder a información de cualquier organismo público”. (*Muy de acuerdo, De acuerdo, Medianamente de acuerdo, En desacuerdo; se consideran las respuestas Muy de acuerdo y De acuerdo*).
- “Cuando una persona solicita información a un organismo público, éste está obligado a entregarla”. (*Muy de acuerdo, De acuerdo, Medianamente de acuerdo, En desacuerdo; se consideran las respuestas Muy de acuerdo y De acuerdo*).
- “Si un organismo público no entrega la información solicitada, existe derecho a reclamar”. (*Muy de acuerdo, De acuerdo, Medianamente de acuerdo, En desacuerdo; se consideran las respuestas Muy de acuerdo y De acuerdo*).
- “¿Qué tanta utilidad tiene, para usted como ciudadano, la existencia de Transparencia en el Estado?” (*En una escala del 1 al 10, se consideran las respuestas entre el rango de 7 a 10*).
- “En términos generales, ¿usted cree que el acceso a la información del Estado, es útil, necesaria, fomenta la participación ciudadana, previene la corrupción?” (*Respecto de cada opción, se responde en base a las alternativas “sí y no”, y se consideran las respuestas sí*).

Respecto de la subdimensión “conocimiento ciudadano”, se realizan las siguientes preguntas:

- “¿Conoce usted la ley de Transparencia?” (*Respecto de cada opción, se responde en base a las alternativas “sí y no”, y se consideran las respuestas sí*).
- “¿Ha escuchado hablar del Consejo para la Transparencia?” (*Respecto de cada opción, se responde en base a las alternativas “sí y no”, y se consideran las respuestas sí*).
- “¿Sabía usted que existe una sección en los sitios web de los organismos públicos llamada “Transparencia Activa” - “Gobierno Transparente” - “Ley 20.285”?” (*Respecto de cada opción, se responde en base a las alternativas “sí y no”, y se consideran las respuestas sí*).
- “¿Sabe usted si existe una institución dedicada a acoger reclamos de los ciudadanos cuando los organismos públicos no entregan la información solicitada?” (*La respuesta es el Consejo para la Transparencia, se consideran las respuestas sí*).

Por su parte, la dimensión institucional, “(...) contempla las condiciones necesarias para que las instituciones logren una eficiente disponibilización y entrega de la información” (CPLT, 2013, p. 31). Al igual que la dimensión ciudadana, la institucional se establece a través de la sumatoria de la valoración institucional, del conocimiento institucional, y de las capacidades institucionales. Para llevar a cabo dicho cálculo, se contempla una ponderación porcentual cuyo resultado arroja el índice de valor de esta dimensión. Así, sobre la valoración institucional se contempla un 20%; sobre el conocimiento institucional se contempla un 40%; y respecto de la capacidad institucional, otro 40%.

Para medir la subdimensión “valoración institucional”, se realizan las siguientes preguntas:

- “¿Cuál es su evaluación sobre la existencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Chile?”. (*Muy buena, Buena, Regular, Mala, Muy mala; se consideran las respuestas Muy buena y Buena*).
- “¿Cuál es su evaluación sobre la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Chile?”. (*Muy buena, Buena, Regular, Mala, Muy mala; se consideran las respuestas Muy buena y Buena*).
- “Relación costos/beneficios de la implementación de la Ley de Transparencia para los funcionarios públicos”. (*En una escala del 1 al 10, se consideran las respuestas entre el rango de 7 a 10*).
- “Los beneficios que aporta la Ley de Transparencia son superiores a cualquier costo que implique su implementación”. (*Alternativa a la pregunta, ¿con cuál de las siguientes afirmaciones se identifica más*”).
- “Cualquier persona tiene derecho a acceder a información de cualquier organismo público”. (*Muy de acuerdo, De acuerdo, Medianamente de acuerdo, En desacuerdo; se consideran las respuestas Muy de acuerdo y De acuerdo*).
- “Si un organismo público no entrega la información solicitada, existe derecho a reclamar”. (*Muy de acuerdo, De acuerdo, Medianamente de acuerdo, En desacuerdo; se consideran las respuestas Muy de acuerdo y De acuerdo*).

- “Cuando una persona solicita información a un organismo público, éste está obligado a entregarla”. (*Muy de acuerdo, De acuerdo, Medianamente de acuerdo, En desacuerdo; se consideran las respuestas Muy de acuerdo y De acuerdo*).
- En términos generales, ¿usted cree que el acceso a la información del Estado, es útil, necesaria, fomenta la participación ciudadana, previene la corrupción?” (*Respecto de cada opción, se responde en base a las alternativas “sí y no”, y se consideran las respuestas sí*).

Respecto de la subdimensión “conocimiento institucional”, se realizan las siguientes preguntas:

- ¿Conoce usted la ley de Transparencia?” (*Respecto de cada opción, se responde en base a las alternativas “sí y no”, y se consideran las respuestas sí*).
- “Ha escuchado hablar del Consejo para la Transparencia?” (*Respecto de cada opción, se responde en base a las alternativas “sí y no”, y se consideran las respuestas sí*).
- “¿Sabía usted que existe una sección en los sitios web de los organismos públicos llamada “Transparencia Activa” - “Gobierno Transparente” - “Ley 20.285”?” (*Respecto de cada opción, se responde en base a las alternativas “sí y no”, y se consideran las respuestas sí*).
- ¿Sabe usted si existe una institución dedicada a acoger reclamos de los ciudadanos cuando los organismos públicos no entregan la información solicitada”. (*La respuesta es el Consejo para la Transparencia, se consideran las respuestas sí*).
- “Imagine que alguien le pregunta cómo puede acceder a la información relativa a los gastos de su institución en viáticos del jefe de servicio. ¿Usted sabría indicarle en qué oficina o ventanilla podría acceder a esta información?, ¿los plazos de respuesta para este tipo de solicitudes?, ¿en qué sección de la página web podría pedir esta información?” (*Solo se consideran las respuestas sí, y aquellas que sean correctas*).

Por último, sobre la medición de la subdimensión “capacidades institucionales”, la información requerida para tal indicador se obtiene de diversos datos aportados por el Portal de Transparencia del Estado, referidos a la cantidad de solicitudes realizadas a organismos de la Administración Central del Estado; las vistas a las páginas de Transparencia Activa; la cantidad de Amparos y Reclamos que se reciben en el Consejo para la Transparencia; los procesos de

fiscalización realizados por el propio CPLT, en los que se obtienen resultados sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de Transparencia Activa y Derecho de Acceso a la Información o Transparencia Pasiva; y las buenas prácticas asociadas a los siguientes procesos:

- “Fiscalización de la Transparencia Activa”.
- “Transparencia proactiva Transparencia Activa (buenas prácticas)”.
- “Tasa de Satisfacción (buenas prácticas) de las Solicitudes de Acceso a la Información y Transparencia Activa, versus los Amparos y Reclamos”.
- “Fiscalización Derecho de Acceso a la Información online”.
- “Fiscalización Derecho de Acceso a la Información presencial”.
- “Transparencia pro activa del Derecho de Acceso a la Información online y presencial. Tasa de Satisfacción (buenas prácticas)”.

Los resultados obtenidos de la aplicación de la fórmula final de la ITAI, se logran gracias a la combinación de la dimensión ciudadana con la dimensión institucional, ponderando cada una de estas un 50% del valor del índice final. Este porcentaje final permite en definitiva clarificar cuál es el estado de avance que ha tenido la implementación de la Ley de Transparencia en un año calendario dentro de la administración del Estado, pudiéndolo comparar y estudiar con los valores obtenidos en años anteriores, y así tener una noción de los avances y retrocesos que han protagonizado los órganos institucionales sujetos a las disposiciones de transparencia y acceso a la información pública.

III.3.2 Modelo de Gestión en Transparencia Municipal

Tomando en consideración los diversos escenarios que envuelven a la gran mayoría de los municipios, y de los factores externos que los distinguen entre unos y otros, el Consejo para la Transparencia elaboró el Modelo de Gestión en Transparencia Municipal (en adelante MGMTM). Este último es un marco de referencia destinado a las municipalidades, orientado fundamentalmente a mejorar su desempeño en materia de acceso a la información pública y transparencia (CPLT, s.f.). Con su aplicación, entrega a los municipios diversas herramientas

tecnológicas, administrativas, y de gestión, basadas en un desarrollo de capacitaciones, tanto en las competencias de los funcionarios municipales, como en sus prácticas internas, con el fin de ejercer el debido cumplimiento de las disposiciones de la ley.

Este modelo surge tras la presentación de un proyecto al Banco Mundial, denominado “Fortalecimiento del Consejo para la Transparencia de Chile, conducente a mejorar la transparencia y rendición de cuentas”. Es en 2011, y gracias a los fondos que donó la institución bancaria internacional, que se contrató una consultoría para llevar a cabo un diagnóstico, tanto cualitativo como cuantitativo, que permitiría conocer las distintas realidades de las municipalidades en el proceso de implementación de la Ley de Transparencia (CPLT, 2017).

Dicho estudio arrojó una serie de problemáticas que derivaban en un alto nivel de incumplimiento de la normativa por parte de los municipios, siendo algunas de éstas la ausencia de procedimientos de gestión aplicables a la realización de funciones, tareas, obligaciones, etc.; la carencia de recursos tecnológicos necesarios para cumplir, por ejemplo, con las obligaciones de transparencia activa; la falta de personal capacitado y de un compromiso institucional que diera cumplimiento fiel a las disposiciones de la Ley de Transparencia; la falta de personal disponible para llevar a cabo las funciones encomendadas por dicha ley; como así también, las dificultades asociadas a la gestión documental presente en cada municipio (CPLT, 2017).

Para trabajar en lo que posteriormente sería el MGTM, el Consejo para la Transparencia llevó a cabo una asociación con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (en adelante SUBDERE), y con la Asociación Chilena de Municipalidades (en adelante AMUCH), convocándose a 50 municipalidades para colaborar en el desarrollo de este proyecto (CPLT, 2015). Para que los municipios puedan acceder a la implementación del MGTM, deben firmar un convenio voluntario y suscrito con el Consejo para la Transparencia, sometiéndose a un proceso de apoyo, asesoramiento y seguimiento, para lograr así la adecuada implementación de este modelo en las municipalidades.

“El 2013, se comienza con la firma de convenios masiva del MGTM, para lo cual se hizo una convocatoria abierta al resto de los municipios a través de eventos masivos en las capitales regionales del país” (CPLT, 2015, p. 15). A la fecha, han suscrito este convenio para la implementación del MGTM y el Portal de Transparencia del Estado, un total de 355 municipalidades, lo cual corresponde al 97,1% de los municipios en nuestro país (CPLT, s.f.).

El contenido de este modelo de transparencia, apunta principalmente al desarrollo de seis ejes temáticos:

- (A) **El cliente**, quien es toda persona natural o jurídica que ejerce el derecho de acceso a la información pública, o que se ve afectada por no poder ejercerlo correctamente.
- (B) **Compromiso institucional**, respecto de la importancia y la relevancia que le asigna la administración local a el respeto y debido cumplimiento a los derechos y deberes otorgados por la de la Ley de Transparencia.
- (C) **Orgánica**, que dice relación con todas las propuestas adoptadas en miras de rediseñar e implementar los procesos y requerimientos asociados a la Ley de Transparencia.
- (D) **Procesos**, los cuales buscan esclarecer los procedimientos de solicitud de acceso a la información pública, y el proceso de publicación de información mediante transparencia activa.
- (E) **Herramientas de gestión**, siendo aquellos instrumentos necesarios para manejar los procesos de transparencia bajo los lineamientos de su cumplimiento.
- (F) **Infraestructura y conocimiento**, definiendo la infraestructura y los instrumentos de conocimiento necesarios para ejecutar los procesos de transparencia.

A su vez, estos ejes temáticos se vinculan con doce herramientas de gestión de transparencia, en la que cada una sirve para trabajar alguno de estos lineamientos anteriormente mencionado. Tales herramientas solo procederán a ser enunciadas, remitiéndome a su profundización en los documentos elaborados por el Consejo para la Transparencia²³:

1. Formalización de Canales de Atención a Clientes.
2. Formalización de Canales de Retroalimentación.
3. Integración a Mecanismos de Mejora.

²³ Modelo de Gestión en Transparencia Municipal: Estudio de Impacto, de 2015, y Modelo de Gestión en Transparencia Municipal, Resumen Ejecutivo (2012-2017), de 2017.

4. Reglamento Interno.
5. Definición de Roles.
6. Incentivos y Reconocimientos.
7. Gestión Documental.
8. Portal de Transparencia del Estado.
9. Autoevaluación de Transparencia Activa.
10. Mecanismo de Evaluación del Servicio.
11. Capacitación y Formación del Personal Municipal.
12. Capacitación y Difusión a la Comunidad Local.

En 2012, el MGTM aparece como iniciativa piloto en 36 municipios²⁴. Ello trajo como resultado en su primer año de implementación, un mejoramiento en el área de transparencia activa de los municipios que adoptaron este modelo, significando un aumento de más del 80% en el cumplimiento de transparencia activa, en comparación al año anterior. Las municipalidades en general aumentaron ese año 17,1 puntos porcentuales, y los municipios que implementaron el modelo en cuestión, subieron un total de 30,8 puntos porcentuales.

Por su parte, entre 2013 y 2014, se inició la implementación del MGTM de forma universal, donde el Consejo para la Transparencia formó su alianza con la SUBDERE para la adopción del modelo en 13 capitales regionales del país. Al final del año 2013, fueron 151 las municipalidades las que habían suscrito el convenio de implementación del MGTM en sus respectivos territorios comunales. A mediados de 2013, se implementó el Portal de Transparencia del Estado, cuya finalidad era hacerse cargo de la gestión de las solicitudes de acceso a la información que la ciudadanía formulase a la administración del Estado, dentro de la cual se extendía a las municipalidades.

En 2014, el MGTM era implementado en 296 municipalidades, gracias a una extensa cobertura y despliegue nacional efectuado en función de capacitar a los funcionarios municipales, respecto de las disposiciones de la Ley de Transparencia, el MGTM y el Portal de Transparencia del Estado.

²⁴ Principalmente en las regiones de Valparaíso, O'Higgins y Metropolitana de Santiago. Ver en Modelo de Gestión en Transparencia Municipal, Resumen Ejecutivo (2012 – 2017), de 2017.

Durante 2015 y 2016, continuaría promoviéndose la implementación del MGTM y el Portal de Transparencia del Estado, alcanzando una cobertura de 321 municipalidades. Sin embargo, ese año se estimó como necesaria una revisión a los lineamientos y herramientas que venían siendo trabajadas previamente, por lo que se establecen una serie de propuestas para rediseñar el MGTM elaborado inicialmente, que se basan principalmente en cuatro modificaciones:

- a) Se incorporan nuevas herramientas enfocadas en la profundización de la transparencia activa y en prácticas inspiradas en gobierno abierto; así como también aquellas destinadas al cumplimiento de la normativa de protección de datos personales.
- b) Acoplamiento de dos o más herramientas, para así fortalecer y facilitar su implementación.
- c) Implementación de instancias de nivelación previas, con el fin de enriquecer la utilidad de una serie de herramientas y favorecer su eficacia.
- d) Se adoptan nuevas buenas prácticas como aspectos exigibles, elevando aún más los estándares de transparencia aplicados a la acción municipal.

En atención a estas modificaciones, se disponen de siete nuevas herramientas incorporadas en el MGTM, las cuales procederé a enunciar, sin perjuicio de que su profundización se encuentra en el documento previamente señalado:

1. Publicación de Datos Abiertos.
2. Transparencia Focalizada.
3. Cuenta Pública Participativa.
4. Escritorio Autoridad.
5. Protección de Datos Personales.
6. Sistema Anticipado de Resolución de Controversias.
7. Reporte de Control de Compromisos.

Finalmente en 2017, se inició nuevamente un proceso de universalización del MGTM, pero esta vez, implementándose las propuestas de modificaciones previamente mencionadas. Al final de dicho periodo, se contabilizaban un total de 335 municipios que habían suscrito el convenio con el Consejo para la Transparencia para implementar tanto el MGTM, como el

acceso al Portal de Transparencia del Estado. La adopción del Portal de Transparencia del Estado en dicho año significó un aumento de 30,4 puntos porcentuales, con la participación de 317 municipios, en comparación a los 10,6 puntos que había subido el año anterior.

III.3.3 Guía en Transparencia para Municipalidades

La “Guía en Transparencia para Municipalidades” (en adelante La Guía), ha sido desarrollada por la Dirección de Fiscalización del Consejo para la Transparencia, y surge de la realización del “Programa de Fortalecimiento del Sector Municipal” en 2017. Dicho programa toma en consideración, que los funcionarios encargados del área de transparencia en los gobiernos locales, son pilares fundamentales a la hora de implementar una cultura de transparencia en nuestro país. Es por ello, que La Guía se enfoca en capacitar e instruir a los equipos de transparencia de cada municipio, a fin de mejorar el acceso a la información que tiene la ciudadanía sobre las actuaciones y decisiones que toman sus autoridades locales, sirviendo como instrumento de apoyo para ejercer el debido cumplimiento de las disposiciones legales establecidas en la Ley de Transparencia.

La Guía se desarrolló para ser una herramienta que asesore y acompañe la gestión en la entrega de información pública por parte de los municipios, en lo que respecta tanto a la obligación por parte de los órganos del Estado de entregar información útil, oportuna y relevante en los sitios webs institucionales -lo que se conoce como transparencia activa-, como así también instruir a los funcionarios municipales en el proceso de gestión de las solicitudes de acceso a la información pública, haciéndose cargo así del derecho que tiene toda persona para solicitar y recibir información por parte de los órganos de la administración del Estado. Además, dentro de dicho manual, se establecen los lineamientos y criterios establecidos respecto de la gratuidad y costos de reproducción en que incurren las instituciones para poder entregar la información solicitada, según imparte la Instrucción General N° 6.

Debido a la importancia que tiene este documento en la implementación de las disposiciones legales de transparencia y acceso a la información pública en el ámbito municipal,

es que se procederá a resumir pormenorizadamente cada uno de los tres capítulos de La Guía, a fin de servir como una puerta de acceso al texto íntegro en cuestión, y destacando cada uno de sus puntos más relevantes.

III.3.3.1 *Guía de publicación de transparencia activa para municipalidades.*

Como se ha señalado previamente, dicho apartado busca hacerse cargo de la obligación dispuesta en el artículo 7° de la Ley de Transparencia, con respecto a mantener a disposición de la ciudadanía toda la información útil, oportuna y relevante, a través de su publicación en los sitios webs y electrónicos que disponga cada municipalidad. Tales publicaciones deberán actualizarse mensualmente, y ante la ausencia o desactualización de dicha información, el público general tiene derecho a reclamar ante el Consejo para la Transparencia por el mal funcionamiento que presente la transparencia activa del municipio en cuestión.

La información objeto de ser publicada es la siguiente:

- ***Actos y documentos que hayan sido objeto de publicación en el Diario Oficial:*** Debe publicarse todo tipo de actos o documentos que la municipalidad u cualquier órgano respectivo haya dictado, y se requiera de su publicación en el Diario Oficial.
- ***Marco normativo:*** Comprende todo tipo de leyes, reglamentos, instrucciones y resoluciones que sean aplicables a los gobiernos locales. Dicha publicación deberá contener tanto la referida a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades; la normativa constitucional aplicable; todo cuerpo legal que regule a las municipalidades; y todo aquello dictada por la municipalidad en ejercicio de sus atribuciones.
- ***Potestades, competencias, facultades, atribuciones y tareas:*** Todas las potestades, competencias, responsabilidades, atribuciones, funciones y tareas que lleve a cabo la municipalidad en cuestión, tal como disponen los artículos 3°, 4° y 5° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

- ***Estructura orgánica del organismo:*** Por un lado, deberá publicarse el organigrama, cuya imagen representa gráficamente la estructura organizacional del municipio respectivo, según el artículo 15 de la Ley Orgánica de Municipalidades. Por otro lado, debe publicarse la descripción de cada facultad, función y atribución asignada respecto de cada una de las unidades, órganos o dependencias en el municipio, bajo expresa indicación de la fuente legal que se las otorga.

- ***Personal y remuneraciones:*** Debe publicarse la escala de remuneraciones; el listado de las personas contratadas a planta; el listado de personas contratadas a contrata; el listado de las personas sujetas al Código del Trabajo; y el listado de las personas naturales contratadas a honorarios, todo debidamente detallado e individualizado.

- ***Compras y adquisiciones:*** Debe publicarse lo siguiente:
 - Todas las compras realizadas en el Mercado Público, con el respectivo enlace que direcciona a la página web que contenga la información sobre las compras realizadas a través de dicho portal.
 - Toda otra compra que no se encuentre sometida al Sistema de Compras Públicas, con toda la información relevante detallada y correctamente individualizada.
 - Todos los contratos relativos a bienes inmuebles, ya sea respecto de su compraventa, permuta, arrendamiento, entre otros.

- ***Transferencias:*** Debe publicarse toda información referida a las transferencias regidas por la Ley N° 19.862, que establece los Registros de las Personas Jurídicas Receptoras de Fondos Públicos, como así también el enlace directo al Portal de Registros mencionado. Así también, es deber del municipio publicar todas las transferencias realizadas y que no están regidas por la Ley N° 19.862.

- ***Actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros:*** Deben publicarse todas las ordenanzas y decretos alcaldicios que por su naturaleza tienen efecto sobre terceros, al ser actos administrativos generales y obligatorios aplicables a la comunidad, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley N° 18.695.

- **Trámites:** Todos los trámites que puedan realizarse en la municipalidad. Dicha publicación deberá contener su descripción; los requisitos y antecedentes para acceder a éste; las etapas a realizar; etc.

- **Subsidios y beneficios:** Todos los programas de subsidios u otros beneficios propios que otorgue el municipio, los suficientemente detallados y profundizados para que la ciudadanía tenga el conocimiento de cómo poder acceder a éstos. Además, deberá publicarse la nómina de los beneficiarios de dichos subsidios y beneficios, debidamente individualizados.

- **Mecanismos de participación ciudadana:** Todo mecanismo de participación ciudadana establecido en la respectiva ordenanza municipal, tal como dispone el artículo 93 de la Ley N° 18.695. Dicha publicación deberá describir el mecanismo de participación ciudadana y detallarlo debidamente, así como también establecer cómo la ciudadanía puede participar en éste.

- **Información presupuestaria:** Debe publicarse lo siguiente:
 - El presupuesto municipal aprobado por el Concejo o el propuesto por el Alcalde, y las modificaciones a éste si correspondiere.
 - El balance de la ejecución presupuestaria.
 - El estado de situación financiera, indicándose la forma en que la previsión de ingresos y gastos se ha cumplido.
 - El detalle de los pasivos del municipio y de las corporaciones municipales, cuando corresponda.

- **Auditorías al ejercicio presupuestario:** Los resultados de las auditorías efectuadas al ejercicio del presupuesto, y las aclaraciones que procedan. Así también los resultados contenidos en el informe final de la auditoría al ejercicio presupuestario efectuada por la Contraloría General de la República, o por la empresa externa a la cual se le encomendó dicha labor.

- ***Participación en otras entidades:*** Informar la pertenencia y participación que tenga el municipio en cualquier calidad, en toda entidad u organización, independiente de cuál sea su ámbito territorial de funcionamiento, ya sea local, comunal, provincial, regional o nacional.
- ***Informe anual a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE):*** Debe publicarse en el banner de transparencia activa de cada municipio, al menos anualmente, el informe desarrollado para la SUBDERE, de conformidad al artículo 3° de la Ley N° 20.922.

III.3.3.2 *Gestión de las solicitudes de acceso a la información pública.*

El artículo 10 de la Ley de Transparencia, establece de forma expresa e inmediata el derecho de acceso a la información pública que tiene la ciudadanía de solicitar y recibir información por parte de los órganos del Estado. Este derecho obliga a las instituciones sujetas a la Ley N° 20.285 a hacerse cargo de las solicitudes de acceso a la información que efectúe la ciudadanía, ya sea otorgando la información requerida, como negando el acceso a ésta por proceder una causal de secreto o reserva debidamente estipulada en la ley.

¿Se debe expresar causa o motivo por el cual se requiere la información? Ello lo responde el principio de la no discriminación, establecido en el artículo 11 de la Ley de Transparencia, el cual establece que “*Los órganos de la administración del Estado deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud*”. Por lo tanto, los funcionarios municipales a cargo de gestionar dichas solicitudes de información, no están facultados para exigir al requirente las razones o motivaciones que sustentaron la existencia de tal solicitud

Establecido aquello, una solicitud de información puede realizarse mediante tres formas diferentes:

- (1) A través de un formulario en papel:

(2) Una carta o escrito;

(3) Un formulario electrónico, ingresando al banner “Solicitudes de Acceso a la Información” ubicado en el sitio web del municipio en cuestión.

Pese a la constante modernización que ha atravesado el Estado a lo largo del último tiempo, no hay duda de que el principio de escrituración sigue siendo un requisito esencial en este tipo de actos. El artículo 5° de la Ley N° 19.880, establece que los procedimientos administrativos y los actos a los cuales da origen, se deberán expresar por escrito o por medios electrónicos, salvo que la ley determine otra cosa. En tal sentido, toda solicitud de información que no se encuentre registrada por escrito o a través de un medio electrónico, no debe obligar al municipio requerido, y por lo tanto, ante un eventual reclamo, este debe de ser desestimado.

La solicitud debe cumplir además con una serie de requisitos, con motivo de individualizar al solicitante, la información que se requiere, y a quién va dirigida, y se encuentran estipulados en el artículo 12 de la Ley de Transparencia. La municipalidad llevará a cabo un examen de admisibilidad, donde corroborará el debido cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Nombre, apellidos y dirección del solicitante y de su apoderado, en su caso.
- b) Identificación clara de la información que se requiere.
- c) Firma del solicitante estampada por cualquier medio habilitado.
- d) Órgano administrativo al que se dirige.

En caso de que la solicitud no reúna alguno de los requisitos establecidos anteriormente, la ley dispone la figura de la subsanación, bajo la cual la municipalidad podrá solicitar al requirente, que se haga cargo del debido cumplimiento de tales requisitos -ya sea completando los que faltaren o especificando de forma más precisa la información que ha sido requerida-, dentro del plazo de cinco días hábiles contados desde la petición de subsanación. En caso de que el requirente no responda a la municipalidad, esta última deberá tener por desistida la solicitud de información.

Ingresada la solicitud, la municipalidad deberá entregar un comprobante de ingreso de la solicitud al requirente. Este comprobante constará en papel o por medio electrónico, y contendrá la fecha de presentación de la solicitud, el número de ingreso, y el contenido de la

misma. Es importante la existencia de tal comprobante, pues puede ser utilizado por el requirente como medio probatorio en caso de interponer un amparo por denegación de información o falta de respuesta.

El plazo para que la municipalidad de respuesta a la solicitud en cuestión es de 20 días hábiles, sin perjuicio de que pueda ser prorrogado por otros diez días más, cuando existan circunstancias que hagan compleja la recopilación de la información requerida. Dichas circunstancias excepcionalísimas son principalmente:

- a) Cuando la información tenga una larga data en el tiempo, debiendo ser ubicada y recuperada desde archivos físicos, que no están en formatos digitales.
- b) Cuando el volumen o cantidad de documentos o formatos solicitados exija invertir varios días de recopilación.
- c) Cuando se trate de una gran cantidad de documentos en que se entregue de forma parcial la información, por la publicación de datos personales.
- d) Cuando la información solicitada deba ser recabada desde diversas oficinas de la municipalidad, desde lugares de difícil acceso y/o reordenada en función de los criterios definidos por el solicitante.

En el caso de que la información solicitada no se encuentre en poder de la municipalidad, o que no tenga que ver con su competencia, esta última tendrá que derivar la solicitud en cuestión al órgano correspondiente. Ello se llevará a cabo mediante un acto administrativo que le notifique al organismo competente que se requiere de cierta información. Tal notificación se realizará al requirente, dándole a conocer la situación en cuestión, señalándole cuál es el organismo competente para responder a su solicitud.

En caso de que se afecten derechos de terceros, la municipalidad deberá notificar dicha circunstancia al o los posibles afectados, dentro del plazo de dos días hábiles, mediante carta certificada que acompañe la solicitud. Recibido aquello, el o los afectados tienen un plazo de tres días hábiles, contados desde la fecha de la notificación, para ejercer su derecho a oposición, el cual debe ser escrito y expresando la causa que sustenta dicha oposición. Manifestada la oposición del tercero, la municipalidad quedará impedida de entregar la información solicitada al requirente, no correspondiéndole analizar si la negativa del supuesto tercero afectado es procedente o no.

En caso de que se acoja la solicitud de información del requirente, la respuesta en cuestión debe contar con una serie de elementos:

1. El detalle de lo que se solicitó y a lo que se está dando acceso.
2. Respuesta de la solicitud, adjuntando los archivos que correspondan, en el formato y medio solicitado.
3. En caso de que la respuesta esté disponible al público, se debe indicar el lugar en donde se puede encontrar la información o el link específico que la contiene.
4. En caso de que la información se considere como secreta o reservada, se deben especificar las razones de hecho y derecho, señalando las causas legales invocadas, de acuerdo al artículo 21 de la Ley sobre Acceso a la Información Pública.
5. En caso de que la información solicitada contenga datos personales, se deberá proceder de la siguiente forma:
 - a) Si el solicitante indica ser el titular, sólo se procederá la entrega presencial. Si la solicitud es realizada por un apoderado, debe contar con un poder notarial.
 - b) Si contiene datos personales o sensibles de terceros y no hayan sido requeridos, la municipalidad deberá tachar esa información.
6. La respuesta deberá contener la firma del jefe de servicio, o si esta es delegada, “Por orden de”.

En caso de que dicha solicitud haya sido rechazada, la respuesta que contiene dicha negativa deberá indicar obligatoriamente la posibilidad que tiene el requirente de recurrir ante el Consejo para la Transparencia, con un plazo dispuesto de 15 días hábiles para interponer el amparo en cuestión.

Las municipalidades deben contar con un expediente y registro de cada solicitud de acceso a la información pública que se les realice. En el expediente constará todo procedimiento administrativo de acceso a la información que se haya realizado. Por otro lado, el registro deberá expresar las actuaciones, documentos o resoluciones que comprendan el procedimiento administrativo en cuestión, con indicación de la fecha y hora de presentación, ocurrencia y envío, que será de acceso permanente para los interesados.

III.3.3.3 *Gratuidad y costos directos de reproducción.*

El Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia, adoptó en 2010 la Instrucción General N° 6 sobre Gratuidad y Costos Directos de Reproducción. Tal instrucción general, determina los criterios mediante los cuales se deben estimar los costos directos de reproducción en que incurre el organismo receptor de la solicitud de acceso a la información.

Los costos directos de reproducción son “(...) todos los costos asociados al proceso de copiado de un documento u otro tipo de soporte, en la medida que sea necesario incurrir en ellos para obtener la información en el soporte que el requirente haya solicitado” (CPLT, 2020, p. 40). Como se ha señalado, estos costos pueden o no ser incurridos por el órgano requerido de información.

La regla general, es que los organismos solicitados entreguen la información las personas de forma gratuita, según establece el principio de gratuidad en la Ley de Transparencia. Sin embargo, existen circunstancias en las que la ley autoriza a los organismos a cobrar ciertos valores específicos cuando se cumplan ciertos parámetros establecidos, en virtud del artículo 18 de la Ley N° 20.285.

No será procedente efectuar cobro alguno si la información es entregada de forma telemática, y mediante un soporte electrónico. Tampoco deberá cobrarse si el requirente solicita que dicha información sea entregada en un soporte físico, pero es él mismo quien aporta sus propios medios para hacerse de la información en tal formato. No se cobrará tampoco:

- a) El costo del envío de la información.
- b) El costo de la búsqueda de la información.
- c) El costo de solicitud de la información a la empresa que preste al órgano requerido el servicio de almacenaje de la información.
- d) Los gastos de energía, climatización o iluminación que requiera el lugar donde se desarrolla la labor de reproducción y los referidos a las oficinas del servicio en general.
- e) El costo del tiempo que ocupe él o los funcionarios del órgano requerido para realizar la reproducción, vale decir, la remuneración mensual, horas extraordinarias, bonos u otros.

Sin embargo, si el requirente solicita que la información se entregue en un soporte físico -como el papel, dispositivos electrónicos, etc.-, o si se requiere el escaneo o fotocopia de cierto documento o archivo, ello será considerado como un costo directo de reproducción, lo que deberá ser cobrado al requirente, en base a los valores establecidos al respecto.

Si el costo directo de reproducción excede del valor total que el requirente está dispuesto a solventar, el organismo deberá permitir al solicitante que acceda a la información en las dependencias de la entidad para seleccionar solo una parte de la información que si pueda saldar. Por otro lado, se le solicitará la indicación de cualquier otra forma o medio para entregarle la información. En caso de que el solicitante de la información no pague los costos directos de reproducción dentro del plazo de 30 días, el organismo no estará obligado a entregar la información, y quedará sin efecto la solicitud de acceso en cuestión.

Una vez pagados los costos directos de reproducción y puesta a disposición del solicitante la información, éste tendrá un plazo de 30 días para retirarla, si se dispuso la entrega personalmente.

III.3.4 Índices de Cumplimiento de las Normas de Transparencia Activa y Derecho de Acceso a la Información

La Dirección de Fiscalización del Consejo para la Transparencia ha diseñado y puesto en marcha en 2019 un nuevo modelo de fiscalización, cuyo instrumento permite verificar el nivel de ajuste del cumplimiento de los sujetos obligados a las disposiciones de la Ley de Transparencia y su reglamento; de las Instrucciones Generales N°10 sobre Procedimiento Administrativo de Acceso a la Información Pública y N°11 sobre Transparencia Activa; de los requerimientos del Consejo para la Transparencia, mediante los procesos de fiscalización sobre las materias y antecedentes que deben ser permanentemente publicadas en función de la transparencia activa; y del tratamiento de solicitudes de acceso a la información y la ejecución del procedimiento administrativo en cuestión.

III.3.4.1 *Índice de cumplimiento de las normas sobre derecho de acceso a la información.*

El índice de cumplimiento de las normas sobre el derecho de acceso a la información, constituye el “grado de ajuste de los organismos a la normativa aplicable -ya sea de carácter legal, reglamentaria e instruccional-, observado en el marco de la gestión de una solicitud ingresada con fines de fiscalización, mediante la modalidad de usuario simulado” (CPLT, 2021, p. 1).

La figura del “usuario simulado”, consiste en que funcionarios de la Dirección de Fiscalización del Consejo para la Transparencia ingresan una solicitud de acceso a la información, con el objeto de recrear la experiencia que vive la ciudadanía en el ejercicio de tal derecho, poniendo a prueba tanto el procedimiento en su conjunto, la eficacia del mismo, como las respuestas que entregan los órganos requeridos.

El cálculo de este índice de cumplimiento se desprende de tres etapas principales, las cuales son:

1. Presentación de la solicitud de acceso a la información (10%);
2. Análisis formal de la solicitud de acceso a la información (10%); y
3. Resolución de la solicitud de acceso a la información y cumplimiento de lo resuelto (80%).

De cada una de estas etapas, surgen una serie de indicadores de cumplimiento que conforman el porcentaje asignado a cada etapa, estos son:

1. Primera etapa: Sistema electrónico (10%) e Ingreso y recepción (90%).
2. Segunda etapa: Subsanación (40%) y Prórroga (60%).
3. Tercera etapa: Notificación de la respuesta (30%) y Entrega de información (70%).

Dentro de los indicadores de cumplimiento que conforman las etapas, se desprenden de forma particular ciertos aspectos que son revisados de cada ámbito evaluado, los cuales son los siguientes:

1. Sistema electrónico: Disponibilidad y operatividad (80%), y Requerimientos formales (20%).
2. Ingreso y recepción: Ingreso exitoso de la solicitud (90%) y Acuse de recibo (10%).
3. Subsanación: Abstención de exigir requisitos improcedentes (100%).
4. Prórroga: Cumplimiento de plazos legales (45%), Prórroga única (45%) y Aspectos formales (10%).
5. Notificación de la respuesta: Cumplimiento de plazos legales (100%).
6. Entrega de la información: Situación de la respuesta del organismo (90%) y Aspectos formales, divisibilidad y formato de entrega (10%).

Respecto de la segunda y tercera etapa, la evaluación se enfoca en la detección de infracciones y/o incumplimientos de las disposiciones aplicables, categorizando las respuestas del organismo fiscalizador en cinco escenarios particulares. Estos son los siguientes:

Primer escenario: *“No se detectan infracciones y/o incumplimientos a las normas DAI a nivel de la respuesta del organismo. El organismo se manifiesta en relación a todo lo solicitado”* (0 puntos de descuentos a nivel del indicador específico);

Segundo escenario: *“El organismo se manifiesta sobre todo lo solicitado, pero en su respuesta se registran incumplimientos procedimentales”* (30 puntos de descuentos a nivel del indicador específico);

Tercer escenario: *“Es posible acceder parcialmente a la información solicitada, o a su situación, registrándose infracciones y/o incumplimientos a nivel de la respuesta del organismo”* (50 puntos de descuento a nivel del indicador específico);

Cuarto escenario: *“No es posible acceder a la información solicitada, registrándose infracciones y/o incumplimientos a nivel de la respuesta del organismo”* (90 puntos de descuento a nivel del indicador específico); y

Quinto escenario: *“No es posible acceder a la información por ausencia de respuesta del organismo”* (100 puntos de descuento y cierre del proceso).

III.3.4.2 *Índice de cumplimiento de las normas sobre transparencia activa.*

El índice de cumplimiento de las normas sobre transparencia activa, se calcula mediante la “(...) aplicación de un sistema de valoración de acuerdo a la situación de indicadores generales y específicos por cada una de las materias que sean objeto de un proceso de fiscalización” (CPLT, 2021, p. 2). Estas materias se encuentran contempladas en el catálogo disponible del artículo 7° de la Ley de Transparencia, las cuales para efectos de la aplicación de este instrumento fiscalizador, se categorizan en cuatro grupos.

Cada materia será evaluada a partir de una serie de indicadores generales -que son comunes a cada una de estas materias-, y de indicadores específicos -que se diferencian entre una materia y otra-.

Con la fiscalización, solo se distinguen para efectos informativos entre “infracciones” e “incumplimientos”. Estaremos frente a las primeras, cuando lo que se incumple es una disposición legal expresa; y estaremos frente a los segundos, si lo que se incumple es una disposición reglamentaria, instruccional o de requerimiento efectuado por el Consejo para la Transparencia.

Los grupos de materias y sus ponderaciones respectivas son los siguientes:

1. **Antecedentes vinculados al presupuesto del organismo y/o al gasto de recursos públicos:** ponderación del 60%.
 - a) Personal y remuneraciones (10%).
 - b) Adquisiciones y contrataciones (10%).
 - c) Transferencias de fondos y aportes económicos entregados (10%).
 - d) Programas de beneficios y subsidios (10%).
 - e) Presupuesto asignado y su ejecución (10%).
 - f) Auditorías al ejercicio presupuestario (10%).

2. **Actos y resoluciones con efectos sobre terceros:** ponderación del 10%.
 - a) Actos y resoluciones con efectos sobre terceras personas ajenas al organismo (10%).

3. **Antecedentes administrativos relativos al acceso a servicios y a la Ley 20.500:**
ponderación del 10%.
 - a) Trámites y requisitos para el acceso a servicios (5%).
 - b) Mecanismos de participación ciudadana (5%).

4. **Otros antecedentes de transparencia activa:** ponderación del 20%
 - a) Potestades y Marco Normativo (4%).
 - b) Actos y documentos publicados en Diario Oficial (4%).
 - c) Estructura orgánica y facultades, funciones y atribuciones (4%).
 - d) Antecedentes preparatorios de normas jurídicas generales que afecten a empresas de menor tamaño (4%).
 - e) Participación en otras entidades (4%).

Respecto de los indicadores generales y específicos, la fiscalización evaluará primero el escenario de los antecedentes en cada materia, estos son:

1. **Primer escenario:** *“Organismo presenta sección y contenido en esta materia”.*
Paso lógico: Evaluación de la sección.
2. **Segundo escenario:** *“Organismo indica expresamente no contar con antecedentes relativos a la materia o que ésta no le resulta aplicable”.*
Paso lógico: Exclusión del cálculo y cierre.
3. **Tercer escenario:** *“Sitio de transparencia activa del organismo no cuenta con una sección relativa a la materia pero, tras indagaciones, no se cuenta con antecedentes suficientes para determinar una infracción a la Ley 20.285”.*
Paso lógico: Exclusión del cálculo y observación y cierre.
4. **Cuarto escenario:** *“Organismo no cuenta con la sección o indica expresamente no contar con antecedentes relativos a la materia, pero hay evidencia de que existe información no disponible”.*
Paso lógico: Constatación de la infracción y cierre.
5. **Quinto escenario:** *“Organismo presenta sección, pero el vínculo no conduce a la información que indica o no es posible acceder a ésta”.*
Paso lógico: Constatación de la infracción y cierre.

Los indicadores generales consisten en las “(...) obligaciones basales que dispone la Ley para cada una de las materias que constituyen la transparencia activa” (CPLT, 2021, p. 4). Su ponderación es de un 75%. Estos indicadores son:

1. Disponibilidad de la información (100 puntos).
2. Actualización de la información (100 puntos).
3. Completitud de la información (100 puntos).

Los indicadores específicos, por su parte, consisten en las “(...) exigencias específicas que dispone la Ley, el Reglamento y la Instrucción General N°11 del Consejo para la Transparencia, para cada una de las materias que constituyen la transparencia activa” (CPLT, 2021, p. 4). Su ponderación es de un 25%. Estos indicadores se calculan en base a la sumatoria de valores:

1. Obligaciones legales (3 puntos).
2. Obligaciones reglamentarias (2 puntos).
3. Obligaciones instruccionales (1 punto).

De esta forma, se calcula el cumplimiento de las normas de transparencia activa mediante la aplicación de materias y antecedentes que son ponderados con una serie de indicadores generales y específicos, que se evalúan si se presenta uno u otro escenario como resultado final del índice de cumplimiento.

III.3.4.3 *Aplicación en el sector municipal.*

Durante el 2020, los 345 órganos municipales de nuestro país fueron sujetos de un proceso de fiscalización al mando de la Unidad de Fiscalización del Consejo para la Transparencia, en el que se buscó verificar el “(...) adecuado cumplimiento de las disposiciones de los títulos III y IV de la Ley de Transparencia, de su reglamento, y de las contenidas en las instrucciones generales N°10 sobre Procedimiento Administrativo de Acceso a la Información y N°11, sobre Transparencia Activa” (CPLT, 2021, p. 5).

Respecto a las normas de derecho de acceso a la información, se utilizó la figura de “usuario simulado”. Tomando en consideración los indicadores disponibles para este tipo de evaluación, el índice de cumplimiento de las normas de derecho de acceso a la información en el ámbito municipal ha alcanzado -durante el año 2020- una media de 81 puntos de 100, con 159 municipalidades alcanzando el puntaje perfecto (CPLT, 2021).

En cuanto a las normas sobre transparencia activa, se evaluó si se cumplían o no con las disposiciones de la Ley N° 20.285, su reglamento, y particularmente, con la Instrucción N° 11 del Consejo para la Transparencia, con respecto a la publicación de antecedentes relativos a: (1) Presupuesto y sus modificaciones, balance de ejecución presupuestaria, estados de situación financiera y pasivos; (2) Programas de beneficios y subsidios, y las nóminas de beneficiarios; (3) Transferencias de fondos públicos, tanto las reguladas por la Ley N° 19.862 como las no reguladas por dicha ley; (4) Trámites y requisitos para el acceso a servicios que presta el organismo; y por último, (5) Compras y contrataciones, tanto efectuadas a través del sistema de Compras Públicas como fuera de éste, más los contratos relativos a bienes inmuebles.

Los indicadores generales aplicados sobre cada área fueron: (1) Disponibilidad; (2) Actualización; y (3) Completitud de la información exigible. El índice de cumplimiento de las normas sobre transparencia activa en el ámbito municipal durante el año 2020, ha alcanzado una media de 76,4 puntos de 100, siendo el área de “Trámites y requisitos para el acceso a servicios que presta el organismo”, la que presentó un mayor nivel de incumplimiento (CPLT, 2021).

Como puede observarse, el nivel de cumplimiento de las normas sobre derecho de acceso a la información se encuentra en una mejor situación que el nivel de cumplimiento de las normas sobre transparencia activa, lo que evidencia niveles preocupantes por parte de las municipalidades en su observancia de tales disposiciones. Si bien la tendencia en el ámbito de la transparencia y el acceso a la información año tras año ha sido la de mejorar y reforzar los aspectos negativos en esta materia, es fundamental el rol del Consejo para la Transparencia en el desarrollo y puesta en marcha de estos instrumentos, que nos permiten una visión global acerca de la situación en la que se encuentran los órganos de la administración del Estado, y de esta manera servir como una herramienta útil en la aplicación de las disposiciones, tanto legales como normativas, cumpliéndolas a cabalidad.

III.4 AVANCES Y DESAFÍOS

Durante el primer año de vigencia de la Ley de Transparencia, los municipios no contaron con un apoyo sistemático en la implementación de la Ley de Transparencia, sino que debieron comenzar a gestionar estas nuevas obligaciones según sus propias capacidades y conocimientos. (CPLT, 2016, p. 28).

Para poder llevar a cabo un análisis del avance que ha tenido la implementación de la Ley de Transparencia en el ámbito municipal, como así también poder reflexionar sobre los principales conflictos y dificultades que ha tenido su aplicación, es necesario mencionar algunos datos del Estudio Nacional de Transparencia del año 2020, que permitan vislumbrar de mejor manera cuánto se ha avanzado actualmente, y cuanto más hay que trabajar en materia de transparencia y acceso a la información pública.

La percepción sobre el nivel de transparencia de los organismos públicos en Chile, ha ido aumentando desde la caída que presentó en 2014, producto de los diversos casos de corrupción que se destaparon en aquella época, “(...) llegando a un 21% quienes consideran que son muy transparentes y a un 78% quienes creen lo contrario” (Datavoz, 2021, p. 30). En cuanto a la percepción de corrupción por parte de los organismos públicos, esta obtuvo un 67% al año 2020, aumentando significativamente respecto del 2019, cuya cifra alcanzaba el 58%, y siendo bastante superior a la de 2014, la cual consiguió un 51%. Lo anterior deja en evidencia, que tanto el Estado, como el resto de los órganos de la administración e instituciones que ejercen la función pública, se encuentran en una época bastante compleja a nivel de confianza por parte de la ciudadanía, debido a que esta última es cada vez es más consciente de la ocurrencia de este tipo de casos y de su impacto negativo en el funcionamiento del Estado y de sus diversos órganos, además de tomar una postura de tolerancia cero en contra de la corrupción.

Por ejemplo, en el Estudio Nacional de Transparencia del año 2020, se consultó a los encuestados si habían participado en alguna situación de soborno, ante lo cual solo un 4% declaró que ellos mismos o que personas cercanas a ellos, tuvieron que incurrir en algún tipo de

soborno, contra un 94% que indicó lo contrario. Si bien son cifras que a priori parecieran ser positivas, el problema radica en que aquellos que se han visto involucrados en dichas situaciones, sostienen que tuvieron que realizarlos tanto en Carabineros de Chile como en alguna municipalidad, ambas llegando a un 33% de los casos. Lastimosamente, no es algo nuevo que las municipalidades se encuentren presentes cada vez que se habla de corrupción en nuestro país, pues incluso “La situación antes mencionada se grafica en que el 2006 un 33% de los encuestados consideraba que la institución más corrupta de las nombradas eran las municipalidades. Ese porcentaje, para el año 2017, subió dramáticamente a 45%” (Kretschmer, 2018, p. 101).

Lo que si ha significado un avance en esta materia, es que para 2020, un 63% sostuvo que los casos de corrupción son más fáciles de detectar, en comparación a 2015, en que solo el 51% lo afirmaba (Datavoz, 2021), lo que sin duda se debe a los diversos mecanismos e instancias de control que se han ido adoptando -tanto a nivel legal como administrativo-, y principalmente por el rol que ha cumplido el Consejo para la Transparencia en la promoción y fiscalización del cumplimiento de las normas de transparencia.

Centrándonos en lo que respecta a la transparencia activa, se ha observado que al igual que en años anteriores, la información ha sido buscada principalmente en los municipios, con un 36% de las preferencias, siguiéndoles en segundo lugar los ministerios, y en tercer lugar los servicios públicos (Datavoz, 2021). En 2019, se accedió a la transparencia activa de los municipios en un 41%, cuando para 2014 solo se accedía a ésta en un 30% (Datavoz, 2021). Claramente, esto se debe a que los municipios son aquellas instituciones en las que las personas acuden en mayor medida en búsqueda de información pública, esto debido a que son la principal interacción que se da entre el Estado y la ciudadanía (CPLT, 2016).

Si bien generalmente ha existido una preferencia por parte de la ciudadanía en acceder a la información pública desde las municipalidades, el cumplimiento de la normativa de transparencia activa por parte de estas últimas ha sido bastante conflictuado. Revisando el nivel de cumplimiento histórico de las obligaciones de transparencia activa en el sector municipal, podemos evidenciar que durante los primeros años tras la instalación de la Ley de Transparencia, los municipios han tenido un deficiente cumplimiento de las mismas, y que a pesar de ir en aumento durante los últimos años, dista mucho de las realidades que presentan el resto de los

órganos de la administración del Estado, cuyo cumplimiento porcentual es mayor al de los órganos locales. Aquello es evidenciable en los Resultados de Fiscalización en Transparencia Activa del año 2018 del Consejo para la Transparencia, que nos entrega las siguientes cifras porcentuales: 30,26% (2012); 47,42% (2013); 56,09% (2014); 64,74% (2015); 76,98% (2016); 74,20% (2017); 70,49% (2018).

Es más, los municipios han sido los principales órganos denunciados por el CPT -por incumplimiento de las obligaciones de transparencia activa-, dando lugar a la incoación del grueso número de sumarios administrativos que la CGR viene llevando a cabo a solicitud del Consejo. (Camacho, 2012, p. 15).

A pesar de lo anterior, se ha producido un aumento en la confianza sobre la información que los organismos públicos publican en sus plataformas electrónicas, esto debido a que en 2020 “(...) quienes confían en esta información alcanza un 42% y quienes no, llegan a un 50% (...)” (Datavoz, 2021, p. 35). Las razones principales por las que los encuestados desconfían en su mayoría de la información publicada por transparencia activa, tiene que ver con que se considera que la información es poco clara, porque se publica la información de forma incompleta, e incluso, que aquella información no es verídica, ya sea en cierta parte o en su totalidad (Datavoz, 2021).

En cuanto al derecho de acceso a la información pública, la cantidad de personas que ha solicitado información, ya sea en un organismo público como ministerios, municipalidades y otros, alcanzó un 35% en 2020, siendo la mayor cifra obtenida desde la implementación de la ley, y subiendo de un 27% en el año 2019 (Datavoz, 2021). Sin lugar a dudas, aquello implica un avance primordial en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, pues cada vez más la ciudadanía es consciente del derecho que tiene a recibir información pública, independiente de una serie de factores que puedan impedir su fácil acceso (la información no se encuentra publicada por transparencia activa, o su acceso es rechazado).

Quienes indicaron haber solicitado información, lo hicieron principalmente en municipios (50%), ministerios (17%) y servicios públicos (14%) (Datavoz, 2021). Respecto a los medios a través de los cuales se solicitó esta información, se observa que producto de la pandemia y la recomendación de quedarse en casa, el canal presencial tuvo una notable caída

durante el 2020, en relación a la tendencia de años anteriores. Si bien entre los años 2014 y 2019 predominaban las solicitudes de información de forma presencial, durante 2020 esta proporción disminuyó a un 44%, quedando a la par con las páginas web de las instituciones, las cuales alcanzan un 43% (Datavoz, 2021). Por ejemplo, en el año 2015, las solicitudes de acceso a la información de manera presencial efectuadas a las municipalidades eran mucho mayores a las solicitudes realizadas vía online, incluso en comparación al resto de los demás órganos de la administración del Estado, pues aquello “(...) podría asociarse a la mayor habitualidad de estas instituciones a la atención de público, lo cual se traduciría en la presencia de personal y oficinas específicamente destinadas a estos propósitos (...)” (CPLT, 2016). “Específicamente, las solicitudes presenciales siguen predominando en adultos mayores, de niveles socioeconómicos D y E, menores niveles educacionales, y encuestados menos informados” (Datavoz, 2021, p. 89).

(...) los municipios, son los únicos organismos que pueden acceder, de forma primaria, a la información referente a su gestión interna, es pos de disminuir la brecha de información y permitir una mejor gestión democrática en su rol característico de funcionamiento y desarrollo de la política pública de transparencia. (Kretschmer, 2018, p. 116).

Sobre algunas complicaciones que se pueden presentar a la hora de efectuar una solicitud de acceso a la información -ya sea en una municipalidad o en algún otro organismo público-, se ha señalado que el acceso a ésta no es fácil (80%), y que es más bien lento (81%) (Datavoz, 2021). Sin embargo, quienes consideran que el acceso a información pública es fácil y rápido, se encuentran en un rango etario de personas que van entre 26 y 40 años (Datavoz, 2021), quienes a su vez, mantienen un alto interés en política y están más conectados con el acontecer nacional. Como es posible apreciar, la ciudadanía más longeva posee mayores dificultades al momento de ejercer su derecho de acceso a la información, lo cual representa un patrón que se repite en materia de transparencia activa.

En contraste, el 61% la considera útil, 85% necesaria, que fomenta la participación ciudadana (66%) y que mejora la gestión pública (66%). Respecto a su capacidad de prevenir la corrupción los juicios son repartidos: 54% está de acuerdo con ello y 41% cree que el acceso a información es incapaz de prevenir. (Datavoz, 2021, p. 6).

Como he mencionado a lo largo de este capítulo, si bien las municipalidades son órganos de la administración del Estado, éstas al ser consagradas constitucionalmente como autónomas, poseen la facultad de tomar sus propias decisiones. Aquello logra explicarse, debido a que los municipios se caracterizan principalmente por las diversas realidades y escenarios que los construyen, por toda una heterogeneidad y una pluralidad de situaciones que terminan diferenciando un gobierno local de otro. Por ende, es posible afirmar que aquello ha incidido directamente -tanto en la forma como en el fondo- en el nivel de cumplimiento de la Ley de Transparencia que han presentado estos organismos desde su entrada en vigencia en nuestro ordenamiento jurídico.

A raíz de tomar en consideración todas estas diferencias que presentan los órganos locales, y de poder así contextualizar debidamente sus realidades, es que usualmente se ha utilizado para diversos estudios y análisis, la clasificación municipal elaborada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, contenida en la Resolución N° 178 del 2015, la cual reglamenta el procedimiento de distribución de los recursos del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal. La tipología de las comunas se construye en base a dos tipos de variables: Demográficas territoriales y Socioeconómicas²⁵, y a raíz de lo anterior, se clasifican los siguientes grupos de comunas²⁶:

- Grupo 1: Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo.
- Grupo 2: Comunas mayores, con desarrollo medio.
- Grupo 3: Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio.
- Grupo 4: Comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio.
- Grupo 5: Comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo.

Si los Resultados de Fiscalización en Transparencia Activa Municipal entre los años 2013 a 2018, obtendremos los siguientes porcentajes de cumplimiento del universo de 345 municipios a lo largo del país, y que representan un ejemplo clarificador de las diferencias que se presentan entre un tipo de municipio y otro. Tales cifras son las siguientes:

²⁵ Artículo 4° de la Resolución N° 178 del 2015, que reglamenta el procedimiento de distribución de los recursos del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal.

²⁶ Artículo 5° de la Resolución N° 178 del 2015, que reglamenta el procedimiento de distribución de los recursos del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal.

Año 2013:

- Tipo 1: 74,43%.
- Tipo 2: 63,66%.
- Tipo 3: 48,65%.
- Tipo 4: 40,84%.
- Tipo 5: 35,26%.

Año 2015:

- Tipo 1: 80,6%.
- Tipo 2: 73,29%.
- Tipo 3: 65,65%.
- Tipo 4: 61,10%.
- Tipo 5: 57,70%.

Año 2017:

- Tipo 1: 82,31%;
- Tipo 2: 78,63%;
- Tipo 3: 75,75%;
- Tipo 4: 75,93%;
- Tipo 5: 66,88%.

Año 2014:

- Tipo 1: 75,75%.
- Tipo 2: 65,71%.
- Tipo 3: 58,66%.
- Tipo 4: 51,31%.
- Tipo 5: 47,24%.

Año 2016:

- Tipo 1: 85,96%;
- Tipo 2: 81,38%;
- Tipo 3: 78,55%;
- Tipo 4: 77,60%;
- Tipo 5: 70,27%.

Año 2018:

- Tipo 1: 81,73%;
- Tipo 2: 75,93%;
- Tipo 3: 72,17%;
- Tipo 4: 71,43%;
- Tipo 5: 61,64%.

Como es posible apreciar, los municipios clasificados dentro del Tipo 1 son los que presentan un mayor porcentaje de cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa. Por otro lado, los municipios pertenecientes al Tipo 5 han sido constantes en su categorización de los municipios que presentan un menor grado de cumplimiento de estas obligaciones. Por su parte, se puede observar que mientras más cerca se encuentre un municipio de la clasificación del Tipo 1, mayor es su grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, y viceversa, mientras más alejado se encuentre del primer tipo, su nivel de cumplimiento será cada vez menor.

Como bien señala Kretschmer (2018), esto se debe a que “(...) la política pública de cumplimiento de la transparencia activa de la mayoría de los municipios de Chile depende de un set de características que son innatas de las comunas” (p. 117), por ende, los municipios que poseen mejores condiciones demográficas territoriales y socioeconómicas -es decir, mayores recursos tanto económicos, infraestructurales como de personal-, presentan una mayor disposición a cumplir con las obligaciones de transparencia activa, a diferencia de los municipios ubicados en los Tipo 4 y 5, los cuales por la falta de recursos, herramientas y de un personal capacitado, no han sido capaces de implementar debidamente las disposiciones de la Ley de Transparencia, lo que ha ocasionado que presenten porcentajes tan bajos en los niveles

de cumplimiento de tales obligaciones. De esta forma, me remito íntegramente a lo dispuesto por Camacho (2012), quien sostiene que “La regulación de la Ley de Transparencia no hace distinciones entre los organismos administrativos a los cuales regula. El régimen de transparencia es uniforme y no repara en la heterogeneidad de organismos a los que se les aplica (...)” (p. 20).

Al año 2020, el Índice de Cumplimiento de las Normas de Transparencia Activa y Derecho de Acceso a la Información arrojó en el proceso de fiscalización realizado a las municipalidades, que los niveles de cumplimiento de las normas de transparencia activa alcanzaron en promedio un 76,41%, y que los niveles de cumplimiento de las normas sobre derecho de acceso a la información fueron superiores, alcanzando un promedio del 80,96% (CPLT, 2021). Si bien las municipalidades han avanzado en el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y las correspondientes al derecho de acceso a la información pública, aún distan de acercarse a los niveles de cumplimiento que han alcanzado los organismos pertenecientes a la administración central, los cuales en su gran mayoría han presentado porcentajes de cumplimiento bastante más altos y constantes de la Ley de Transparencia.

Son diversas las dificultades que se le han presentado a los municipios a la hora de darles un debido cumplimiento a las obligaciones de la Ley N° 20.285. A la ausencia de nuevos recursos para la implementación de las normativas de transparencia y acceso a la información destinados a los municipios con una menor capacidad presupuestaria, se suman la “(...) falta de dotación personal municipal (especialmente de planta), la baja profesionalización de los funcionarios, y la disponibilidad de tiempo para cumplir las funciones de transparencia” (CPLT, 2017, p. 14). A aquello debe adicionarse la falta de compromiso institucional en el objetivo de alcanzar una cultura de transparencia dentro de los órganos locales, y el deficiente nivel de conocimiento de los funcionarios en lo que respecta a la Ley de Transparencia. En base a esto último, si bien las diversas capacitaciones que ha efectuado el Consejo para la Transparencia a lo largo de los últimos años han sido fundamentales para poder asesorar y nutrir al personal de las municipalidades del conocimiento suficiente para poder llevar a cabo debidamente el cumplimiento de la normativa en transparencia, continúa siendo necesario seguir extendiéndolas a la mayor cantidad de municipios posibles, sobre todo a aquellos más desfavorecidos.

Por otro lado, el manejo de herramientas y de instrumentos se han vuelto imprescindibles para dar fiel cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y de derecho de acceso a la información, por lo que la capacidad tecnológica de cada municipio es un factor influyente en la materia. La carencia de recursos tecnológicos, de procedimientos de gestión para la realización de todas las funciones, tareas y obligaciones de la ley y su reglamento, como así también la problemática gestión documental, que ha significado un verdadero conflicto no solo para los órganos locales, sino para el resto de instituciones de la administración del Estado, han influido en que los municipios de nuestro país sean los órganos que menor grado de cumplimiento poseen de la Ley N° 20.285, pues “En efecto, la aplicación de las potestades del CPLT ha implicado que los municipios deban, necesariamente, poner en marcha nuevos mecanismos que han aumentado la rendición de cuentas de esas entidades” (Kretschmer, 2018, p. 103), para los cuales muchos no estaban y siguen sin estar preparados.

A todo lo mencionado anteriormente, es fundamental tomar en consideración el rol de la ciudadanía en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública, tanto de los municipios como del resto de instituciones que conforman la administración del Estado, pues desde su entrada en vigencia en el año 2009, diversos estudios han arrojado que la ciudadanía no sabe utilizar o no entiende la Ley de Transparencia (CPLT, 2017), lo que generalmente ha ocasionado que el público general no pueda percatarse de las infracciones que se generan a esta ley, ya sea que no se encuentre publicada en los sitios web institucionales o en los diversos portales de transparencia cierta información que sí debería estar contenida en estos, o que ante el rechazo a una solicitud de información no se tenga conocimiento del recurso de amparo ante el Consejo para la Transparencia. En definitiva, el acceso constante de la ciudadanía a la información pública y su correspondiente retroalimentación, permite que organismos como el Consejo para la Transparencia mantengan un rol fiscalizador activo de las obligaciones de la ley, y por ende, mantener un trabajo focalizado en el cumplimiento de la normativa en transparencia, pues es necesario recordar que “(...) la política pública de transparencia municipal es alcanzar una gestión íntegra de la probidad en los gobiernos locales, con el objeto de prevenir comportamientos contrarios a ella, como son la corrupción y la malversación de fondos” (Kretschmer, 2018, p. 116).

Por último, es muy importante mencionar el caso de las asociaciones y corporaciones municipales, puesto a que juegan un rol muy importante en el funcionamiento del sector municipal, y por ende, es relevante analizar su incidencia en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Por un lado, las corporaciones o fundaciones municipales²⁷ pueden ser de dos tipos: aquellas conformadas en virtud del artículo 12 del DFL N° 1-3.063 del año 1981, cuyo objeto es la administración de los servicios de educación, salud o atención de menores; y las de derecho privado sin fines de lucro, cuyo objeto sea la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte, o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo. Si bien las corporaciones municipales no se encuentran obligadas expresamente por el artículo 2° de la Ley N° 20.285, el Consejo para la Transparencia ha sostenido en reiteradas ocasiones, que dichas normativas son aplicables a dichos organismos, aun cuando se traten de entidades de derecho privado, debido a que son organizaciones creadas y controladas por organismos públicos -los municipios-, y su finalidad es el cumplimiento de diversas funciones administrativas, como bien lo señala en la Resolución N° C158-10 y C205-10, del año 2010.

Por su parte, las asociaciones municipales son aquellas que se forman entre dos o más municipalidades, las cuales se asocian para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes y/o para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Si bien no están descritas expresamente como sujetos obligados por la Ley de Transparencia, a diferencia de las corporaciones municipales, las primeras contemplan obligaciones de transparencia conferidas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, volviendo aplicable algunas disposiciones de la Ley N° 20.285.

Revisando los datos aportados por el Reporte de Fiscalización de Cumplimiento de las Asociaciones y Corporaciones Municipales de 2020, realizado tanto en materia de transparencia activa como de acceso a la información, éste ha arrojado ciertas cifras que, si bien no son del todo sorprendentes porque no son sujetos obligados al cumplimiento de la Ley de Transparencia, sí generan preocupación al pertenecer a un ámbito tan importante como lo es el sector municipal.

²⁷ Las asociaciones y las corporaciones municipales se encuentran establecidas tanto a nivel constitucional -en el artículo 118 de la Constitución-, como reguladas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades -artículos 111 y 118, respectivamente-.

En el caso de las asociaciones municipales fiscalizadas en materia de derecho de acceso a la información, solo un 40% respondieron a la solicitud de información ingresada y únicamente un 37% lo hizo dentro del plazo legal, cuyas infracciones e incumplimientos al Título IV de la Ley de Transparencia alcanzan el 85%. Por su parte, ya sea que las asociaciones municipales publiquen en sus propias páginas web o utilicen el Portal de Transparencia, un 79% publica información en transparencia activa, aunque un resultado similar, un 75%, presentan infracciones al artículo 7° de la Ley de Transparencia.

Con respecto a las corporaciones municipales y su fiscalización en materia de derecho de acceso a la información, se observa que se respondió a las solicitudes ingresadas en un 74%, y se hizo dentro del plazo legal en un 67%, a pesar de presentar un 56% de infracciones e incumplimientos al Título IV de la Ley de Transparencia. Por otro lado, en materia de transparencia activa, existe un 80,4%²⁸ de información publicada por las corporaciones municipales, cuyas infracciones al artículo 7° de la Ley de Transparencia se presentaron solo en un 38%.

De los datos revisados anteriormente, queda de manifiesto que a la hora de solicitar información a las asociaciones municipales, la gran mayoría de los casos no obtendrán respuesta, pero que existe una mejor situación en el caso de a información que se publica en transparencia activa. Sin embargo, en ambos puntos existen porcentajes muy altos de incumplimiento de la normativa sobre transparencia activa y derecho de acceso a la información de la Ley de Transparencia, lo que sin duda deja en evidencia la necesidad de que establezcan expresamente a estos órganos del sector municipal como sujetos obligados a la Ley N° 20.285. En lo que respecta a las corporaciones municipales, existe un cumplimiento aceptable de la transparencia activa y del derecho de acceso a la información, así como también porcentajes considerablemente más bajos en términos de infracciones e incumplimientos a las disposiciones de la Ley de Transparencia, pero que pueden ser bastante mejorados.

En relación con lo anteriormente mencionado, es fundamental la aprobación del proyecto de ley que modifica la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, o más bien

²⁸ Promedio calculado de los porcentajes obtenidos en los indicadores de personal de planta (87%), personal a contrata (87%), personal sujeto al Código del Trabajo (97%), personal a honorarios (95%), y escala de remuneraciones (36%).

conocido como “Ley de Transparencia 2.0”, pues se ha propuesto la incorporación de un nuevo artículo 12, que extiende la aplicación de las disposiciones de dicha ley a las corporaciones, fundaciones, asociaciones y empresas municipales, volviéndolas sujetos obligados al cumplimiento de la normativa en transparencia. La redacción que ya ha sido aprobada en el Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, es la siguiente:

“Artículo duodécimo.- Las disposiciones de la Ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de los órganos del Estado son aplicables a las corporaciones, fundaciones, asociaciones municipales y empresas municipales.

La publicidad y el acceso a la información de las instituciones señaladas en el inciso anterior se regirán por lo dispuesto en los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 7º bis, 8º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 24 bis, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 30 ter, 30 quáter, 30 quinquies, 45, 46, 47 y 48 de la Ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de los órganos del Estado.

Las sanciones por el incumplimiento de las normas señaladas en el inciso precedente serán aplicadas por el Consejo para la Transparencia, conforme al artículo 49 de la Ley N°20.285, Sobre Acceso a la Información Pública.

Serán responsables de la implementación del principio de transparencia de la función pública y el acceso a la información en las corporaciones, fundaciones y asociaciones municipales, el respectivo presidente del directorio o quien ejerza las funciones directivas superiores de las mencionadas organizaciones.”.

CONCLUSIONES

Para poder incursionar en el mundo de la transparencia, es menester conocer el significado de sus conceptos. Se podría decir incluso, que existe una relación de género-especie entre ambas nociones: por un lado, el acceso a la información pública es el derecho que tienen las personas de poder alcanzar toda información que sea de su interés, sin mayores excepciones que las establecidas legalmente; por otro lado, la transparencia es mucho más general, pues envuelve todo lo relacionado a la publicidad y visibilidad del funcionamiento estatal, permitiendo ver a través de los actos, procedimientos y decisiones que asume la autoridad.

Claro está que la propia noción de transparencia es y ha sido difícil de conceptualizar, debido a la influencia que entregan las diversas interpretaciones que se le han asignado, ya sea cuando se hable de la participación ciudadana, la lucha contra la corrupción, la mejora en la eficiencia y eficacia del sector público, o la rendición de cuentas públicas. A pesar de lo anterior, la transparencia en nuestro ordenamiento jurídico establece la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de los órganos de la administración, así como los fundamentos de las decisiones que se adopten, permitiendo dar visibilidad y mayor legitimidad a las actuaciones y decisiones del Estado y sus instituciones, de cara a la ciudadanía.

Por su parte, el derecho de acceso a la información ha podido ser mayormente aterrizado en su significado. Aquel se basa principalmente en el derecho a acceder a las informaciones de carácter público contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, como así también aquella que ha sido elaborada con fondos públicos, y que se encuentra en poder del Estado. Es el reconocimiento a la ciudadanía de que es dueña de la verdad, y que dentro de su soberanía se desprende la posibilidad de que las personas puedan formarse un juicio propio, ser tanto críticas como condescendientes con las actuaciones de sus gobernantes

En lo relativo a las agendas políticas en transparencia y acceso a la información pública por parte de los gobiernos que han asumido el mando desde el retorno a la democracia, es fundamental llevar a cabo un repaso histórico de la evolución que han tenido estos conceptos

dentro de nuestra historia política. Como es sabido, la dictadura cívico-militar en nuestro país nos privó de una gobernabilidad de carácter democrática, en que la transparencia ha sido prácticamente nula, y en donde se instauró una verdadera cultura del secretismo que se heredó y perpetuó en los gobiernos venideros, ocasionando que todo tipo de prácticas desleales y corruptas se llevasen a cabo sin mayores complicaciones.

No fue sino gracias al estallido de diversos escándalos de corrupción, conflictos de intereses y tráfico de influencias que arremetieron tanto al sector público como al mundo privado, que la probidad, la transparencia, y el acceso a la información comenzaron a formar parte de las diversas políticas públicas de los periodos presidenciales que precedieron hasta la fecha, lo que sin lugar a dudas significó un verdadero desafío para los nuevos mandatarios que asumieron el mando de la república. La gran variedad de los casos de corrupción que han sido tratados a lo largo de este trabajo, dan cuenta de la compleja realidad que azotaba a nuestro país, en donde instituciones que van desde ministerios, subsecretarías, las fuerzas de orden y seguridad pública, las municipalidades, e incluso el propio parlamento, se han visto enfrascadas en todo tipo de situaciones bastante reprochables, ocasionando la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía. A su vez, el arremetimiento del mundo empresarial dentro de la gobernabilidad volvería aún más latente el conflicto existente, viéndose manchada la credibilidad de diversos actores políticos que optaron por velar en favor de los intereses de los más poderosos, por sobre el bienestar común y los intereses de la ciudadanía.

Como respuesta a lo anteriormente expresado, surgieron todo tipo de comisiones ad hoc conformadas por incontables grupos de expertos, que trabajaron en la elaboración de un sinnúmero de medidas, tanto legales como administrativas, con miras a enfrentar una corrupción que comenzaba a ser cada vez más condenada y desaprobada por la sociedad. La Comisión Nacional de Ética Pública en 1994 sirvió de antecedente inicial para la construcción de un proceso que buscaba erradicar una opacidad de la información en Chile, y sus 41 recomendaciones fueron un avance significativo que, si bien no rindió frutos inmediatamente, sirvieron de inspiración para el resto de grupos de trabajo conformados exclusivamente en la materia.

Sin embargo, ante el supuesto fracaso de una comisión y de sus respectivas propuestas, una nueva nacía en el gobierno entrante, como si de una mera medida reactiva se tratase. Los Acuerdos Políticos-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la

Promoción del Crecimiento de Lagos; la Agenda de Probidad y Transparencia, Modernización del Estado y Mejoramiento de la Política de Bachelet; la Agenda de Modernización del Estado y Alianza para el Gobierno Abierto de Piñera; la Agenda para la Transparencia y Probidad en los Negocios y la Política del segundo periodo de Bachelet; y la Agenda de Integridad Pública y Transparencia del segundo periodo de Piñera, fueron las agendas públicas elaboradas en materia de transparencia que buscaron apaciguar los nuevos escándalos de corrupción que sacudieron a nuestro país, y que poco a poco fueron aportando a la construcción de un vasto marco jurídico en materia de transparencia y acceso a la información pública.

La Ley N° 19.653 sobre Probidad Administrativa de 1999 implicó una modernización en el establecimiento de medidas de probidad destinadas a generar mecanismos de prevención de cualquier tipo de conducta reprochable que no se ajustara a un debido accionar por parte de los funcionarios públicos. Luego, con la dictación de la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, se incorporaron a nivel legal los principios de transparencia y publicidad en nuestro ordenamiento jurídico. No fue sino hasta la reforma constitucional del año 2005, que dichos principios adquirieron rango constitucional, siendo uno de los principales hitos en el proceso de establecer una cultura de transparencia en nuestro país. Aquello alcanzó su punto máximo, con la dictación de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública en el año 2008, que dispuso por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico un cuerpo legal normativo tendiente a regular toda la normativa correspondiente a la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, además de la creación de un órgano autónomo con la finalidad de promover y fortalecer tales principios, denominado Consejo para la Transparencia.

Los cuerpos legales dictados de forma posterior a la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia, han sido de utilidad para ir complementando un marco normativo que venía de incorporar los principios de probidad, transparencia, y acceso a la información tanto a nivel legal como constitucional. Desde la Ley N° 20.880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses de 2016, pasando por la Ley N° 20.900 sobre Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia de ese mismo año, y la Ley N° 21.211 sobre Información y Rendición de Cuentas de Gastos Reservados de 2020 -como así también los diversos proyectos de ley que se encuentran tramitándose en el parlamento-, se han ido llenando vacíos y robusteciendo aspectos que no se encuentran debidamente desarrollados dentro de la

Ley N° 20.285, y de esta forma, continuar trabajando en un proceso que hasta el momento, se ha enfocado en la lucha contra la corrupción, el conflicto de intereses y el tráfico de influencias.

Actualmente, se está discutiendo en el Congreso Nacional el proyecto de ley que modifica la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, con miras a actualizar un cuerpo normativo que ha regido por más de diez años en nuestro ordenamiento jurídico, y que apunta a incorporar, extender y modificar una serie de elementos y características propias de la ley. Desde la incorporación de nuevos sujetos obligados, la extensión de la información que es declarada pública, la creación de nuevas instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de la normativa y su fortalecimiento, el establecimiento de nuevas obligaciones en materia de transparencia activa, la modernización del Consejo para la Transparencia, y el robustecimiento de las infracciones y sanciones, dicho proyecto promete perfeccionar las disposiciones existentes en materia de transparencia y acceso a la información pública, lo que implicaría un avance fundamental y necesario en el proceso de establecer una verdadera cultura de transparencia en nuestro país, con un cuerpo normativo que se encuentre a la altura de las necesidades de un Chile actual.

En lo que respecta a las municipalidades, es importante focalizar nuestra atención en el rol que han tenido éstas a la hora de implementar y dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley de Transparencia. Como ya es sabido a estas instancias, los gobiernos locales son el vínculo más próximo que une a la ciudadanía con la administración del Estado, y que permiten satisfacer las distintas necesidades de la comunidad local, presentando una importancia política, social y económica que es fundamental para nuestra sociedad.

El artículo 2° de la Ley N° 20.285, establece que las municipalidades forman parte de los sujetos obligados por dicha ley, por lo que están plenamente obligadas a su cumplimiento. A pesar de lo anterior, desde la entrada en vigor de la ley en 2009, las municipalidades han sido los órganos del Estado que mayores dificultades han manifestado a la hora de implementar dicha ley, y que menor grado de cumplimiento de la normativa de transparencia han presentado, lo cual puede atribuirse a una serie de factores como lo son el nulo apoyo que han recibido desde la administración central para la adecuación y puesta en marcha de la ley, sin haber podido acceder a una mayor cantidad de recursos que les permitan poner en marcha los mecanismos necesarios para ejecutar la normativa, y con un personal municipal poco instruido en la materia;

así como también la disyuntiva de dar cumplimiento a una ley que es heterogénea en su composición, en contraposición a las diversas realidades que caracterizan a cada uno de los gobiernos locales, por lo que al ser bastantes diferentes los unos con los otros, las capacidades para implementar debidamente dicho cuerpo legal se ven restringidas a un grupo de municipios favorecidos, y que generalmente son los que mantienen un mayor estatus tanto político, social, y económico.

Por su parte, la elaboración e implementación del ITAI, MGTM, la Guía en Transparencia para Municipalidades, y los Índices de Cumplimiento de las Normas de Transparencia Activa y Derecho de Acceso a la Información, han significado un mejoramiento y fortalecimiento de la acción municipal en el ejercicio del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Transparencia, trabajando desde el conocimiento de la diversidad y complejidad existente en la realidad municipal. El rol que ha adoptado el Consejo para la Transparencia, ha sido crucial en el éxito de la implementación e integración de los mecanismos, lineamientos, herramientas e instrumentos anteriormente mencionados, gracias al constante apoyo, seguimiento y capacitación que se ha llevado a cabo, como así también las modificaciones realizadas en virtud de los constantes estudios y análisis de la aplicación práctica de estos mecanismos de cumplimiento.

Sin duda es crucial destacar el rol que han tenido los municipios en la adopción de todos estos mecanismos de cumplimiento de la normativa de la Ley N° 20.285, pues su trabajo, esfuerzo y compromiso nos conduce a lograr la instalación de una cultura de transparencia, que es fundamental dentro de los órganos de la administración del Estado. A pesar de lo anterior, es menester que las municipalidades, de la mano del Consejo para la Transparencia y con apoyo de la administración central, sigan trabajando para superar las dificultades y desafíos que se han presentado en la implementación de la ley, y superar los desafíos que aún quedan por resolver.

BIBLIOGRAFÍA

- 24 Horas. (2016). Justicia condena a 5 años de libertad vigilada al ex presidente (i) de la CNA. *24Horas.cl*. Disponible en: <https://www.24horas.cl/nacional/justicia-condena-a-5-anos-de-libertad-vigilada-al-ex-presidente-i-de-la-cna-2032734>
- Arellano, A. Carvajal, V. (2015). Así murió en el Congreso la agenda de probidad del primer gobierno de Bachelet. *CIPER*. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2015/06/08/asi-murio-en-el-congreso-la-agenda-de-probidad-del-primer-gobierno-de-bachelet/>
- Ayala, L. (2020). Pacogate: A tres años de descubrirse megafraude en Carabineros, Corte libera a siete acusados. *La Tercera*. Disponible en: <https://www.latercera.com/politica/noticia/pacogate-a-tres-anos-de-descubrirse-megafraude-en-carabineros-corte-libera-a-siete-acusados/P4ONF773A5BVNFBE3EQWACMSXM/>
- Ayala, L. (2021). La hora de Juan Miguel Fuente Alba: Fiscalía pide 15 años de cárcel para ex comandante en jefe del Ejército por malversación de caudales públicos. *La Tercera*. Disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/la-hora-de-juan-miguel-fuente-alba-fiscalia-pide-15-anos-de-carcel-para-ex-comandante-en-jefe-del-ejercito-por-malversacion-de-caudales-publicos/4DAMICTHPRD65J7HYEN2BLCOJM/>
- Aylwin, P. (1991). Ética y Política. Editorial Andrés Bello. 1-55. Disponible en: <http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0058917.pdf>
- Bacigalupo, S., Camacho, G., Guichot, E., y Pretch, A. (07 de octubre de 2021). Principio de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Aportes del Derecho Español y Aplicación por parte de los Órganos de la Administración del Estado [Seminario Internacional]. Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

- BBC News Mundo. (2021). Pandora Papers: qué es el polémico proyecto minero Dominga y cómo involucra al presidente de Chile en la investigación sobre paraísos fiscales y riquezas ocultas. *BBC News*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58788915>
- Bermúdez, J. (2011). Derecho Administrativo General. Segunda edición actualizada. Legal Publishing Chile. 1-622.
- Bermúdez, J. y Cordero, E. (s.f.). Competencias del Consejo para la Transparencia respecto de entidades privadas que prestan servicios de utilidad pública. Informe en Derecho. 1-32.
- Bermúdez, J. y Mirosevic, C. (2008). El acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXI (Valparaíso, Chile, 2o Semestre de 2008). 439-468.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2003). Historia de la Ley N° 19.880. Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 1-295. Disponible en: https://www.bcn.cl/historiadela Ley/fileadmin/file_ley/5844/HLD_5844_37a6259cc0c1_dae299a7866489dff0bd.pdf
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2005). Historia de la ley N° 20.050. Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República. Artículo 1° número 3 (principios de probidad y publicidad). Biblioteca del Congreso Nacional. 1-72. Disponible en: https://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/temas_profundidad.2008-03-18.6305273234/documentos-de-acceso-a-la-informacion-publica/HL20050_art1_N3.pdf
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2005). Historia de la Ley. Constitución Política de la República de 1980. Artículo 8°, Principios de Probidad y Publicidad. Biblioteca del Congreso Nacional. 1-304. Disponible en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/368/4/HLArt8CPR.pdf>

- Biblioteca del Congreso Nacional. (2008). Historia de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública. Biblioteca del Congreso Nacional. 1-446. Disponible en: https://www.bcn.cl/historiadela Ley/fileadmin/file_ley/6357/HLD_6357_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf
- Camacho, G. (2012). Transparencia en las Municipalidades. Gaceta Jurídica N°390. Págs. 7-22.
- Carvajal, C. (2018). Ministra procesó a general (r) Ureta por fraude al Ejército de \$1.783 millones. Economía y Negocios Online, *El Mercurio*. Disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=442602>
- Castillo, V. (2021). Exdirector general de la PDI Héctor Espinosa ingresa a prisión preventiva. *La Tercera*. Disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/exdirector-general-de-la-pdi-hector-espinosa-ingresa-a-prision-preventiva/2S6GXBMQAFFADFC73PROKFG22M/>
- Cerna, M., Pavón, A. y Tello, C. (2009). Acceso a la Información Pública: Los desafíos del Consejo de la Transparencia. Anuario de Derechos Humanos, (5). 193-204. Disponible en: [file:///C:/Users/56941/Downloads/11528-1-27386-1-10-20110505%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/56941/Downloads/11528-1-27386-1-10-20110505%20(1).pdf)
- Chile Transparente. (2012). Calidad del acceso a la información pública en Chile. Santiago, Chile. 1-124. Disponible en: https://www.chiletransparente.cl/wp-content/files_mf/13529893331347391771Libro_CalidaddelAccesoalaInformacionPublica.pdf
- Chile Transparente. (2013). Resultados Índice de Transparencia y Acceso a la Información CPLT. Chile Transparente, Transparency International. Disponible en: <https://www.chiletransparente.cl/resultados-indice-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-cplt/>
- Chile. (1993). Mensaje Presidencial N° 118-326, de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley sobre las Libertades de Opinión e Información y el Ejercicio del Periodismo. 1-27. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=261&tipodoc=mensaje_mocion

- Chile. (1999). Mensaje Presidencial N° 9-341, de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. 1-44. Disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=987&prmTIPO=INICIATIVA>
- Chile. (2001). Mensaje Presidencial N° 81-344, de S.E. el Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral. 1-28. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=3023&tipodoc=mensaje_mocion
- Chile. (2002). Mensaje Presidencial N° 017-348, de S.E. el Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de ley que regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos que indica. 1-45. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=3377&tipodoc=mensaje_mocion
- Chile. (2006). Mensaje Presidencial N° 525-354, de S.E. la Presidenta de la República con que inicia un proyecto de ley destinado a proteger al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al Principio de Probidad. 1-9. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=5109&tipodoc=mensaje_mocion
- Chile. (2008). Mensaje Presidencial N° 881-356, de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que regula el lobby. 1-26. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=6577&tipodoc=mensaje_mocion
- Chile. (2011). Agenda de Modernización del Estado para un Chile Desarrollado. Unidad de Modernización y Gobierno Electrónico. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 1-14. Disponible en: https://observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/agenda_modernizacion_del_estado_para_un_chile_desarrollado_diciembre_2011.pdf
- Chile. (2011). Mensaje Presidencial N° 041-359, de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley sobre Probidad en la Función Pública. 1-73. Disponible en:

https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=8012&tipodoc=mensaje_mocion

- Chile. (2012). Alianza para el Gobierno Abierto. Plan de Acción del Gobierno de Chile. Open Government Partnership. 1-16. Disponible en: https://www.ogp.gob.cl/wp-content/uploads/2019/06/Plan_Accion_Chile-20121.pdf
- Chile. (2012). Informe de avance de la Agenda de Modernización del Estado. Gobierno del Presidente Sebastián Piñera. 1-100. Disponible en: https://observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/agenda_modernizacion_septiembre_2012_0.pdf
- Chile. (2012). Mensaje Presidencial N° 454-359, de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que perfecciona el rol fiscalizador del Concejo; fortalece la transparencia y probidad en las municipalidades; crea cargos y modifica normas sobre personal y finanzas municipales. 1-33. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=8606&tipodoc=mensaje_mocion
- Chile. (2015). Mensaje Presidencial N° 163-363, de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de reforma constitucional para sancionar la infracción a las normas sobre financiamiento, transparencia y control del gasto electoral. 1-9. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=10420&tipodoc=mensaje_mocion
- Chile. (2015). Mensaje Presidencial N° 348-363, de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de reforma constitucional que otorga autonomía constitucional al Servicio Electoral. 1-6. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=10478&tipodoc=mensaje_mocion
- Chile. (2018). Mensaje Presidencial N° 041-359, de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley sobre Información y Rendición de Cuentas de Gastos Reservados. 1-6. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=12861&tipodoc=mensaje_mocion

- Chile. (2018). Mensaje Presidencial N° 061-366, de S.E. el Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de ley que fortalece la Integridad Pública. 1-31. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=9211&tipodoc=mensaje_mocion
- Chile. (2018). Mensaje Presidencial N° 108-366, de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que modifica la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública. 1-65. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=12616&tipodoc=mensaje_mocion
- Chile. (2018). Mensaje Presidencial N° 190-366, de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en la Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. 1-19. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=12772&tipodoc=mensaje_mocion
- Chile. (2019). Agenda de Modernización del Estado. Gobierno de Chile. 1-104. Disponible en: <https://modernizacion.gob.cl/agenda-de-modernizacion-del-estado>
- Chilevisión. (03 de enero de 2018). Caso Pacogate: Los detalles del escándalo del 2017. CHV Noticias. [Video]. YouTube. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=U7kvBFPi-CI&t=92s&ab_channel=Chilevisi%C3%B3n
- Chilevisión. (05 de octubre de 2021). ¡POLÉMICA CLÁUSULA! Los detalles de caso Dominga y Presidente Piñera - Contigo en La Mañana. [Video]. YouTube. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=5nhp9DXi1sw&ab_channel=Chilevisi%C3%B3n
- Cisternas, M. (2013). Transparencia y municipios: sobre la necesidad de expresar los fundamentos de los acuerdos de los Concejos Municipales. Revista de Derecho Universidad Finis Terrae. Segunda época año I, N° 1-2013. 231-239.

- Comisión Nacional de Ética Pública. (1996). Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública sobre la Propiedad Pública y la Prevención de la Corrupción. 202-247. Disponible en: [file:///C:/Users/56941/Downloads/000180062%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/56941/Downloads/000180062%20(1).pdf)
- Congreso Nacional. (2013). Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Larraín Fernández, señoras Allende y Alvear y señores García y Tuma, que otorga reconocimiento constitucional al principio de transparencia y al derecho de acceso a la información pública. Boletín N° 8.805-07. 1-4. Disponible en:
https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=9211&tipodoc=mensaje_mocion
- Congreso Nacional. (2018). Informe Complementario de la Comisión Mixta encargada de proponer la forma y modo de resolver las divergencias suscitadas entre ambas Cámaras, durante la tramitación del proyecto de reforma constitucional que otorga reconocimiento constitucional al principio de transparencia y al derecho de acceso a la información pública. Comisión Mixta. 1-8. Disponible en:
<https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=20235&tipodoc=info>
- Consejo para la Transparencia. (2013). Fiscalización Municipal Transparencia Activa 2013. Segunda fiscalización a municipalidades. Consejo para la Transparencia. Disponible en:
https://www.consejotransparencia.cl/consejo/site//artic/20140505/asocfile/20140505105114/2do_proceso_de_fiscalizacion_ta_municipal_2013.pdf
- Consejo para la Transparencia. (2013). Índice de Transparencia y Acceso a la Información. Construcción del modelo y primeros resultados. Ediciones Consejo para la Transparencia. 1-64. Disponible en: https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/indice_de_transparencia_y_acceso_a_la_informacion.pdf
- Consejo para la Transparencia. (2014). Resultados Municipalidades 2014 Transparencia Activa. Tercera fiscalización a municipalidades. Dirección de Fiscalización. Consejo para la transparencia. Disponible en:

[https://www.consejotransparencia.cl/consejo/site//artic/20160322/asocfile/20160322154017/3er proceso de fiscalizaci n 2014.pdf](https://www.consejotransparencia.cl/consejo/site//artic/20160322/asocfile/20160322154017/3er%20proceso%20de%20fiscalizaci%C3%B3n%202014.pdf)

- Consejo para la Transparencia. (2015). Fiscalización Municipalidades Transparencia Activa 2015. Cuarta fiscalización a municipalidades. Consejo para la Transparencia. Disponible en: [https://www.consejotransparencia.cl/consejo/site//artic/20160322/asocfile/20160322154115/4to proceso de fiscalizaci n 2015.pdf](https://www.consejotransparencia.cl/consejo/site//artic/20160322/asocfile/20160322154115/4to%20proceso%20de%20fiscalizaci%C3%B3n%202015.pdf)
- Consejo para la Transparencia. (2015). Modelo de Gestión en Transparencia Municipal: Estudio de Impacto. Unidad de Estudios y Publicaciones de la Dirección de Estudios del Consejo para la Transparencia. 1-38. Disponible en: [https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/modelo de gestion.pdf](https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/modelo_de_gestion.pdf)
- Consejo para la Transparencia. (2016). Avances y Desafíos en la Implementación del Derecho de Acceso a la Información en el Sector Municipal. Cuaderno de Trabajo N° 4. Dirección de Estudios, Consejo para la Transparencia. 1-36. Disponible en: [https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/avances y desafios.pdf](https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/avances_y_desafios.pdf)
- Consejo para la Transparencia. (2016). Transparencia Activa. Quinta fiscalización a municipalidades. Consejo para la Transparencia. Disponible en: [https://www.consejotransparencia.cl/consejo/site//artic/20161011/asocfile/20161011121907/5to fiscalizaci n ta municipios 2016 cplt.pptx](https://www.consejotransparencia.cl/consejo/site//artic/20161011/asocfile/20161011121907/5to%20fiscalizaci%C3%B3n%20ta%20municipios%202016%20cplt.pptx)
- Consejo para la Transparencia. (2017). Proyecto de reforma constitucional que otorga reconocimiento constitucional al principio de transparencia y el derecho de acceso a la información. Boletín N° 8805-07. 1-7. Disponible en: [http://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/boletin legislativo/2018/05/Minuta-reforma-constitucional-AGG-.pdf](http://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/boletin_legislativo/2018/05/Minuta-reforma-constitucional-AGG-.pdf)
- Consejo para la Transparencia. (2018). Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI). Modelo de medición y Resultados 2013-2017. Consejo para la Transparencia. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/%C3%8Dndice-de-Transparencia-y-Acceso-a-la->

[Informaci% C3% B3n-ITAI Modelo-de-Medici% C3% B3n-y-Resultados-2013 2017.pdf](#)

- Consejo para la Transparencia. (2018). Proceso de Fiscalización Transparencia Activa Municipalidades 2017. Sexta fiscalización a municipalidades. Dirección de Fiscalización, Consejo para la Transparencia. Disponible en: https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2018/04/TA_Municipalidades-2017.pptx
- Consejo para la Transparencia. (2018). Resultados de Fiscalización de Transparencia Activa del año 2018. Dirección de Fiscalización, Consejo para la Transparencia. 1-24. Disponible en: https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/fiscalizacion_ta/2019/01/Resultados-TA-2018-Municipalidades-1.pdf
- Consejo para la Transparencia. (2020). Guía en Transparencia para Municipalidades. Más y mejor información para las personas. Dirección de Fiscalización. Disponible en: https://www.educatransparencia.cl/sites/default/files/docs/guia_transparencia_municipalidades.pdf
- Consejo para la Transparencia. (2020). Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI). Modelo de medición y resultados 2013-2019. Consejo para la Transparencia. Disponible en: https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2020/09/%C3%8Dndice-de-Transparencia-y-Acceso-a-la-Informaci%C3%B3n-ITAI_Modelo-de-Medici%C3%B3n-y-Resultados-2013-2019.pdf
- Consejo para la Transparencia. (2020). Índices de Cumplimiento TA y DAI Municipalidades 2020. Consejo para la Transparencia. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2021/06/I%CC%81ndices-TA-y-DAI-Municipalidades-2020.csv>
- Consejo para la Transparencia. (2021). Experiencia comparada sobre la consagración constitucional del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales. Cuaderno de Trabajo N° 18. Santiago, Chile. 1-35. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2021/02/Consagracion-del-DAI-PDP.pdf>

- Consejo para la Transparencia. (2021). Índices de Transparencia Activa y Derecho de Acceso a la Información. Dirección de Fiscalización, Unidad de fiscalización. 1-10. <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2021/08/I%CC%81INDICES-TA-y-DAI-a-agosto-de-2021.pdf>
- Consejo para la Transparencia. (2021). Reporte de Fiscalización de Cumplimiento Asociaciones y Corporaciones Municipales. Derecho de Acceso a la Información. Proceso 2020. Unidad de Fiscalización, Dirección de Fiscalización. Consejo para la Transparencia. 1-19. Disponible en: https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/fiscalizacion_ta/2021/08/5.1.INFORME.Fiscalizacion-Cumplimiento-Asociaciones-y-Corporaciones-2020TA-DAI.13.10.21.pdf
- Consejo para la Transparencia. (s.f.). Modelo Gestión Transparencia Municipal. Consejo para la Transparencia. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/modelo-gestion-transparencia-municipal/>
- Consejo para Transparencia. (2021). Índice de Acceso a Información Pública. ITAI 2020. Aprobado por el Consejo Directivo del CPLT en sesión 1208 del 24 de agosto del 2021. Consejo para la Transparencia.
- Contreras, P. y García, G. (2009). Derecho de Acceso a la Información en Chile: Nueva regulación e implicancias para el sector de la Defensa Nacional. Estudios Constitucionales, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Año 7, N° 1. 137-175. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v7n1/art05.pdf>
- Cooperativa. (2007). Ex asesor de Girardi fue condenado a pena remitida en el caso Publicam. *Cooperativa.cl*. Disponible en: https://www.cooperativa.cl/ex-asesor-de-girardi-fue-condenado-a-pena-remitida-en-el-caso-publicam/prontus_notas/2007-10-29/141718.html
- Cooperativa. (2007). Servicio Electoral sobreseyó a Piñera y Lily Pérez por uso de facturas falsas. *Cooperativa.cl*. Disponible en: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/organismos-del-estado/denuncias-de-corrupcion/servicio-electoral-sobreseyo-a-pinera-y-lily-perez-por-uso-de-facturas/2007-10-12/174259.html>
- Cooperativa. (2018). Fraude en Carabineros: Ex general director Eduardo Gordon quedó con arraigo nacional. *Cooperativa.cl*. Disponible en:

- <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/ff-aa-y-de-orden/carabineros/fraude-en-carabineros-ex-general-director-eduardo-gordon-queda-con/2018-03-01/091736.html>
- Correa, P. (2010). Von Baer: “Todos los conflictos de intereses serán resueltos antes que cada ministro asuma”. *Diario Uchile*, Radio Universidad de Chile. Disponible en: <https://radio.uchile.cl/2010/02/10/von-baer-todos-los-conflictos-de-intereses-ser%C3%A1n-resueltos-antes-que-cada-ministro-asuma/>
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos. (s.f.). Ficha Técnica: Claude Reyes y otros Vs. Chile. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1-8. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/claudereyes.pdf>
 - Datavoz. (2021). Estudio Nacional de Transparencia 2020. Informe Final preparado para Consejo para la Transparencia. Grupo Statcom. 1-194. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2021/07/Estudio-Nacional-Transparencia-2020.pdf>
 - Diario Constitucional. (2021). Detalles del Caso Corpesca: Tercer Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Santiago condenó al exsenador Jaime Orpis a la pena única de 5 años y un día de presidio efectivo, en calidad de autor de seis delitos consumados de fraude al Fisco. *DiarioConstitucional.cl*. Disponible en: <https://www.diarioconstitucional.cl/2021/04/17/detalles-del-caso-corpesca-tercer-tribunal-de-juicio-oral-en-lo-penal-de-santiago-condeno-al-exsenador-jaime-orpis-a-la-pena-unica-de-5-anos-y-un-dia-de-presidio-efectivo-en-calidad-de-autor-de-seis/>
 - Dirección Nacional del Servicio Civil. (s.f.). Sistema de Alta Dirección Pública, Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.serviciocivil.cl/sistema-de-alta-direccion-publica-2/2020-2/>
 - El Mostrador. (2008). Condenan por fraude tributario a dos implicados en el caso Publicam. *El Mostrador*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2008/07/28/condenan-por-fraude-tributario-a-dos-implicados-en-el-caso-publicam/>
 - Fernández, J. (2018). Excontralor Ramiro Mendoza reconoce que en 2010 anuló sumario por eventual fraude en Carabineros. *Meganoticias*. Disponible en: <https://www.meganoticias.cl/nacional/242426-excontralor-ramiro-mendoza-reconoce-que-en-2010-anulo-sumario-por-eventual-fraude-en-carabineros.html>

- Figueroa, M. (2019). La corrupción y sus significados. Un análisis evolutivo de las políticas de integridad en Chile. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad De Chile. 1-82. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/175016/La-corrupci%C3%B3n-y-sus-significados.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Fundación Patricio Aylwin. (s.f.). Patricio Aylwin, Presidente de Chile (1990-1994). Disponible en: <http://fundacionaylwin.cl/patricio-aylwin-presidente-de-chile-1990-1994/>
- Gajardo, J. (2010). Marco Jurídico de las Municipalidades. 1-12. Disponible en: [file:///C:/Users/56941/Downloads/Marco Jurídico de las Municipalidades.pdf](file:///C:/Users/56941/Downloads/Marco%20Juridico%20de%20las%20Municipalidades.pdf)
- Gobierno Abierto Chile. (s. f.). Alianza para el Gobierno Abierto. OGP Chile. <https://www.ogp.gob.cl/quienes-somos/alianza-para-el-gobierno-abierto/>
- González, M. y Ramírez, P. (2015). Presión de Interior y Hacienda para postergar querrela contra Martelli provoca quiebre en el SII. *CIPER*. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2015/05/08/presion-de-interior-y-hacienda-para-postergar-querrela-contra-martelli-provoca-quiebre-en-el-sii/>
- Guzmán, J. y Riquelme, G. (2012). Eugenio Díaz “suspende” su participación en la CNA tras fuerte presión de ministro Beyer. *CIPER*. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2012/03/29/eugenio-diaz-%E2%80%9Csuspende%E2%80%9D-su-participacion-en-la-cna-tras-fuerte-presion-de-ministro-beyer/>
- Herrera, W. y Mahecha, I. (2018). Transparencia, razón pública y rendición de cuentas en las empresas. *VERITAS*, N° 41. 39-68. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/veritas/n41/0718-9273-veritas-41-00039.pdf>
- Huidobro, R. (2009). La Potestad Normativa Municipal, Estudio Histórico-Doctrinario para la Reconstrucción del Derecho Municipal Chileno. *Derecho Administrativo*, 150 años de doctrina. Editorial Jurídica de Chile. 193-224.
- Huidobro, R. (2010). *Derecho y Administración Comunal*. Tratado de Derecho Administrativo. 3-156.
- Kretschmer, J. (2018). Análisis de la Política Pública de Transparencia Activa Municipal en Chile durante 2012-2016. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 4(1): diciembre

- 2017 - junio 2018, Universidad de Chile. 99-119. Disponible en: <https://revistaestudiospoliticaspUBLICAS.uchile.cl/index.php/REPP/article/view/50425/56243>
- López, H., Villena, M. y Sifón, B. (2018). 15 años del caso Inverlink: los \$30 mil millones que faltan para recuperar el “jarrón perdido”. *La Tercera*. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/15-anos-del-caso-inverlink-los-30-mil-millones-faltan-recuperar-jarron-perdido/>
 - Medina, D. (2012). Debate por supuestos conflictos de interés marca nombramiento de Bunster como ministro de Energía. *BioBioChile.cl*. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/2012/04/03/debate-por-supuestos-conflictos-de-interes-marcan-nombramiento-de-bunster-como-ministro-de-energia.shtml>
 - Mendoza, M. y Nercesian, I. (2021). Empresariado y poder político: PPK y Piñera (2010-2018). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 83, núm. 1. Ciudad de México. 73-102. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v83n1/2594-0651-rms-83-01-73.pdf>
 - Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2019). Agenda de Integridad Pública y Transparencia del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera. Comisión de Integridad Pública y Transparencia. 1-39. Disponible en: https://www.minsegpres.gob.cl/wp-content/themes/segpres2015/assets/pdf/Agenda_Integridad_2019.pdf
 - Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (s.f.). Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto. 1-84. Disponible en: <https://www.ogp.gob.cl/wp-content/uploads/2020/09/4to-Plan-OGP-Chile.pdf>
 - Muñoz, A. (2008). Transición a la democracia, políticas de probidad y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. El caso de Chile. En *Transparencia y Probidad Pública, Estudios de Caso en América Latina*. Eds. Zalaquett, J. y Muñoz, A. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. 113-128. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29420.pdf>
 - Olavarría, M. (2011). *Institucionalización y Gestión Estratégica del Acceso a la Información y la Transparencia Activa en Chile*. Primera edición: Consejo para la Transparencia y Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago, Chile. 1-126. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/wp->

[content/uploads/estudios/2018/01/la_institucionalizaci_n_y_gesti_n_etrat_gica_del_acceso_a_la_informaci_n_y_la_transparencia_activa_en_chile.pdf](#)

- Orellana, P. (2004). Probidad y corrupción en Chile. El punto de quiebre. Polis, Santiago, Chile. 1-33. Disponible en: <file:///C:/Users/56941/Downloads/Dialnet-ProbidadYCorrupcionEnChile-2916859.pdf>
- Pizarro, C. y Weibel, M. (2015). La historia del cabo que gastó más de dos mil millones en el Monticello. *The Clinic*. Disponible en: <https://www.theclinic.cl/2015/08/23/la-historia-del-cabo-que-gasto-mas-de-dos-mil-millones-en-el-monticello/>
- Pizarro, G. y Ramírez, P. (2018). El entierro del Caso SQM: así se fraguó la impunidad para el financiamiento político ilegal. *CIPER*. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2018/04/16/el-entierro-del-caso-sqm-asi-se-fraguo-la-impunidad-para-el-financiamiento-politico-ilegal/>
- Poder Judicial Chile. (2017, diciembre, 14). Noticiero Judicial: Fallo Histórico – Fraude en Chiledeportes [Video]. YouTube. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=4BPmpXCrl_g
- Poder Judicial Chile. (2017, septiembre, 28). Noticiero Judicial: Fallo Histórico - Caso coimas [Video]. YouTube. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=ALxCRaTlg&ab_channel=PoderJudicialChile
- Poder Judicial Chile. (2018, septiembre, 13). Noticiero Judicial: Fallo Histórico: Caso MOP – GATE [Video]. YouTube. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=SpO7Zh2Xk30&ab_channel=PoderJudicialChile
- Precht, A. (2015). El Derecho de Acceso a la Información en Chile: Historia e Implementación. Memoria de título para optar al grado de Licenciado de Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Chile. 1-237. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/139657/El-derecho-de-acceso-a-la-informaci%C3%B3n-en-Chile.pdf?sequence=1>
- Rajevich, E. (2011). Protección de datos personales y transparencia en la administración pública chilena: Inevitable y deseable ponderación. *Expansiva*, 1-20. Disponible en: https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/pdp_transparencia_rajevic_expansiva2011.pdf

- Ramis, A. (2013). Cuatro años de vigencia de la Ley de Transparencia en Chile. Una evaluación crítica desde la sociedad civil. 1-8. Disponible en: <https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/36110/alvaro.ramis+opengov-1.pdf?sequence=1>
- Rehren, A. (2008). La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación. Dirección de Asuntos Públicos. Pontificia Universidad Católica de Chile. 1-21. Disponible en: <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/la-evolucion-de-la-agenda-de-transparencia-en-los-gobiernos-de-la-concertacion.pdf>
- Roa, Y. (2021). El Caso Corpesca explicado: cómo la pesquera del Grupo Angelini sobornó a un senador y una diputada. *Contracarga*. Disponible en: <https://contracarga.cl/reportajes/caso-corpesca-explicado/>
- Sahd, J. y Valenzuela, C. (2018). La Economía Política de la Agenda de Probidad y Transparencia de Chile. Centro de Estudios Internacionales UC, Banco Interamericano de Desarrollo. 1-57. Disponible en: <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2018/Mayo/la-economia-politica.pdf>
- Sallaberry, J. (2015). La reunión de Andrónico Luksic con Sebastián Dávalos Bachelet y Natalia Compagnon para gestionar el crédito por UF 266 mil. *Qué Pasa*. Disponible en: <http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2015/02/1-16220-9-la-reunion-de-andronico-luksic-con-sebastian-davalos-bachelet-y-natalia.shtml/>
- Sanz, F. (2016). Relación entre la protección de datos personales y el derecho de acceso a la información pública dentro del marco del derecho comparado. *Ius Et Praxis*, 22(1). 323 - 376. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v22n1/art10.pdf>
- Scrollini, F. (2011). Evaluación de la Transparencia, Estado del Arte de Indicadores. Dirección De Estudios CPLT. Consejo para la Transparencia. 1-133. Disponible en: https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/estado_del_arte_web.pdf
- Senado. (2021). Acusación contra Presidente Piñera: Senado no reúne el quórum requerido para aprobarla. *Senado.cl*. Disponible en: <https://www.senado.cl/acusacion-contra-presidente-pinera-senado-no-reune-el-quorum-requerido>

- Servicio Electoral de Chile. (2016). Diario Oficial publica Ley para el Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia. Servel. Disponible en: <https://servel.cl/diario-oficial-publica-ley-para-el-fortalecimiento-y-transparencia-de-la-democracia/>
- Sousa, J. (2010). La Experiencia de Chile en la Transparencia y Acceso a la Información: El Cambio Institucional del Gobierno Central Ante las Nuevas Disposiciones Normativas. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/102479>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2011). Ley N°19.886 - De Compras Públicas. Disponible en: <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/ley-n%C2%B019886-de-compras-p%C3%BAblicas>
- Tele 13. (2018). Fin del Caso Penta: las condenas, juicios abreviados y salidas alternativas. *T13*. Disponible en: <https://www.t13.cl/noticia/politica/caso-penta-deja-condenas-juicios-abreviados-y-suspensiones>
- Tello, F. (2011). La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile: Actores y procesos. *Universum* (Talca), 26(2), 245-265. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762011000200012>
- The Clinic. (2016). Presentan querellas en contra del vendedor de armas favorito del Ejército y ex general por anomalías en millonaria licitación. *The Clinic Online*. Disponible en: <https://www.theclinic.cl/2016/05/04/533067/>
- Transparency International. (2009). Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción. Transparency International. 1-52. Disponible en: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>
- Vásquez, M. (2010). Caso LAN y uso de Información Privilegiada: Un Análisis de la correcta delimitación de las infracciones legales. Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. *Revista Ius et Praxis*, Año 16, N° 2. 461-484. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v16n2/art17.pdf>

NORMATIVA CONSULTADA

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Constitución Política de la República.
- Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.
- Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- Ley N° 19.733, sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo.
- Ley N° 19.653, sobre Probidad Administrativa.
- Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
- Ley N° 18.046, sobre Sociedades Anónimas.
- Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.
- Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.
- Ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales.
- Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.
- Ley N° 15.231, sobre la Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local.
- Ley N° 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central.
- Ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.
- Ley N° 19.884, Orgánica Constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.
- Ley N° 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración Del Estado.
- Ley N° 19.882, que regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos que indica.
- Ley N° 20.050, sobre Reforma Constitucional del año 2005.

- Ley N° 20.205, que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al Principio de Probidad.
- Ley N° 20.730, que regula el Lobby y las gestiones que representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios.
- Ley N° 20.414, sobre Reforma Constitucional en materia de Transparencia, Modernización del Estado y Calidad de la Política.
- Ley N° 20.088, que establece como obligatoria la Declaración Jurada Patrimonial de Bienes a las Autoridades que ejercen una Función Pública.
- Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.
- Ley N° 19.628, sobre Protección de Datos Personales.
- Ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.
- Ley N° 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central.
- Ley N° 20.742, que perfecciona el rol fiscalizador del Concejo; fortalece la Transparencia y Probidad en las Municipalidades; crea cargos y modifica normas sobre Personal y Finanzas Municipales.
- Ley 20.880, sobre Probidad en la Función Pública y prevención de los Conflictos de Intereses.
- Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales.
- Ley N° 20.870, que establece la cesación en los cargos de Parlamentarios, Alcaldes, Consejeros Regionales y Concejales por infracción a las normas sobre Transparencia, Límites y Control del Gasto Electoral.
- Ley N° 20.860, sobre Reforma Constitucional que otorga Autonomía Constitucional al Servicio Electoral.
- Ley N° 20.900, sobre Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia.
- Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral.
- Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.
- Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos.
- Ley N° 19.885, que incentiva y norma el buen uso de donaciones que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos.

- Ley N° 20.640, que establece el Sistema de Elecciones Primarias para la Nominación de Candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes.
- Ley N° 18.583, Orgánica Constitucional que fija planta del Servicio Electoral.
- Ley N° 21.211, sobre Información y Rendición de Cuentas de Gastos Reservados.
- Ley N° 19.863, sobre Remuneraciones de Autoridades de Gobierno y Cargos Críticos de la Administración Pública y da normas sobre Gastos Reservados.
- Ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas.
- Ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile.
- Ley N° 20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales.
- Ley N° 20.527, que modifica la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades y regula las Asociaciones Municipales.
- Código Orgánico de Tribunales.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1980, que contiene el Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile.
- Decreto 26 Reglamento sobre el Secreto o Reserva de los Actos y Documentos de la Administración del Estado.

JURISPRUDENCIA CITADA

- Tribunal Constitucional, Rol N° 634-06, de 09 de agosto del año 2007.
- Tribunal Constitucional, Rol N° 226-1995, de 30 de octubre del año 1995.
- Tribunal Constitucional, Rol N° 1732-10, de 21 de junio del año 2011.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 49.883, de 04 de octubre del año 2004.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 6.940, de 03 de febrero del año 2011.
- CPLT N°s C158-10 y C205-10, de 29 de junio del año 2010.