



**Procedimiento de denuncia, investigación y sanción del maltrato, acoso laboral y acoso sexual
en los ministerios y servicios de la Administración del Estado.
Caso de la Subsecretaría de Prevención del Delito**

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAGÍSTER EN GOBIERNO Y GERENCIA PÚBLICA

ALUMNA: María Pilar Iturrieta Cuevas

PROFESOR GUÍA: Thomas Griggs L.

Santiago de Chile, enero 2020

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	4
2. MARCO METODOLÓGICO	7
2.1. Enunciado del problema de investigación.....	7
2.2. Formulación del problema de investigación.....	10
2.3. Objetivo general.....	11
2.4. Objetivos específicos.....	12
2.5. Justificación.....	12
2.6. Delimitación.....	16
2.7. Tipo y enfoque de investigación.....	18
2.8. Técnicas de recolección de datos.....	19
3. MARCO TEÓRICO	20
3.1. Conceptos.....	20
3.2. Consecuencias de la violencia laboral.....	28
3.3. La violencia laboral como problema de gestión pública.....	30
4. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN	39
4.1. Tratados internacionales.....	39
4.2. Convenio N° 190 y Recomendación N° 206.....	40
4.3. Constitución Política de Chile.....	42
4.4. Leyes sobre acoso sexual Laboral y acoso laboral.....	42
4.5. DFL N° 1-19653, de 2000, y DFL N° 29, de 2004.....	44
4.6. Instructivos Presidenciales y Orientaciones Servicio Civil.....	45
4.7. Subsecretaría de Prevención del Delito.....	52
5. ANÁLISIS Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	53
5.1. Procedimiento para denunciar, investigar y sancionar.....	54
5.2. Implementación orientaciones Servicio Civil.....	73
5.3. Fortalezas y debilidades de la gestión pública.....	94
6. CONCLUSIONES	121

7. BIBLIOGRAFÍA.....	126
8. ANEXOS.....	136

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 1, inciso tercero, de la Constitución Política de Chile, dispone que “[e]l Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”.

Para el cumplimiento de dicho cometido – la promoción del bien común – el Estado “(...) debe dotarse de un fuerte aparato institucional que sea capaz de satisfacer las necesidades que demanda la sociedad moderna (...)” (Varas, 2016, p. 243). Por esta razón, se han creado diversos organismos públicos, cada uno de ellos con fines específicos y en los que se desempeñan una gran cantidad de personas que hacen posible su funcionamiento. De esta manera, entre otros muchos roles, el Estado detenta también el rol de empleador de todas aquellas personas que dan vida a dicha institucionalidad y velan por el debido cumplimiento de la función pública, permitiendo llevar a la práctica el cometido estatal de promover el bien común.

Tradicionalmente, las personas que se desempeñan en un organismo público desarrollando una función pública, han sido denominadas funcionarios/as, empleados/as o servidores públicos, “(...) con el objeto de marcar una clara distinción respecto de quienes prestan servicios en el sector privado (...)” (Varas, 2016, p. 243), para quienes se reserva la denominación de trabajadores/as. Ahora bien, esta distinción no es sólo nominal, sino que también y desde un punto de vista normativo, se manifiesta en que las relaciones laborales existentes en el sector público y en el sector privado están regidas por estatutos jurídicos diversos. Así, los empleadores/as y trabajadores/as del sector privado están sujetos al Código del Trabajo, que “(...) constituye la regla general en el campo de las relaciones personales (...)” (Varas, 2016, p. 254). En tanto que quienes se desempeñan en el sector público están sometidos, por regla general, a un régimen estatutario de derecho público (personal de planta y a contrata) que

coexiste, dentro de la misma Administración Pública, con la legislación laboral común (personal sujeto al Código del Trabajo) y con el derecho civil (prestadores de servicios a honorarios).

En ese contexto, cabe señalar que, en el año 2014, la cantidad total de servidores públicos en Chile era de 275.108, de los cuales un 50,4% correspondía a funcionarios/as a contrata, un 30,9% a funcionarios/as de planta, un 17,2% a funcionarios/as a honorarios y un 1,5% a trabajadores/as afectos/as al Código del Trabajo (Yáñez, S. y Rojas, I. (Eds.), 2017, p. 45).

Para Varas (2016, p 244), esta división del trabajo humano – público y privado – y, dentro del público, los diversos estatutos jurídicos vigentes, solo ha servido para crear diversos niveles de protección laboral porque, cualquiera que sea el contexto en donde se dé y el régimen aplicable, la médula o corazón de toda relación de trabajo es la cuestión del poder y la situación de dependencia que se deriva del mismo.

Ahora bien, cuando se abordan fenómenos como el maltrato, el acoso sexual y el acoso laboral, pareciera que esos niveles diversos de protección tienden a desaparecer, puesto que se ha reconocido que las relaciones laborales siempre deben fundarse en un trato compatible con la dignidad de la persona y que dichos fenómenos pueden tener lugar tanto en el ámbito público como en el privado. Lo anterior, queda reflejado en los cuerpos legales que, de manera reciente, tipificaron y sancionaron en Chile estas prácticas – Ley N° 20.005, de 2005, sobre acoso sexual, y Ley N° 20.607, de 2012, sobre acoso laboral –, dado que ellos, además de circunscribirse específicamente al contexto laboral e introducir las modificaciones respectivas en el Código del Trabajo, modificaron los estatutos administrativos para funcionarios/as públicos y funcionarios municipales, a fin de sancionar estas conductas también en el sector público, tipificándolas en los mismos términos establecidos en dicho Código.

Sin perjuicio de ello, a pesar de que tanto en el sector público como en el privado hay coincidencia en la necesidad de contemplar mecanismos específicos para la denuncia, investigación y sanción del maltrato, acoso laboral y acoso sexual, sí existen diferencias en los

procedimientos definidos para ello en cada uno de los estatutos jurídicos aplicables a dichos sectores, las que obedecen a las particularidades que presentan las relaciones laborales existentes con el Estado y aquellas que surgen entre particulares.

A partir de lo anterior, el presente trabajo busca conocer y determinar las eventuales deficiencias que presenta el procedimiento existente para la denuncia, investigación y sanción del maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la Administración del Estado, en consideración a la gravedad de dichas conductas. Para ello, se analizará dicho procedimiento, así como su implementación, centrándose especialmente en el caso particular de la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Cabe señalar que el análisis precedente se realizará complementando el enfoque del trabajo decente con el enfoque de derechos humanos, toda vez que las conductas de maltrato, acoso laboral y acoso sexual en el contexto laboral, no sólo tienen un impacto a nivel organizacional, sino que también menoscaban el goce y ejercicio de los derechos humanos de quienes las vivencian; derechos que se encuentran consagrados en la Constitución Política de la República y en tratados internacionales ratificados y vigentes en el país, siendo, por tanto, un deber del Estado velar por su debido respeto, protección, garantía y promoción respecto de todos/as quienes habitan en su territorio, sin distinción alguna, entre quienes se cuentan, por supuesto, aquellos/as que se desempeñan en organismos públicos.

2. MARCO METODOLÓGICO

2.1. ENUNCIADO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En el mes de marzo de 2013, la Dirección Nacional del Servicio Civil, a través de la Subdirección de Desarrollo de las Personas, publicó los resultados del estudio exploratorio del acoso en los servicios públicos. Luego, en diciembre de 2014, fueron publicados los resultados de la segunda consulta de acoso sexual y laboral en los servicios públicos.

Para el primer estudio, el levantamiento de información se hizo entre el 28 de noviembre de 2012 y el 12 de diciembre de ese mismo año. De un total de 251 servicios que fueron invitados a participar, 145 registraron respuesta completa (58%); 17 registraron respuesta parcial (7%); y 89 no respondieron (35%) (Servicio Civil, 2013, p. 5). Para la segunda consulta, el levantamiento de información se hizo entre el 31 de diciembre de 2013 y el 07 de febrero de 2014, invitándose a participar a 239 reparticiones públicas dependientes de la Administración Central de Estado, de las cuales, 166 ingresaron el total de las respuestas solicitadas (69%); 61 ingresaron parcialmente las respuestas solicitadas (26%); y 12 no respondieron (5%) (Servicio Civil, 2014, p. 5).

A partir de estos estudios, pudo constatarse que:

Tabla 1. Número de denuncias por acoso

Presentadas		
Estudio Marzo 2013	429	338 por acoso laboral (79%)
		58 por acoso sexual (13%)
		33 por ambas conductas (8%)
Consulta Diciembre 2014	398	333 por acoso laboral (83,6%)
		46 por acoso sexual (11,5%)
		19 por ambas conductas (4,7%)
Investigadas a través de procesos disciplinarios		
Estudio Marzo 2013	278 (65%)	197 investigaciones por acoso laboral (71%)
		57 investigaciones por acoso sexual

		(20%)
		24 investigaciones por ambas conductas (9%)
Consulta Diciembre 2014	217 (54%)	181 investigaciones por acoso laboral (83%)
		30 investigaciones por acoso sexual (14%)
		6 investigaciones por ambas conductas (3%)
Acreditadas		
Estudio Marzo 2013	60 (13,9%)	45 por acoso laboral (75%)
		12 por acoso sexual (20%)
		3 por ambas conductas (5%)
Consulta Diciembre 2014	49 (12%)	38 por acoso laboral (77,5%)
		10 por acoso sexual (20%)
		1 por ambas conductas (2%)

Fuente: Propia, en base a Servicio Civil, 2013; 2014.

De acuerdo al estudio publicado en el año 2014 (Servicio Civil, p. 8), al consultar respecto a las principales causas por las que no se inicia un proceso disciplinario al recibir una denuncia de acoso, se indica que ello obedece a que la denuncia carece de contenido y pruebas necesarias (26%), al desconocimiento de la temática en los servicios públicos (8%), a la falta de formalidad requerida en las denuncias (7%) y otros motivos (13%), entre los que se encuentran que los denunciantes ya no pertenecen a la institución, que se desiste de la denuncia, que las investigaciones se encuentran en curso o que los hechos denunciados no constituyen conductas del tipo acoso. En el estudio de 2013, no se consultó respecto de los motivos que habrían tenido los servicios para desestimar una denuncia de acoso y no iniciar un proceso disciplinario para su investigación y sanción.

Por su parte, sólo en el estudio de 2014 se hace referencia a las causas que originan no lograr acreditar este tipo de conductas, indicándose que “(...) podrían ser diversas (...) como no presentar las pruebas necesarias que acompañen el relato de la denuncia, no contar con testigos que puedan declarar a favor de la víctima, o que la denuncia fue por otro tipo de vulneración de derecho fundamental, ya sea atentando a la dignidad o integridad física y/o psíquica de la víctima, entre otras” (Servicio Civil, 2014, p. 8). Ahora bien, una vez realizado el

proceso disciplinario, sin lograr acreditar las denuncias de acoso, sólo un 8% de los servicios consultados infiere que ello obedeció a que la investigación fue realizada infundadamente.

Sin perjuicio de ello, en ambos estudios se consulta acerca de los factores que, a juicio de los servicios, son calificados como determinantes en el éxito o fracaso de la prevención, investigación y tratamiento de denuncias de acoso laboral y acoso sexual, constatándose que:

Tabla 2. Factores determinantes en éxito o fracaso de la prevención, investigación y tratamiento del acoso

	Estudio Marzo 2013	Consulta Diciembre 2014
Jefatura máxima del Servicio	43%	28%
Área Gestión de Personas	27%	25%
Fiscales encargados/as	14%	22%
Receptores/as de denuncia	14%	14%
Asociaciones de funcionarios/as	2%	11%

Fuente: Propia, en base a Servicio Civil, 2013; 2014.

A partir de lo anterior, el estudio publicado en 2014 señala que “[s]e evidencia la necesidad de mejorar la capacidad de los servicios públicos de investigar las denuncias de acoso laboral y sexual, a través de los sumarios administrativos correspondientes que permitan establecer las responsabilidades y proponer las sanciones adecuadas a las conductas que logren ser acreditadas. De esta forma, se tiene por finalidad garantizar una adecuada defensa de los afectados, con miras a configurar un debido proceso, de manera que respecto de ellos no caben otros trámites que los previstos en la normativa pertinente” (Servicio Civil, p. 9).

En el mismo estudio se concluye, además, que “[l]a experiencia ha demostrado que es crítico en el proceso, contar con actores claves, capacitados e informados en materia de denuncia, investigación y sanción de acoso laboral y sexual, que contribuyan a generar mejores condiciones para el tratamiento efectivo de estas situaciones” (Servicio Civil, p. 10).

Lo anterior, tiene sentido si se considera, por ejemplo, que en ambos estudios los servicios consultados señalaron tener conocimiento de situaciones que pudiesen haber tenido el

carácter de acoso, maltrato, atentado a la dignidad de las personas u otra arbitrariedad pero que no fueron denunciados formalmente. En 2014, se indicó que pudiesen haber existido 154 casos, frente a los 182 casos mencionados en 2013. En relación a estas cifras, el estudio de 2014 indica que “(...) *se infiere* [sin precisar en base a qué fuente] *que se produce entre otros motivos, por el temor de las personas a hacer público que viven situaciones de acoso, no querer reconocerse a sí mismas como víctimas, no ser estigmatizadas y a denunciar actos que pudiesen permanecer impunes en la institución (...)* Se observa además un alto porcentaje de instituciones que dan cuenta de no tener conocimiento de posibles casos de acoso, 79% no dispone información en relación a acoso laboral, 89% respecto a acoso sexual y 92% a ambas conductas” (Servicio Civil, p. 8).

Por último, en materia de sanciones disciplinarias, el estudio de 2014 da cuenta de que, a pesar de la gravedad que revisten las conductas de acoso laboral y/o sexual, son variadas las medidas aplicadas al término de los procesos disciplinarios cuando dichas conductas logran acreditarse. Así, se indica que un 7% de las sanciones impuestas corresponden a censura, un 6% a multa, un 6% a suspensión del empleo, un 4% a destitución y un 31% a otras medidas, entre las que se puede encontrar el sobreseimiento, no aplicar sanciones, cambio de funciones, disculpas públicas a la víctima y anotaciones de demerito para el/la agresor/a, muchas de las cuales ni siquiera están contempladas en el Estatuto Administrativo en el evento de que se haga efectiva la responsabilidad administrativa de los/as funcionarios/as públicos.

2.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Pregunta:

¿El procedimiento existente para denunciar, investigar y sancionar el maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la Administración del Estado es pertinente y adecuado para desarrollar dichas acciones?

Preguntas de investigación:

- i. ¿Cuáles son las orientaciones dadas por el Servicio Civil para denunciar, investigar y sancionar el maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la Administración del Estado?
- ii. ¿Cuál es el procedimiento existente para denunciar, investigar y sancionar el maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la Administración del Estado?
- iii. ¿Cómo se han implementado en la Subsecretaría de Prevención del Delito las orientaciones dadas por el Servicio Civil para denunciar, investigar y sancionar el maltrato, acoso laboral y acoso sexual?
- iv. A partir del enfoque del trabajo decente y del enfoque de derechos humanos, ¿cuáles son las eventuales deficiencias que presenta el procedimiento existente para denunciar, investigar y sancionar el maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la Administración del Estado, considerando la gravedad de dichas conductas?
- v. ¿Qué mejoras podrían proponerse a dicho procedimiento en lo relativo a la denuncia, investigación y sanción del maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la Administración del Estado?

2.3. OBJETIVO GENERAL

Determinar si el procedimiento existente para denunciar, investigar y sancionar el maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la Administración del Estado es pertinente y adecuado para desarrollar dichas acciones.

2.4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar las orientaciones impartidas por el Servicio Civil para denunciar, investigar y sancionar el maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la Administración del Estado.
- Analizar el procedimiento existente para denunciar, investigar y sancionar el maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la Administración del Estado.
- Identificar cómo se han implementado en la Subsecretaría de Prevención del Delito las orientaciones dadas por el Servicio Civil para denunciar, investigar y sancionar el maltrato, acoso laboral y acoso sexual.
- Determinar, en base al enfoque del trabajo decente y al enfoque de derechos humanos, las eventuales deficiencias que presenta el procedimiento existente para denunciar, investigar y sancionar el maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la Administración del Estado, considerando la gravedad de dichas conductas.
- Proponer mejoras que pueden introducirse a dicho procedimiento en relación a la denuncia, investigación y sanción del maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la Administración del Estado.

2.5. JUSTIFICACIÓN

A partir del mes de abril del año 2018 comenzaron a gestarse a lo largo del país diversas movilizaciones y tomas de establecimientos educacionales como formas de protesta por parte de estudiantes secundarios y universitarios frente a la deficiente respuesta de las autoridades e instituciones educativas para abordar y hacerse cargo de la problemática de la violencia de género y, específicamente, de los casos de acoso sexual denunciados al interior de dichos establecimientos. En el mes de mayo de 2018, a lo menos 15 instituciones de educación

superior se encontraban tomadas, a las que se sumaban otras en paro de actividades. De esta forma, las situaciones de acoso en las universidades chilenas pasaron a constituirse en un problema que se instaló no sólo en la agenda pública nacional, sino que también en la agenda gubernamental o institucional, definiéndose como un problema público prioritario que traspasó el ámbito educacional.

En este escenario, los tres Poderes del Estado – Ejecutivo, Legislativo y Judicial – dieron cuenta de las acciones que habían venido desarrollando para prevenir, denunciar, investigar y sancionar no sólo el acoso sexual, sino que también el maltrato, el acoso laboral y otros actos de discriminación, surgiendo voces críticas sobre la real efectividad y eficacia de las medidas adoptadas; sobre la necesidad de actualizar los protocolos de actuación vigentes en la materia; así como sobre los enfoques adoptados para el diseño de los mismos y para el adecuado abordaje de casos de esta naturaleza.

Respecto del Poder Ejecutivo, cabe señalar que en el año 2006 se dictó el primer Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en la Administración Central del Estado, cuyo principal objeto fue implementar dentro de ésta un Código de Buenas Prácticas Laborales sobre No Discriminación, el que contempló, dentro de sus directrices, las condiciones de trabajo y la prevención y sanción del acoso laboral y/o sexual en el trabajo.

Posteriormente, en el año 2015, se dictó el Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado, el que reconoció como ejes principales de acción, los derechos laborales, las condiciones laborales y los ambientes laborales. En relación a este último, se dispuso expresamente que las instituciones públicas debían desarrollar acciones para la prevención y sanción del acoso laboral y/o sexual en el trabajo.

A partir de dicho Instructivo, y también en el año 2015, el Servicio Civil publicó el documento titulado «Orientaciones para la Elaboración de un Procedimiento de Denuncia y Sanción del Maltrato, Acoso Laboral y Sexual», el que definió los principios orientadores para el tratamiento

de esta temática dentro del Estado; identificó los elementos críticos a considerar por las instituciones públicas en el diseño de procedimientos; y propuso un formato estándar de procedimiento que incorporó los elementos esenciales que, a juicio del Servicio, debían considerar las instituciones al momento de diseñar su propio procedimiento.

En el mes de febrero del año 2018, el Servicio Civil publicó una nueva versión del documento «Orientaciones para la Elaboración de un Procedimiento de Denuncia y Sanción del Maltrato, Acoso Laboral y Sexual», el cual constituyó una actualización de las orientaciones emanadas de éste en el año 2015.

Sin perjuicio de ello y como respuesta a las ya referidas manifestaciones feministas convocadas por estudiantes y tomas de establecimientos educacionales por casos de acoso sexual en contra de mujeres, el 23 de mayo de 2018, el Gobierno de Chile lanzó su agenda por la equidad de género – Agenda Mujer – constituida por 22 compromisos que apuntan a lograr un cambio cultural mediante la concientización de que mujeres y hombres son iguales en dignidad, derechos y obligaciones, y que por tanto, hombres y mujeres merecen las mismas oportunidades educacionales, laborales y profesionales para alcanzar la plena realización humana¹.

En dicho contexto y como uno de los citados compromisos de la Agenda Mujer, el mismo 23 de mayo de 2018 se dictó el Instructivo Presidencial sobre igualdad de oportunidades y prevención y sanción del maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la Administración del Estado. Lo anterior, con el objeto – según precisa dicho documento – de seguir avanzando en la dictación de normas relativas al cumplimiento de estándares en ambientes laborales y calidad de vida laboral, a fin de potenciar y promover ambientes laborales saludables, de mutuo respeto y no discriminación. Asimismo, el Instructivo reconoce que las conductas de maltrato, de acoso laboral y sexual son contrarias a la dignidad de las personas, por lo que resulta conveniente y necesario propiciar un ambiente laboral que evite

¹ <https://www.gob.cl/agendamujer/>

que se produzcan, así como establecer mecanismos transparentes que permitan realizar en forma expedita denuncias frente a hechos constitutivos de acoso.

A partir de anterior y de manera preliminar, puede señalarse:

- No existen datos sobre incidencia del maltrato laboral en el Estado, dado que las consultas efectuadas por el Servicio Civil – publicadas en marzo de 2013 y en diciembre de 2014 – sólo se refieren al acoso laboral y acoso sexual en el Estado.
- Se promueve por parte del Servicio Civil una regulación sectorial en materia de denuncia, investigación y sanción del maltrato, acoso laboral y sexual dentro del Estado, lo que puede implicar diferencias en la tipificación y alcance de las conductas que son sancionadas, así como en el enfoque utilizado para abordar estas problemáticas y dar protección a las víctimas.
- El procedimiento existente para el desarrollo de las investigaciones e imposición de las sanciones en caso de maltrato, acoso laboral y/o acoso sexual dentro de la Administración del Estado es el procedimiento genérico que regula el Estatuto Administrativo para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los/as funcionarios/as públicos, esto es, la investigación sumaria o el sumario administrativo.
- El Estatuto Administrativo es un cuerpo legal de larga data que no reconoce expresamente garantías fundamentales de los y las funcionarias públicas, por tanto, puede presentar incongruencias y deficiencias al momento de hacer operativos principios que, de acuerdo al Servicio Civil y a la Agenda Mujer, deben orientar las acciones de los servicios en este ámbito, como, por ejemplo, imparcialidad, igualdad de género y protección a las víctimas.

De esta manera, resulta indispensable analizar – bajo el enfoque del trabajo decente y el enfoque de derechos humanos – el procedimiento existente para denunciar, investigar y sancionar el maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la Administración del Estado y cómo se ha implementado en una repartición en particular, a fin de

identificar eventuales incongruencias y deficiencias que éste puede presentar para el cumplimiento de tales objetivos, así como para prevenir situaciones y acciones sistemáticas que menoscaban la dignidad de las personas que se desempeñan en organismos públicos.

Lo anterior, por cuanto las conductas constitutivas de maltrato, acoso laboral y/o acoso sexual *“(...) afectan de manera directa derechos fundamentales de las personas, tales como la libertad de expresión, la dignidad humana, la salud, la integridad física, entre otros (...)”* (Rivera y Briceño, 2015, p. 11), lo que hace necesario abordar esta problemática de manera integral, es decir, *“(...) no solamente desde el punto de vista del sufrimiento del trabajador, sino (...) desde la perspectiva de la función social que deben cumplir las entidades encargadas de velar porque no se presenten este tipo de conductas y que en caso de presentarse, tomar las medidas de control necesarias para corregir el actuar de quienes son sujetos activos del acoso”* (Rivera y Briceño, 2015, p. 11).

2.6. DELIMITACIÓN

Son criterios de delimitación para los fines de esta investigación los siguientes:

- Se utilizará como definición de violencia laboral aquella establecida en el Convenio N° 190, adoptado el 21 de junio de 2019 por la Organización Internacional del Trabajo, conforme al cual *“violencia y acoso en el mundo del trabajo designa un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género”*.
- Se utilizará como definición de maltrato aquella prevista en el documento titulado *“Orientaciones para la Elaboración de un Procedimiento de Denuncia y Sanción del Maltrato, Acoso Laboral y Sexual”*, elaborado en 2018 por la Rectoría en Gestión y Desarrollo de las Personas del Servicio Civil. De acuerdo a éste, maltrato se define como

“cualquier manifestación de una conducta abusiva, especialmente, los comportamientos, palabras, actos, gestos, escritos y omisiones de carácter generalizada, que puedan atentar contra la personalidad, dignidad o integridad física o psíquica de un individuo, poniendo en peligro su empleo o degradando el clima laboral. Se caracteriza por presentarse como una agresión evidente y esporádica, sin tener un objetivo o víctima específica”.

- Se utilizará como definición de acoso laboral aquella prevista en el inciso segundo del artículo 2 del Código del Trabajo, conforme al cual se entiende por tal *“toda conducta que constituya agresión u hostigamiento reiterados, ejercida por el empleador o por uno o más trabajadores, en contra de otro u otros trabajadores, por cualquier medio, y que tenga como resultado para el o los afectados su menoscabo, maltrato o humillación, o bien que amenace o perjudique su situación laboral o sus oportunidades en el empleo”.*
- Se utilizará como definición de acoso sexual aquella prevista en el inciso segundo del artículo 2 del Código del Trabajo, esto es, *“el que una persona realice en forma indebida, por cualquier medio, requerimientos de carácter sexual, no consentidos por quien los recibe y que amenacen o perjudiquen su situación laboral o sus oportunidades en el empleo”.*
- Se analizará el maltrato y el acoso (laboral y sexual) únicamente como manifestaciones de violencia en el contexto del empleo público, sin considerar otros contextos sociales donde éstos pueden presentarse ni las relaciones de trabajo entre particulares.
- El análisis de cómo se han implementado las orientaciones dadas por el Servicio Civil para denunciar, investigar y sancionar el maltrato, acoso laboral y acoso sexual, así como el procedimiento dispuesto para ello, se circunscribirá a un organismo público en particular, cual es, la Subsecretaría de Prevención del Delito, en atención únicamente a la existencia respecto de ésta de condiciones que favorecen la obtención de datos e información vinculada con la temática de estudio.
- El análisis del procedimiento contemplado en la legislación nacional, así como en la regulación interna de la Subsecretaría de Prevención del Delito, para denunciar, investigar y sancionar el maltrato, acoso laboral y acoso sexual se circunscribirá a un

período temporal específico comprendido entre los años 2014 a 2018, puesto que dentro de éste el Servicio Civil ha publicado datos vinculados a la materia objeto de investigación, así como orientaciones para guiar el actuar de los organismos públicos respecto de la misma. En tanto que la referida regulación interna se contiene en un acto administrativo específico que data del año 2015, cual es, la Resolución Exenta N° 4719, de 14 de julio de dicha anualidad.

- No existen datos estadísticos respecto del maltrato en los ministerios y servicios de la Administración del Estado y, respecto del acoso laboral y sexual dentro de éstos, los últimos datos oficiales del Servicio Civil datan de 2014.

2.7. TIPO Y ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación es de naturaleza aplicada y descriptiva, dado que a través de ésta se busca ampliar y profundizar el conocimiento de una realidad social específica, efectuando para ello una descripción detallada de las actividades, objetos, procesos y personas vinculadas con dicha realidad, considerando eso sí las delimitaciones a las que se hizo referencia en el acápite anterior. Asimismo, es de naturaleza documental e implicará un estudio de campo cualitativo, a fin de abordar de manera concreta y pormenorizada la actuación de agentes estatales en materia de denuncia, investigación y sanción del maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la Administración del Estado.

Conforme a lo anterior, el estudio abarcará fuentes primarias y secundarias de información, tendrá una amplitud microsociológica y su alcance temporal será seccional, dado que se analizará un fenómeno social dentro de un período que abarca desde el año 2014 al año 2018, puesto que entre tales años el Servicio Civil ha publicado datos vinculados a la materia objeto de investigación, así como orientaciones para guiar el actuar de los organismos públicos respecto de la misma. En tanto que la regulación interna de la Subsecretaría de Prevención del Delito con respecto al maltrato, acoso laboral y acoso sexual se contiene en un acto

administrativo específico que data del año 2015 (Resolución Exenta N° 4719, de 14 de julio de 2015).

2.8. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Dado el problema de investigación planteado, así como la delimitación establecida para el desarrollo del presente proyecto, se utilizarán como técnicas de recolección de información las siguientes:

- Revisión bibliográfica de textos, informes, prensa e información contenida en sitios web.
- Entrevistas semiestructuradas a los siguientes sujetos:
 - ✓ Dos funcionarios/as del Servicio Civil que se desempeñen en la Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas.
 - ✓ Un/a funcionario/a de la Contraloría General de la República, al que le corresponda, dentro de sus funciones, instruir y/o revisar procesos disciplinarios propios de la institución y/o de otros organismos públicos.
 - ✓ Dos funcionarios/as de la Subsecretaría de Prevención del Delito que se desempeñen, respectivamente, en la División Jurídica y Legislativa y el Departamento de Gestión de Personas.
 - ✓ Un/a funcionario/a de la Subsecretaría de Prevención del Delito que sea o haya sido miembro de la Directiva de la Asociación de Funcionarios/as de Seguridad Pública (ANFUSEPU).
 - ✓ Tres funcionarios/as de la Subsecretaría de Prevención del Delito que sean o hayan sido designados/as como investigadores/as o fiscales en procesos disciplinarios iniciados por denuncias de hechos constitutivos de maltrato, acoso laboral y/o acoso sexual.
 - ✓ Dos profesionales y/o expertos/as que se desempeñen en organismos de la sociedad civil o en organismos internacionales vinculados a la temática laboral y/o de los derechos humanos.

3. MARCO TEÓRICO

3.1. CONCEPTOS

La palabra violencia evoca de inmediato imágenes que tienen que ver con el empleo de la fuerza material (golpes, hechos de sangre, estallidos, combates). Pero la violencia, en términos generales, es una forma de ejercicio del poder mediante el empleo de la fuerza, no sólo física, sino también psicológica, emocional, económica, política (Scialpi, 2002, p. 210).

A partir de ello, puede sostenerse que el maltrato y el acoso constituyen manifestaciones de violencia que vulneran la dignidad de las personas – hombres y mujeres – y atentan contra su integridad física y psíquica. Estas manifestaciones de violencia pueden ocurrir en la comunidad, incluyendo el lugar de trabajo, las instituciones educativas, los establecimientos de salud y, en general, cualquier otro lugar en donde se traben relaciones interpersonales.

Centrando el análisis exclusivamente en el contexto laboral, se ha señalado que “[e]xisten múltiples conceptualizaciones utilizadas para distintas manifestaciones [de violencia en el espacio laboral] que corresponden al mismo fenómeno: *mobbing, acoso psicológico en el trabajo, psicoterror laboral, acoso moral, victimización laboral, supervisión abusiva, terror psicológico, hostigamiento laboral, bullying laboral, maltrato, acoso sexual y acoso laboral*” (Servicio Civil, 2015; 2018).

De esta manera, la violencia en el lugar de trabajo remite a todas las formas de ataque, amenaza o abuso a las que se ven expuestos los sujetos en circunstancias relacionadas con su trabajo. Incluye desafíos a la seguridad, al bienestar o a la salud – sean éstos explícitos o implícitos – y comprende tanto la violencia física como la psicológica, diferenciándose éstas por vincularse la primera al uso de la fuerza física y la segunda, al uso intencional del poder. Para ambos casos, el destinatario de los hechos de violencia puede ser tanto otra persona como un grupo, quienes experimentan daños que pueden abarcar su desarrollo físico, mental, espiritual,

moral o social (Organización Internacional del Trabajo [OIT], citada en Cebey y Ferrari, 2011, p. 108).

En un sentido similar, la Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral (OAVL)², dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, define la violencia laboral como toda acción, omisión o comportamiento destinado a provocar, directa o indirectamente, daño físico, psicológico o moral a un trabajador o trabajadora, sea como amenaza o acción consumada. La misma incluye violencia de género, acoso psicológico, moral y sexual en el trabajo, y puede provenir de niveles jerárquicos superiores, del mismo rango o inferiores (Cebey y Ferrari, 2011, p. 108).

Así, la violencia laboral incluye una serie de comportamientos que se apartan de una conducta razonable en el lugar de trabajo y que contienen, entre otros elementos (Dirección del Trabajo, 2009, p. 22):

- Un comportamiento deliberado, destinado a lesionar o agredir físicamente a una persona, y que derive en daños físicos o psicológicos;
- El abuso verbal, incluidas las palabrotas, los insultos o las expresiones irrespetuosas;
- Un lenguaje corporal agresivo que exprese intimidación y desprecio;
- El acoso laboral y el acoso sexual.

A partir de lo señalado, se ha precisado que la violencia laboral puede presentarse de las siguientes formas (Servicio Civil, 2015; 2018):

- **Vertical descendente:** Desde la jefatura hacia uno/a o más subordinados/as.
- **Vertical ascendente:** Desde los/as subordinados/as hacia la jefatura. En este caso, ya que siempre se requiere de “poder” para maltratar o acosar, suelen ser grupos de

² Creada en el año 2007 con el objeto de recibir, asesorar y/o atender consultas y denuncias sobre violencia laboral; trabaja en la difusión, prevención e intervención tanto en el ámbito público como en el privado (<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/oavl>).

subordinados/as confabulados/as para hostigar a la jefatura, ya que solo así alcanzan a invertir las fuerzas de poder que se desprenden de la estructura organizacional.

- **Horizontal:** Se da entre pares o grupos de pares. En este caso, y como siempre se requiere de “poder” para maltratar o acosar, suelen ser grupos los que cometen el hostigamiento.

Ahora bien, las acciones u omisiones constitutivas de violencia laboral han sido conceptualizadas de diversas formas. En este sentido y con respecto al concepto de maltrato, el Servicio Civil (2018, p. 19) indica que éste constituye una manifestación de violencia laboral contraria a la dignidad de las personas – diversa del acoso laboral y sexual – la que, si bien no se encuentra actualmente tipificada ni sancionada en Chile desde el punto de vista normativo, puede definirse como *“cualquier manifestación de una conducta abusiva, especialmente, los comportamientos, palabras, actos, gestos, escritos y omisiones de carácter generalizada, que puedan atentarse contra la personalidad, dignidad o integridad física o psíquica de un individuo, poniendo en peligro su empleo o degradando el clima laboral. Se caracteriza por presentarse como una agresión evidente y esporádica, sin tener un objetivo o víctima específica”*.

Para clarificar dicho concepto y su diferencia con el acoso laboral, el Servicio Civil (2018, p. 19) precisa que el maltrato se caracteriza porque:

- La conducta violenta es generalizada ya que no existen distinciones frente a una víctima en particular, sino que más bien la conducta es para todos por igual, lo que podría atribuirse a problemas de habilidades interpersonales o falta de habilidades sociales.
- La acción es evidente, es decir, se trata de acciones que no son encubiertas, que se realizan sin importar el contexto, el lugar o si existen testigos, de forma tal que pareciera que el agresor no quiere ocultar su accionar, ya que lo más probable es que no le importe o que la conducta está naturalizada en la persona, entonces no es cuestionada por quien la ejerce.

- No existe un objetivo común que esté detrás de una conducta de maltrato laboral, ya que no se relaciona con desgastar a la víctima para que se vaya de la organización, como sí sucede en el caso de acoso laboral.
- La agresión es esporádica ya que, como no hay una víctima ni un objetivo común, queda sujeta al ánimo del maltratador/a.
- El maltrato afecta la dignidad de las personas al igual que el acoso laboral y sexual, por ende, constituye una acción grave que degrada a las personas que lo padecen.

Por su parte, el acoso laboral constituye también una manifestación de violencia laboral contraria a la dignidad de las personas pero, a diferencia del maltrato, se encuentra tipificada y sancionada en Chile mediante la Ley N° 20.607, publicada en el Diario Oficial el 08 de agosto de 2012, la que lo definió como *“(...) toda conducta que constituya agresión u hostigamiento reiterados, ejercida por el empleador o por uno o más trabajadores, en contra de otro u otros trabajadores, por cualquier medio, y que tenga como resultado para el o los afectados su menoscabo, maltrato o humillación, o bien que amenace o perjudique su situación laboral o sus oportunidades en el empleo”*.

De esta manera, se configura el acoso laboral cuando *“los hostigamientos son periódicos realizados en el lugar del trabajo con la finalidad de humillar y marginar a un determinado trabajador, provocando, incluso, su renuncia, muchas veces acompañada de daños de salud como la depresión, estrés o ansiedad, además de trastornos psicosomáticos”* (Gamonal, citado en Caamaño, 2011, p, 225).

Ahora bien, cabe señalar que no todos los trabajos de investigación relativos a esta problemática utilizan el término “acoso laboral”, puesto que hay autores que prefieren hablar de “acoso o maltrato psicológico”, “acoso moral”, y en las investigaciones de habla inglesa se suelen usar los términos “*mobbing*” y “*bullying*”.

Sostiene Caamaño (2011, p. 220) que la expresión “*mobbing*” viene del verbo inglés “*to mob*”, que significa atacar, acosar u hostigar, y comienza a adquirir relevancia y connotación académica a partir de la década de 1960, producto de los estudios sobre la agresividad animal realizados por el profesor austríaco Konrad Lorenz. Más tarde, será el psicólogo sueco Heinz Leymann, quien aplicó el término “*mobbing*” a la psicología laboral en el marco del Congreso de Higiene y Seguridad en el Trabajo de Hamburgo, en 1990, definiéndolo como aquella: “*Situación en la que una persona ejerce una violencia psicológica extrema, de forma sistemática y recurrente y durante un tiempo prolongado sobre otra persona o personas en el lugar de trabajo con la finalidad de destruir las redes de comunicación de la víctima o víctimas, destruir su reputación, perturbar el ejercicio de sus labores y lograr que finalmente esa persona o personas acaben abandonando el lugar de trabajo*” (Leymann, citado en Caamaño, 2011, p. 220). A partir de esta definición, Leymann ilustra el fenómeno del “*mobbing*”, señalando que el psicoterror o “*mobbing*” en la vida laboral conlleva una comunicación hostil y desprovista de ética que es administrada de manera sistemática por uno o unos pocos individuos, principalmente, contra un único individuo, quien, a consecuencia de esto, es lanzado a una situación de abandono e indefensión que inducen a que continúe el comportamiento de acoso. Según Leymann, estas acciones deben ocurrir muy frecuentemente (por lo menos una vez por semana) y a lo largo de un periodo (al menos de 6 meses), de esta forma, debido a esta alta frecuencia y duración de la hostilidad, el maltrato resulta en una considerable miseria mental, sicosomática y social (Leymann, citado en Caamaño, 2011, p. 220).

En Francia, Marie-France Hirigoyen utiliza por primera vez el término “*acoso moral*” en 1999, definiéndolo como “*toda conducta abusiva (gesto, palabra, comportamiento, actitud...) que atenta, por su repetición o sistematización, contra la dignidad o la integridad psíquica o física de una persona, poniendo en peligro su empleo o degradando el ambiente de trabajo*” (Hirigoyen, citada en Caamaño, 2011, p. 221).

En España, en el año 2001, Iñaki Piñuel – utilizando el término “*acoso psicológico*” – define el acoso laboral como “*el continuado y deliberado maltrato verbal y modal que recibe un*

trabajador por parte de otro u otros, que se comportan con él cruelmente con el objeto de lograr su aniquilación o destrucción psicológica y obtener su salida de la organización a través de diferentes procedimientos ilegales, ilícitos, o ajenos a un trato respetuoso o humanitario y que atentan contra la dignidad del trabajador” (Piñuel y Oñate, s.f., p. 35). Para Piñuel, este hostigamiento busca intimidar, apocar, reducir, aplanar, amedrentar y consumir, emocional e intelectualmente a la víctima, con vistas a eliminarla de la organización y a satisfacer la necesidad insaciable de agredir, controlar y destruir que suele presentar el hostigador, que aprovecha la ocasión que le brinda la situación organizativa particular (reorganización, caos, desorganización, urgencia, reducción de costes, etc.) para canalizar una serie de impulsos y tendencias psicopáticas (Piñuel, citado en Caamaño, 2011, p. 221).

En resumen, y más allá de la terminología que se adopte, puede sostenerse que el “acoso laboral”, “mobbing”, “acoso moral” o “acoso psicológico”, “(...) *es aquel fenómeno en que una persona o grupo de personas ejerce una violencia psicológica extrema, de forma sistemática y recurrente y durante un tiempo prolongado sobre otra persona en el lugar de trabajo, con la finalidad de destruir las redes sociales de la víctima, destruir su reputación, perturbar el ejercicio de sus labores y lograr que en último término esa persona acabe abandonando el lugar de trabajo. No obstante, el estrés derivado del exceso de trabajo, una amonestación del jefe directo, críticas aisladas, o bien, las jornadas de trabajo extensas o la prestación de servicios en precarias condiciones laborales no configuran supuestos de acoso moral”* (Caamaño, 2011, p. 221).

Otra manifestación de violencia laboral contraria a la dignidad de las personas es el acoso sexual en el trabajo, tipificado y sancionado en Chile mediante la Ley N° 20.005, publicada en el Diario Oficial el 18 de marzo de 2005, la que lo definió como “*el que una persona realice en forma indebida, por cualquier medio, requerimientos de carácter sexual, no consentidos por quien los recibe y que amenacen o perjudiquen su situación laboral o sus oportunidades en el empleo”*.

Para una mejor comprensión del concepto, el Servicio Civil (2018, p. 22), precisa los elementos que deben concurrir para la configuración del acoso sexual laboral:

- **Conducta realizada por una persona:** Implica que el acoso sexual incluye no solo el acoso de un hombre a una mujer, sino también la situación contraria y entre personas del mismo sexo.
- **Sin consentimiento:** La falta de consentimiento es determinante para configurar el acoso sexual, es decir, cuando la persona objeto de un requerimiento de carácter sexual responde y acepta por su propia voluntad puede alegar posteriormente acoso sexual, pero existirán mayores dificultades para acreditarlo.
- **Por cualquier medio:** Las conductas constitutivas de acoso no se encuentran limitadas a acercamientos o contactos físicos, sino que incluye cualquier acción del acosador sobre la víctima que pueda representar un requerimiento de carácter sexual indebido.
- **Con amenaza de perjuicio laboral o las oportunidades en el empleo:** i) Se caracteriza porque el rechazo de una persona a esa conducta o su sumisión a ella es empleada explícita o implícitamente como base para una decisión que afecta al trabajo de esa persona, como el acceso a la formación profesional o al empleo; continuidad en el empleo; promoción; salario; o cualesquiera otras decisiones relativas al empleo; ii) Se trata de una conducta que crea un ambiente de trabajo intimidatorio, hostil o humillante para quien la sufre.

Si bien la definición legal antes citada señala que los requerimientos de carácter sexual pueden ser efectuados por cualquier persona – lo que implica reconocer, como se dijo, que ésta es una conducta que puede ser realizada no sólo de un hombre a una mujer, sino también la situación contraria y entre personas del mismo sexo – cabe tener presente que tanto la Organización Internacional del Trabajo como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer³ identifican el acoso sexual como una manifestación de la

³ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979. Entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981 tras su ratificación por 20 países. El Estado de Chile ratificó esta convención el 7 de diciembre de 1989.

discriminación de género y como una forma específica de violencia contra las mujeres (OIT, s/f, p. 1).

En igual sentido, la Dirección del Trabajo sostiene que el acoso sexual en el trabajo es una manifestación de abuso de poder habitualmente fundada en una discriminación de género – principalmente de hombres sobre mujeres –, que constituye no sólo una de las expresiones más evidentes de la distribución asimétrica y jerárquica del poder entre hombres y mujeres en la sociedad, sino a la vez un mecanismo que contribuye a reforzar la subordinación de éstas (Dirección del Trabajo, 2009, p. 19).

Bajo dicha premisa, la Organización Internacional del Trabajo define el acoso sexual laboral como: *“Insinuaciones sexuales indeseables, o un comportamiento verbal o físico de índole sexual que persigue la finalidad o surte el efecto de interferir sin razón alguna en el rendimiento laboral de una persona, o bien de crear un ambiente de trabajo intimidante, hostil, injurioso u ofensivo”* (citada en Dirección del Trabajo, 2009, p. 21). A su vez, la Recomendación General N° 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁴ (1992, p. 3), define el acoso u hostigamiento sexual como un *“comportamiento de tono sexual tal como contactos físicos e insinuaciones, observaciones de tipo sexual, exhibición de pornografía y exigencias sexuales, verbales o de hecho. Este tipo de conducta puede ser humillante y puede constituir un problema de salud y de seguridad; es discriminatoria cuando la mujer tiene motivos suficientes para creer que su negativa podría causarle problemas en el trabajo, en la contratación o el ascenso inclusive, o cuando crea un medio de trabajo hostil”*.

De esta forma, en el contexto laboral, las manifestaciones de acoso sexual pueden expresarse a través de insultos, observaciones molestas, bromas e insinuaciones de carácter sexual o comentarios inapropiados sobre la forma de vestir, el físico, la edad o la situación familiar de una persona; contacto físico innecesario y no deseado, como tocamientos, caricias, pellizcos o

⁴ Órgano que se establece con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

violencias; miradas lascivas y gestos relacionados con la sexualidad; propagar rumores sexuales acerca de la víctima; mostrar, dar o dejar imágenes sexuales, fotografías, ilustraciones, mensajes o notas sexuales; escritos, mensajes (pintas, grafitis) sexuales acerca de la víctima, en paredes de los baños, vestuarios, etc.; forzar a besar a alguien o a algo más que besar; espiar mientras se cambia o está encerrada en un baño; la utilización o exhibición de material pornográfico; invitaciones comprometedoras y solicitudes de favores sexuales (Dirección del Trabajo, 2009, p. 21; OIT, s/f, p. 2).

Con respecto a la relación entre acoso laboral y acoso sexual laboral, Edreira (2003, p. 146) señala que la mayoría de los expertos consideran que éstos son dos cosas radicalmente diferentes, sin embargo, sostiene que el acoso sexual se puede usar como instrumento para el acoso laboral, puesto que existen casos en los que no se pretende obtener placer sexual, sino que la sexualidad es utilizada como instrumento para controlar, humillar, intimidar y degradar al otro. En estos casos el fin es el acoso laboral y la sexualidad un instrumento, puesto que el acosador laboral persigue controlar, degradar y humillar al otro en su totalidad, a la persona entera, no tiene un interés sexual por la víctima, pero no hay nada más íntimo que la sexualidad y nada más humillante que el ataque a la intimidad sexual.

3.2. CONSECUENCIAS DE LA VIOLENCIA LABORAL

Existen tres ámbitos diversos en los que se manifiestan las consecuencias de la violencia laboral (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2016, p. 14):

- En el/la **trabajador/a**, puesto que afecta su salud psicofísica y puede producir situaciones negativas en sus relaciones sociales en general y familiares en particular.
- En la **organización**, al producir malestar entre los/as trabajadores/as, disminución en la productividad, desaprovechamiento de capacidades, pérdidas económicas y desprestigio social.

- En la **sociedad**, pues consolida la discriminación, favorece el descrédito de las instituciones, así como la pérdida de confianza en las mismas.

En consonancia con lo anterior, y en el contexto de investigaciones relativas al acoso laboral, mobbing o acoso psicológico, se han identificado las siguientes consecuencias del acoso sobre la salud del trabajador o de la trabajadora afectada, las que, en todo caso, pueden presentarse en mayor o menor alcance ante cualquier manifestación de violencia laboral:

Tabla 3. Consecuencias del acoso sobre la salud del trabajador o de la trabajadora afectada

Efectos cognitivos e hiperreacción psíquica	<ul style="list-style-type: none"> • Olvidos • Dificultad para concentrarse • Decaimiento/depresión • Apatía, falta de iniciativa • Irritabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Inquietud/nerviosismo/agitación • Agresividad/ataques de ira • Sentimientos de inseguridad • Hipersensibilidad a los retrasos
Síntomas psicósomáticos de estrés	<ul style="list-style-type: none"> • Pesadillas/sueños vívidos • Dolores de estómago y abdominales • Diarrea/colon irritable • Vómitos • Náuseas 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de apetito • Sensación de nudo en la garganta • Llanto • Aislamiento
Síntomas de desajuste del sistema nervioso autónomo	<ul style="list-style-type: none"> • Dolores de pecho • Sudoración • Sequedad en la boca • Palpitaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Sofocos • Sensación de falta de aire • Hipertensión/hipotensión arterial neuralmente inducida
Síntomas de desgaste físico producido por un estrés mantenido durante mucho tiempo	<ul style="list-style-type: none"> • Dolores de espalda y lumbares 	<ul style="list-style-type: none"> • Dolores musculares • Dolores cervicales
Trastornos del sueño	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad para conciliar el sueño • Sueño interrumpido 	<ul style="list-style-type: none"> • Despertar temprano
Cansancio y debilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Fatiga crónica 	<ul style="list-style-type: none"> • Desmayos • Temblores

Fuente: Piñuel y Zavala, I, (2001) Mobbing. Cómo sobrevivir al acoso psicológico en el trabajo. Madrid: Ed. Sal Térrea: 154 (citado en Trujillo, Rivas, Rosas y Gutiérrez, 2008, p. 148).

Por su parte, la propagación del acoso en la organización – así como de cualquier forma de violencia laboral – distorsiona la comunicación y la colaboración entre trabajadores/as y daña la relación de los individuos que deben realizar tareas en equipo, lo que altera las condiciones de trabajo. La consecuencia de esto es que paulatinamente disminuye la eficiencia de la organización y el clima laboral deja de ser motivador y retribuyente para el/la trabajadora. De

esta forma, se presentan una mayor rotación de personal, mayores costos de producción y administración y, en general, menor productividad de la organización (Trujillo, Valderrabano y Hernández, 2007, p. 80).

Tabla 4. Consecuencias del acoso para la organización

• Reducción en la eficiencia, rendimiento y rentabilidad
• Moral baja, pérdida de lealtad y dedicación por parte de los trabajadores
• Aumento de ausentismo, permisos por enfermedad
• Cambios de personal
• Mala imagen, publicidad negativa ante la opinión pública
• Tiempo perdido durante el proceso de acoso y durante la contratación y entrenamiento de nuevo personal
• Gastos relacionados con asistencia al trabajador, terapia, ayuda médica y psicológica, etc.
• Incumplimiento de disposiciones legislativas, demanda civil, demanda penal, etc.
• Costos laborales por indemnización
• Condiciones peligrosas de trabajo

Fuente: Piñuel y Zavala, (2001) Mobbing. Como prevenir, identificar y solucionar el acoso psicológico en el trabajo. Madrid: Pirámide editorial: 340 (citado en Trujillo et. al., 2008, p. 150)

A nivel social y a partir de investigaciones sobre acoso laboral y acoso sexual, pueden identificarse como consecuencias de la violencia laboral para la sociedad, las siguientes:

Tabla 5. Consecuencias de la violencia laboral para la sociedad

• Costos laborales por ausentismo y la rotación acelerada de puestos
• Costos laborales y de seguridad social por enfermedades ocasionadas por las excesivas cargas de trabajo y las enfermedades profesionales relacionadas con el estrés
• Costos de seguridad social por jubilaciones anticipadas
• Costos a largo plazo para la reintegración laboral de las víctimas
• Incremento de los índices de violencia de género, violencia laboral, discriminación en el empleo y segregación ocupacional
• Costos de la función jurisdiccional y administrativas por investigaciones y procesos penales
• Sensación de impunidad ante dificultades probatorias
• Dificultad para el acceso de las mujeres a trabajos de alto nivel y buenos salarios, tradicionalmente dominados por hombres
• Pérdida de confianza en las instituciones para prevenir la violencia laboral

Fuente: Propia, en base a OIT, s/f, p. 4; Trujillo, et. al, 2007, p. 80

3.3. LA VIOLENCIA LABORAL COMO PROBLEMA DE GESTION PÚBLICA

Los estudios realizados sobre el acoso laboral, mobbing o acoso psicológico indican que las organizaciones donde éste se propaga “(...) suelen ser rígidas, altamente burocratizadas, con

sobrecarga de trabajo y condiciones laborales inseguras, además de la constante amenaza de despido” (Trujillo et. al., 2008, p. 150). A partir de ello, se ha sostenido que el sector público constituye uno de los principales “*grupos de riesgo*” frente a la violencia laboral, ya que determinadas características de tipo organizativo dentro de la Administración Pública influyen o favorecen directamente la aparición de este fenómeno. Dentro de estos factores pueden destacarse los siguientes: asignación incorrecta o insuficiente de los recursos humanos y materiales; burocratización de la estructura organizacional; rigidez organizativa; estilos de dirección autoritarios; mecanismos inadecuados de promoción a posiciones de dirección; falta de formación en *management* y liderazgo; responsabilidades diluidas, funciones imprecisas, etc.; el aislamiento de la organización respecto de su entorno; una cultura organizacional estereotipada; improductividad; ausencia de mecanismos adecuados de resolución de conflictos (Itatí, 2017, p. 113). Agrava lo anterior el hecho de que la violencia laboral en la Administración Pública es perpetrada por quienes tienen el deber social, legal y administrativo de proteger a todos los/as ciudadanos/as, por ende, su visibilización, denuncia, tratamiento y corrección, adquieren carácter de emergencia social (Scialpi, 2002, p. 203).

A partir de ello, así como del análisis conceptual previamente efectuado – que muestra la envergadura y las graves consecuencias del maltrato y del acoso como manifestaciones de violencia laboral – se evidencia la necesidad de que el Estado, como principal garante del derecho humano a la vida digna y a la integridad física y psíquica, asuma, en su rol de empleador de todas aquellas personas que se desempeñan en reparticiones públicas, la tarea de propiciar, fomentar y garantizar ambientes laborales libres de violencia y, asimismo, establecer mecanismos transparentes y eficaces para la denuncia, investigación y sanción de hechos constitutivos de violencia laboral.

De esta manera, la violencia laboral – siendo el maltrato, el acoso laboral y el acoso sexual manifestaciones de dicha violencia – pasa a constituirse en un problema de gestión pública que debe ser abordado por los gestores públicos.

3.3.1. ¿Por qué la violencia laboral es un problema de gestión pública? Enfoque del trabajo decente

La Organización Internacional del Trabajo ha desarrollado el concepto "*decent work*" (trabajo decente) para referirse al contexto laboral básico del que debe partirse en cualquier parte del mundo, siendo definido por dicha organización como "*(...) el trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades (...) [caracterizándose] por cuatro objetivos estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social. Cada uno de ellos cumple, además, una función en el logro de metas más amplias como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal*" (OIT, citada en Instructivo Presidencial, 2015, p. 2).

Así, desde esta perspectiva, lo ético es tener acceso a un trabajo y que éste sea digno, es decir, que garantice las condiciones materiales necesarias que el empleo debe generar: salud, alimentación, vivienda, así como las condiciones esencialmente humanas: educación, recreación y cultura. Por tanto, este enfoque reivindica el trabajo como una parte primordial de la trayectoria personal de vida, a la cual le dedicamos gran parte de nuestro tiempo, pero que además tiene como atributo ser pilar de integración social; en lo individual, es un elemento central de la autoestima personal vinculada a la realización de las preciadas aspiraciones. Contar con la oportunidad de acceder a un trabajo decente constituye un acto de libertad que la sociedad y sus instituciones son responsables de proveer (Gálvez, Gutiérrez y Picazzo, 2011, p. 81).

A partir de lo anterior, el trabajo decente se ha constituido en un punto de referencia obligado de los temas de calidad del trabajo, sea en el sector público o privado, puesto que este enfoque permite avanzar desde la denominada "*gestión de calidad*" – entendida como un "departamento" específico de la organización, preocupada de la calidad de los productos y servicios entregados al mercado – a la "*calidad de la gestión*", que considera a la gestión global de la organización, también como un "producto" de la organización, que puede ser optimizado

(Dirección del Trabajo, 2002, p. 6). Y esta “*calidad de la gestión*” desde el enfoque de trabajo decente supone necesariamente considerar, en el ámbito de la gestión pública, avanzar hacia un empleo público coherente con la definición de trabajo decente, promoviendo para ello un marco participativo e inclusivo de los funcionarios y funcionarias y sus respectivas asociaciones, así como el buen trato, ambientes laborales saludables y el respeto a la dignidad de las personas, cuestión que, en el caso de Chile, se reconoce como eje estratégico de gestión en el Instructivo Presidencial N° 001, de 26 de enero de 2015, que establece las Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado.

Lo anterior, por cuanto, trabajo decente implica para el/a trabajador/a público/a, seguridad y estabilidad laboral; movilidad laboral ascendente y retribución en base al mérito y nivel de responsabilidad; recursos de formación y capacitación permanente; funciones bien definidas y trato laboral correspondiente a su cometido; y capacidad de asociarse y negociar sus condiciones de trabajo y empleo (Campero, 2016, p. 20).

De esta manera, el Estado en su rol de empleador tiene la obligación de prevenir y erradicar la violencia laboral para resguardar los derechos fundamentales de las personas que trabajan en la Administración Pública y para protegerlas contra toda forma de maltrato, acoso, abuso y discriminación en el trabajo. En ese sentido, debe establecer códigos de conducta y buenas prácticas laborales, desarrollar campañas informativas, articular procedimientos y fórmulas para recibir denuncias, investigarlas, sancionar a los/as agresores/as, así como procedimientos para solucionar, antes de que causen daños, las eventuales situaciones de violencia laboral de cualquier naturaleza (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2016, p. 22).

3.3.2. ¿Cómo debe ser abordado el problema de la violencia laboral por la gestión pública?

Enfoque de derechos humanos

Si bien el enfoque del trabajo decente busca darle un contenido ético a la actividad laboral y mejorar las condiciones del trabajo a través de diversos elementos que deben verificarse en el

empleo, a saber, dignidad humana, libertad, equidad, seguridad, respeto por los derechos laborales, productividad y diálogo social (Gerlach, 2010, p. 46), se estima que, para abordar de manera integral las manifestaciones de violencia laboral, como lo son el maltrato y el acoso, la gestión pública debe igualmente considerar el enfoque de derechos humanos, toda vez que dichas conductas, además de tener un impacto en la organización, tienen un impacto en la o las personas que las vivencian al vulnerar derechos esenciales de las mismas.

El enfoque de derechos humanos *“(...) considera el derecho internacional sobre derechos humanos principalmente como un marco conceptual que es aceptado por la comunidad internacional y que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas (...)”* (Abramovich, 2006, p. 36) en la formulación de políticas, planes y programas como, por ejemplo, aquellos vinculados con los ambientes laborales y calidad de vida laboral y, específicamente, con el buen trato y protección a la dignidad humana dentro del Estado.

Este enfoque apunta esencialmente a otorgar poder a sectores excluidos por la vía del reconocimiento de derechos, lo que cobra relevancia principalmente en Estados que han ratificado instrumentos internacionales de derechos humanos, como es el caso de Chile. En este sentido, Abramovich (2006, p. 40) señala:

“(...) [u]na vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida para formular una política ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad. Se procura cambiar así la lógica de la relación entre el Estado —o los prestadores de bienes y servicios—, y los futuros beneficiarios de las políticas. Ya no se trata solo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones

discrecionales, sino de titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos”.

De esta forma, el enfoque de derechos humanos implica, por una parte, que a través de la ratificación y entrada en vigencia de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos – tanto del sistema universal como interamericano, en el caso del Estado chileno –, se establece “(...) *la responsabilidad política, jurídica y ética del Estado para hacer cumplir y generar las condiciones de ejercicio pleno de derechos por parte de todos los ciudadanos (...) y, por otra, exhortar a los titulares de éstos, a exigir y reclamar sus derechos por las vías legales y políticas que tengan a su alcance (...)*” (Valverde, 2004, p. 3). Así, desde este enfoque, los servidores públicos son sujetos de derechos y agentes de cambio con capacidades de transformación de sus propios proyectos de vida y de sus entornos, en tanto que sus necesidades son entendidas como vulneración de derechos, es decir, representan un incumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones que han contraído en el ámbito internacional, dejando de ser vistas como carencias, falencias e imposibilidades que impliquen la irreversibilidad de tales situaciones.

El enfoque de los derechos humanos representa una nueva perspectiva para concebir, diseñar y evaluar políticas públicas en el marco de un proceso de concertación entre Estado y sociedad civil (Jiménez, 2007, p. 34). Ello por cuanto, al reconocer que los sectores excluidos son titulares de derechos que obligan al Estado, busca cambiar la lógica de los procesos de elaboración y evaluación de políticas, planes y programas para que el punto de partida de los mismos no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas por parte del Estado o prestadores de bienes y servicios. De esta forma, las acciones que se emprendan por éstos “(...) *no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento*” (Abramovich, 2006, p. 36).

En dicho contexto, en los últimos años, el cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional sobre los derechos humanos ha definido con mayor precisión no solo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones (obligaciones negativas), sino también aquello que debe hacer para lograr la plena materialización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y los denominados derechos de los pueblos o de solidaridad (obligaciones positivas). “(...) *En tal sentido, los derechos humanos no son pensados hoy tan solo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas*” (Abramovich, 2006, p. 38).

Estas obligaciones estatales – negativas y positivas –, independientemente de si el derecho adscribe al conjunto de derechos civiles y políticos, al de derechos económicos, sociales y culturales o al de los derechos de los pueblos o de solidaridad, se han clasificado en cuatro tipos: obligaciones de respetar, de proteger, de garantizar y de promover el derecho en cuestión. “*Las obligaciones de **respetar** se definen por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de **proteger** consisten en impedir que terceros injieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de **garantizar** suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de **promover** se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien (...)*” (Abramovich, 2006, p. 43) [el destacado es propio].

Conforme a lo señalado, la obligación de respetar es una obligación negativa pues, a través de ella, el Estado se abstiene de realizar cierta actividad, es decir, no injiere, no obstaculiza y no impide el acceso a un determinado bien o servicio. Por su parte, las obligaciones de proteger (impedir acciones de terceros), garantizar (asegurar) y promover (desarrollar) son obligaciones positivas pues suponen el despliegue de una actividad estatal, es decir, la adopción de medidas por parte del Estado para el cumplimiento de las mismas. Ahora bien,

“(…) las formas que pueden adoptar las medidas estatales de cumplimiento de las obligaciones positivas son múltiples: entre otras, la organización de un servicio público; la oferta de programas de desarrollo y capacitación; el establecimiento de formas escalonadas de cobertura público/privada; la gestión pública de créditos diferenciados; la entrega de subsidios; la realización de obras públicas, y el otorgamiento de beneficios o exenciones de carácter tributario” (Abramovich, 2006, p. 43).

Por tanto, cabe concluir que el enfoque de derechos humanos no restringe las opciones de respuesta estatal para dar cumplimiento a las obligaciones positivas. *“(…) Los Estados tienen un margen importante de autonomía para decidir las medidas específicas que adoptarán con el fin de hacer efectivos los derechos. Por lo tanto, el derecho internacional de los derechos humanos no formula políticas, sino que establece estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define” (Abramovich, 2006, p. 43).*

Así, desde el enfoque de derechos humanos, la respuesta del Estado frente a la violencia laboral que puede tener lugar en el contexto del empleo público implica:

Tabla 6. Respuesta del Estado ante la violencia laboral bajo el enfoque de derechos humanos

Introducir una dimensión de obligación legal internacional: Los derechos de los/as servidores/as públicos/as no representan algo deseable sino una obligación para el Estado

Reconocer el principio de igualdad y no discriminación y poner especial énfasis en las personas que pueden estar expuestas a situaciones de mayor vulnerabilidad frente a la violencia laboral

Reconocer la complementariedad entre los diversos derechos humanos

Reconocer que la garantía del derecho a la vida y el derecho a la integridad física y psíquica y al trato humano son obligaciones legales y universales, que, en materia de maltrato y acoso, abarcan también otros aspectos como la prevención de dichas conductas, la existencia de procedimientos para su investigación y sanción que contemplen las garantías del debido proceso de ley, la protección a las víctimas, la reparación, entre otros

Contar con un marco normativo coherente que refuerce las buenas prácticas y que otorgue legitimidad a las intervenciones desplegadas

Considerar principios y estándares que pueden informar los objetivos de intervención así como la identificación de sujetos de obligaciones y sujetos de derechos

Enfatizar la participación de los servidores/as públicos y sus asociaciones

Enfatizar la responsabilidad de actores políticos y sociales cuyas acciones tienen impacto en las materias vinculadas a los ambientes laborales y calidad de vida laboral y, específicamente, al buen trato y

A partir de lo anterior, y considerando que no existe vasta literatura especializada en materia de procedimientos para la denuncia, investigación y sanción del maltrato y el acoso en contextos laborales – sí protocolos de actuación que establecen dichos procedimientos –, cabe señalar que el enfoque de derechos humanos proporciona, como se dijo, un marco conceptual relevante que debiese tenerse en consideración al momento de diseñar procedimientos de este tipo, así como al evaluar aquellos ya existentes. Este marco está dado principalmente por la garantía del debido proceso de ley que, en el ámbito interamericano, se encuentra consagrada en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵ o Pacto de San José de Costa Rica. Al respecto, se ha señalado que el debido proceso de ley supone un conjunto de reglas que, si bien son mínimas, *“deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier (...) acto del Estado que pueda afectarlos”* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, citada en Ferrer, 2015, p. 161).

De esta manera, se ha reconocido (Ferrer, 2015, p. 163) que las garantías del debido proceso del artículo 8 de la Convención Americana alcanzan a la función administrativa o procedimientos administrativos pues aquí habitualmente se debaten los alcances de los derechos y obligaciones de los/as ciudadanos/as que el debido proceso está llamado a tutelar, por lo que se concluye, conjuntamente con otros autores que han analizado el alcance de la garantía del debido proceso de ley, *“(...) que la misma resulta exigible a “todos” los órganos del Estado, y en el ejercicio de “todas y cada una” de sus funciones, en tanto constituye un requisito ineludible para otorgar validez a los procesos de toma de decisiones públicas”* (Ferrer, 2015, p. 165).

⁵ Ratificada por el Estado de Chile el 8 de octubre de 1990.

4. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

4.1. TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS RATIFICADOS Y VIGENTES EN CHILE

Chile ha ratificado tratados del sistema universal de derechos humanos y del sistema regional o interamericano y, por ende, parte del contenido y alcance de algunos de estos tratados será analizado para los fines de la presente investigación. Así serán objeto de estudio la Declaración Universal de Derechos Humanos⁶, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁸; Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes⁹; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹⁰; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹¹; Convención Americana sobre Derechos Humanos¹²; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura¹³; y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer¹⁴.

El Estado de Chile – mediante la suscripción, ratificación, promulgación y publicación de los referidos tratados internacionales en su ordenamiento jurídico interno – se ha comprometido a adoptar medidas para hacer efectivos los derechos proclamados y las obligaciones contraídas en virtud de dichos instrumentos. Ello, entre otras muchas cuestiones y como se puede observar en las tablas del Anexo N° 1, hace imperativa la existencia de una respuesta estatal

⁶ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

⁷ Ratificado por Chile en 1972 y promulgado el 30 de noviembre de 1976, mediante el Decreto N° 326, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que fue publicado en el Diario Oficial el 29 de abril de 1989.

⁸ Ratificado por Chile en 1972 y promulgado el 28 de abril de 1989, mediante el Decreto N° 778, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que fue publicado en el Diario Oficial el 27 de mayo de 1989.

⁹ Ratificada por Chile en 1988 y promulgada el 07 de octubre de 1988, mediante el Decreto N° 808, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que fue publicado en el Diario Oficial el 26 de noviembre de 1988.

¹⁰ Ratificada por Chile en 1989 y promulgada el 27 de octubre de 1989, mediante el Decreto N° 789, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que fue publicado en el Diario Oficial el 09 de diciembre de 1989.

¹¹ Aprobada el año 1948 en la Novena Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá, Colombia.

¹² Ratificada por Chile en 1990 y promulgada el 23 de agosto de 1990, mediante el Decreto N° 873, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que fue publicado en el Diario Oficial el 05 de enero de 1991.

¹³ Ratificada por Chile en 1988 y promulgada el 07 de octubre de 1988, mediante el Decreto N° 809, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que fue publicado en el Diario Oficial el 26 de noviembre de 1988.

¹⁴ Ratificada por Chile en 1995 y promulgada el 23 de septiembre de 1998, mediante el Decreto N° 1640, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que fue publicado en el Diario Oficial el 11 de noviembre de 1998.

oportuna y efectiva frente a casos de maltrato, acoso laboral y acoso sexual que pueden existir en el contexto del empleo público.

4.2. CONVENIO N° 190 Y RECOMENDACIÓN N° 206, SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL ACOSO EN EL MUNDO DEL TRABAJO, AMBOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

La Conferencia Internacional del Trabajo es el supremo órgano de decisión de la Organización Internacional del Trabajo. Cada año, este evento congrega a las delegaciones de los 187 Estados Miembros de la Organización – entre los que se cuenta Chile – y a una serie de otros actores internacionales, con el objeto de examinar diversos temas relacionados con el mundo del trabajo.

Con ocasión de la 108.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo – celebrada en Ginebra entre los días 10 al 21 de junio de 2019 – fueron adoptados el Convenio N° 190 y la Recomendación N° 206, sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

Si bien, a la fecha, dichos instrumentos no han sido ratificados por el Estado de Chile, ambos constituyen un insumo esencial para el presente análisis, puesto que, con anterioridad a su aprobación, **no existía ninguna definición de violencia o acoso en el ámbito laboral acordada a nivel internacional**, de ahí la trascendencia mundial de estos documentos pues constituyen el punto de partida de la Organización Internacional del Trabajo para abordar este problema¹⁵.

¹⁵ En el preámbulo del Convenio N° 190, los/as delegados/as de gobiernos, trabajadores/as y empleadores/as de los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo – reunidos/as en la Conferencia Internacional del Trabajo – dejaron constancia de las consideraciones respecto de las cuales existe consenso internacional en relación a la violencia y acoso en el mundo del trabajo: i) Toda persona tiene derecho a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso, incluidos la violencia y el acoso por razón de género; ii) La violencia y el acoso en el mundo del trabajo constituyen una violación o un abuso de los derechos humanos, así como una amenaza para la igualdad de oportunidades, siendo inaceptables e incompatibles con el trabajo decente; iii) Resulta esencial promover una cultura del trabajo basada en el respeto mutuo y la dignidad del ser humano para prevenir la violencia y el acoso; iv) Los miembros de la Organización tienen la responsabilidad de promover un entorno general de tolerancia cero frente a la violencia y el acoso con el fin de facilitar la prevención de este tipo de comportamientos y prácticas, y que todos los actores del mundo del trabajo deben abstenerse de recurrir a la violencia y el acoso, prevenirlos y combatirlos; v) La violencia y el acoso en el mundo del trabajo afectan a la salud psicológica, física y sexual de las personas, a su dignidad, y a su entorno familiar y social; vi) La violencia y el acoso también afectan a la calidad de los servicios públicos y privados, y que pueden impedir que las personas, en particular las mujeres, accedan al mercado de trabajo, permanezcan en él o progresen profesionalmente; vii) La violencia y el acoso son incompatibles con la promoción de empresas sostenibles y afectan negativamente a la organización del trabajo, las relaciones en el lugar de trabajo, el compromiso de los/as trabajadores/as, la reputación de las empresas y la productividad; viii) La violencia y el acoso por razón de

El artículo 1.a) del citado convenio, indica que “(...) *la expresión «violencia y acoso» en el mundo del trabajo designa un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género (...)*”.

Con respecto a su ámbito de aplicación, se establece que este convenio se aplica a todos los sectores, público o privado, de la economía tanto formal como informal, en zonas urbanas o rurales, y, en materia de principios fundamentales, el artículo 4.1 indica que todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá respetar, promover y asegurar el disfrute del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso. Asimismo, todo Miembro deberá adoptar, de conformidad con la legislación y la situación nacional y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, un enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género para prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

En el ámbito de la protección y la prevención, la Recomendación N° 206 establece, entre otras cuestiones, que las y los trabajadores y sus representantes deben participar en la elaboración, la aplicación y el seguimiento de la política relativa a la violencia y el acoso en el lugar de trabajo, y que dicha política debe: i) afirmar que la violencia y el acoso no serán tolerados; ii) establecer programas de prevención de la violencia y el acoso, con objetivos medibles; iii) definir los derechos y las obligaciones de las y los trabajadores y del empleador/a; iv) contener información sobre los procedimientos de denuncias e investigación; v) definir el derecho de las personas a la privacidad y la confidencialidad; y vi) incluir medidas de protección de las y los denunciantes, las víctimas y los testigos.

género afectan de manera desproporcionada a las mujeres y las niñas, por ende, la adopción de un enfoque inclusivo e integrado que tenga en cuenta las consideraciones de género y aborde las causas subyacentes y los factores de riesgo, entre ellos los estereotipos de género, las formas múltiples e interseccionales de discriminación y el abuso de las relaciones de poder por razón de género, es indispensable para acabar con la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

4.3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE DE 1980

Forma parte del contexto de la investigación puesto que en ella se consagran principios y derechos que también hacen imperativa la respuesta estatal frente a casos de maltrato, acoso sexual y acoso laboral que pueden existir en el contexto del empleo público. Así, su artículo 1 dispone que el Estado debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos la mayor realización espiritual y material posible, y los numerales 2° y 3° de su artículo 19 garantizan a todas las personas la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, prohibiendo toda discriminación arbitraria, lo que también se hace extensivo al ámbito laboral, mediante el numeral 16°.

Además, el inciso segundo del artículo 5 de la Carta Fundamental dispone que *“[e]l ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”*.

4.4. LEYES PROMULGADAS EN CHILE PARA TIPIFICAR Y SANCIONAR EL ACOSO SEXUAL LABORAL Y EL ACOSO LABORAL

Como se señaló en los acápites referidos a la delimitación de la presente investigación y su marco teórico, en Chile se han dictado leyes para tipificar y sancionar el acoso sexual laboral y el acoso laboral, las cuales resultan aplicables no sólo en el ámbito del empleo privado, regido por el Código del Trabajo, sino que también en el ámbito del empleo público que, como se ha dicho, se encuentra regulado por diversos cuerpos legales: Estatuto Administrativo; Código del Trabajo y Código Civil.

Así, las leyes que tipifican y sancionan el acoso sexual laboral y el acoso laboral – y cuyas definiciones se adoptarán para los fines de esta investigación – son, respectivamente, la Ley N°

20.005, publicada en el Diario Oficial el 18 de marzo de 2005, y la Ley N° 20.607, publicada en el Diario Oficial el 08 de agosto de 2012.

Tabla 7. Leyes que tipifican el acoso sexual laboral y el acoso laboral

	Ley N° 20.005	Ley N° 20.607
Acoso sexual laboral	El que una persona realice en forma indebida, por cualquier medio, requerimientos de carácter sexual, no consentidos por quien los recibe y que amenacen o perjudiquen su situación laboral o sus oportunidades en el empleo	
Acoso laboral		Toda conducta que constituya agresión u hostigamiento reiterados, ejercida por el empleador o por uno o más trabajadores, en contra de otro u otros trabajadores, por cualquier medio, y que tenga como resultado para el o los afectados su menoscabo, maltrato o humillación, o bien que amenace o perjudique su situación laboral o sus oportunidades en el empleo

Fuente: Propia, en base al texto de las leyes citadas.

Al respecto, cabe señalar que, hasta la fecha, no existe en el ordenamiento jurídico nacional: i) una ley que defina, tipifique y sancione la violencia laboral, sino que únicamente se han tipificado manifestaciones de esta violencia, como lo son el acoso sexual laboral y el acoso laboral; ii) una ley que defina, tipifique y sancione el maltrato como manifestación de violencia laboral; y iii) una legislación que aborde la violencia y acoso en el mundo del trabajo fuera del ámbito estrictamente laboral, como sería, por ejemplo, tipificar dichas acciones u omisiones como delitos en el Código Penal.

En relación al último punto, y con respecto al acoso sexual, cabe señalar, por último, que, hasta el 03 de mayo de 2019, éste sólo era tipificado y sancionado en el ámbito laboral, sin embargo, a partir de esa fecha y mediante la publicación en el Diario Oficial de la Ley N° 21.153, se modificó el Código Penal para tipificar y sancionar el delito de acoso sexual en los espacios

públicos¹⁶, figura que podría invocarse en el ámbito laboral cuando lugares públicos o de libre acceso público son un lugar de trabajo¹⁷.

4.5. DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 1-19653, DE 2000, DEL MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA, QUE FIJA TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA LEY N° 18.575, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, Y DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 29, DE 2004, DEL MINISTERIO DE HACIENDA, QUE FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA LEY N° 18.834, SOBRE ESTATUTO ADMINISTRATIVO

Ambos cuerpos legales forman parte esencial del contexto de la presente investigación, toda vez que constituyen normativas que regulan el empleo o las relaciones labores en el sector público. Así, la Ley N° 18.575 regula, entre otras cuestiones, el ejercicio de la función pública y dispone que, en el ejercicio de ésta, la Administración del Estado y los/as funcionarios/as y servidores públicos que la componen deben respetar el principio de probidad administrativa, el cual consiste, según el artículo 52 de esta ley, 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.*”.

Por su parte, el Decreto con Fuerza de Ley N° 29, de 2004, que refunde, coordina y sistematiza la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, regula de manera específica las relaciones entre el Estado y el personal de los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y de los servicios

¹⁶ La Ley N° 21.153 incorporó un nuevo artículo al Código Penal (494 ter a), que dispone: “[c]omete acoso sexual el que realizare, en lugares públicos o de libre acceso público, y sin mediar el consentimiento de la víctima, un acto de significación sexual capaz de provocar una situación objetivamente intimidatoria, hostil o humillante, y que no constituya una falta o delito al que se imponga una pena más grave, que consistiere en:

1. Actos de carácter verbal o ejecutados por medio de gestos. En este caso se impondrá una multa de una a tres unidades tributarias mensuales.
2. Conductas consistentes en acercamientos o persecuciones, o actos de exhibicionismo obsceno o de contenido sexual explícito. En cualquiera de estos casos se impondrá la pena de prisión en su grado medio a máximo y multa de cinco a diez unidades tributarias mensuales.”.

¹⁷ Lo anterior resulta plenamente factible ya que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3 del Convenio N° 190 de la Organización Internacional del Trabajo, dicho convenio “(...) se aplica a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo que ocurren durante el trabajo, en relación con el trabajo o como resultado del mismo: a) en el lugar de trabajo, inclusive en los espacios públicos y privados cuando son un lugar de trabajo; (...) c) en los desplazamientos, viajes, eventos o actividades sociales o de formación relacionados con el trabajo; (...) f) en los trayectos entre el domicilio y el lugar de trabajo.”.

públicos centralizados y descentralizados creados para el cumplimiento de la función administrativa. En dicho contexto, regula, por ejemplo, las prohibiciones a las que se encuentran afectos los funcionarios públicos, entre las que se cuentan: i) Realizar cualquier acto atentatorio a la dignidad de los demás funcionarios, considerándose como una acción de este tipo el acoso sexual, entendido según los términos del artículo 2, inciso segundo, del Código del Trabajo; y ii) Realizar todo acto calificado como acoso laboral en los términos que dispone el inciso segundo del artículo 2 del Código del Trabajo. Asimismo, de acuerdo al artículo 125, el acoso sexual laboral debe sancionarse siempre con la medida disciplinaria de destitución, en tanto que el acoso laboral, si bien no se establece expresamente dentro de las causales de destitución, al ser una conducta que infringe gravemente el principio de probidad administrativa, debiese ser igualmente sancionado siempre con la misma medida. Además, en el Estatuto Administrativo se regulan los procesos disciplinarios – investigación sumaria y sumario administrativo – los cuales deben instruirse para hacer efectiva, si corresponde, la responsabilidad administrativa de funcionarios/as públicos y, por ende, constituyen el procedimiento que resulta aplicable para investigar y sancionar casos de maltrato, acoso laboral y acoso sexual laboral en el Estado.

4.6. INSTRUCTIVOS PRESIDENCIALES SOBRE BUENAS PRÁCTICAS LABORALES EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y ORIENTACIONES DEL SERVICIO CIVIL PARA LA ELABORACIÓN DE UN PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA Y SANCIÓN DEL MALTRATO, ACOSO LABORAL Y ACOSO SEXUAL

Forman parte del contexto de la presente investigación, por cuanto constituyen los primeros documentos en donde se plasma el deber de las instituciones públicas de propiciar climas y entornos laborales más humanos, saludables y equitativos, así como de desarrollar acciones específicas para la prevención, denuncia, investigación y sanción del acoso laboral y acoso sexual en el trabajo. Lo anterior, y en el caso del acoso laboral, incluso antes de la dictación de una ley que tipificara y sancionara esta conducta, dado que el primer Instructivo Presidencial

sobre Buenas Prácticas Laborales en la Administración Central del Estado data de 2006¹⁸ y su principal objeto fue implementar dentro de ésta un Código de Buenas Prácticas Laborales sobre No Discriminación que permitiera “(...) [r]eafirmar la voluntad del Estado, en su rol de empleador de impulsar políticas y medidas contra la discriminación y que tiendan a promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo en el sector público.”.

Las denominadas *condiciones de trabajo* fueron una de las cuatro directrices de este Código y, en relación a éstas, se estableció que todos los órganos de la Administración Central del Estado debían adoptar “(...) *todos los resguardos para garantizar un respeto irrestricto a la dignidad humana, eliminando todo trato prepotente, irrespetuoso o discriminatorio entre jefaturas y funcionarios (...) [así como] medidas destinadas a mantener un ambiente de trabajo de mutuo respeto entre hombres y mujeres.*”. Asimismo, se estableció el deber de prevenir y sancionar el acoso laboral y/o sexual en el trabajo, disponiéndose que: i) Debía difundirse regularmente entre el personal qué se entiende por acoso laboral entre pares y entre jefaturas y colaboradores. A su vez, el departamento de recursos humanos debía designar una persona responsable de canalizar las denuncias de quienes se sientan víctimas de acoso laboral, entendiendo por éste, cualquier manifestación de una conducta abusiva, especialmente, los comportamientos, palabras, actos, gestos y escritos que puedan atentar contra la personalidad, dignidad o integridad física o psíquica de un funcionario, poniendo en peligro su empleo o degradando el clima laboral; ii) Debían diseñarse medidas especiales destinadas a difundir la normativa sobre acoso sexual entre todos los trabajadores, designándose a una persona responsable para que, con los resguardos de privacidad necesarios, recogiera las inquietudes o denuncias concretas vinculadas a esta materia; iii) Los departamentos de recursos humanos debían efectuar acciones de capacitación y sensibilización permanente, de carácter preventivo, respecto del acoso laboral y acoso sexual laboral; iv) En los reglamentos internos de Higiene y Seguridad debían incorporarse orientaciones destinadas a la prevención del acoso, así como los procedimientos para su denuncia e investigación; y v) Se debía informar periódicamente al jefe

¹⁸ Oficio Gab. Pres. N° 002, de 15 de junio de 2006.

de servicio sobre los hechos o conductas constitutivas de acoso, así como las medidas adoptadas para su corrección. Igual información debía proporcionarse a la junta calificadora.

Posteriormente, en el año 2015, se dictó el Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado¹⁹, el que reconoció como ejes principales de acción, los *derechos laborales*, las *condiciones laborales* y los *ambientes laborales*. En relación a estos últimos, se dispuso expresamente que las instituciones públicas debían desarrollar acciones para generar ambientes laborales que, basados en el respeto y buen trato, favorezcan el compromiso, motivación, desarrollo y mejora de desempeño de las personas que en ellos trabajan. Para ello, se dispuso como acción específica, entre otras, la prevención y sanción del acoso laboral y/o sexual en el trabajo.

Asimismo, para dar cumplimiento al referido Instructivo, se dispuso que cada servicio público, en conjunto con las asociaciones de funcionarios/as, debía actualizar o diseñar, en su caso, su propia "*Política de Desarrollo de Personas*", difundiéndola y adoptando medidas concretas para su implementación. En dicho contexto, se estableció, además, que la Dirección Nacional del Servicio Civil, junto con impartir instrucciones para la elaboración de la referida política por parte de los distintos servicios públicos que conforman la Administración Central del Estado, debía velar por el cumplimiento de este Instructivo Presidencial.

A partir de lo anterior, y también en el año 2015, el Servicio Civil publicó el documento titulado "*Orientaciones para la Elaboración de un Procedimiento de Denuncia y Sanción del Maltrato, Acoso Laboral y Sexual*", en el que se dejó constancia que la prevención y sanción del acoso laboral y sexual – como acción específica requerida a los servicios en el Instructivo Presidencial de ese año – debían operacionalizarse por los servicios a través de las siguientes medidas: i) Desarrollar un programa de prevención del maltrato, acoso laboral y sexual, para promover ambientes laborales saludables, considerando acciones de difusión, sensibilización y formación,

¹⁹ Oficio Gab. Pres. N° 001, de 26 de enero de 2015.

entre otras; y ii) Disponer de un procedimiento de denuncia e investigación, elaborado de acuerdo a la normativa vigente y que dé cumplimiento al debido proceso.

Así, en cumplimiento de la labor asignada y con el objeto de garantizar la protección de la dignidad y buen trato de todas las personas en el Estado, el Servicio Civil, a través de las citadas orientaciones de 2015:

- Definió los principios orientadores para el tratamiento del maltrato y del acoso dentro del Estado (confidencialidad, imparcialidad, probidad administrativa, rapidez y responsabilidad).
- Identificó los elementos críticos a considerar por las instituciones públicas en el diseño de procedimientos de denuncia y sanción del maltrato, acoso laboral y acoso sexual (diseño de estrategias de prevención, valores organizacionales, respaldo formal para los procedimientos de denuncia, ámbito de aplicación o cobertura, actores y conceptos claves, marco normativo, formalidades de la denuncia y receptores de la misma, medidas precautorias, y supresión de mecanismos alternativos de resolución del conflicto).
- Propuso un formato estándar de procedimiento que incorporó los elementos esenciales que, a juicio del Servicio, debían considerar las instituciones al momento de diseñar su propio procedimiento.
- Incorporó un marco conceptual para clarificar qué es el maltrato, el acoso laboral y el acoso sexual y cuándo se está frente a una situación de esta naturaleza.
- Elaboró un formulario tipo de denuncia aplicable por los servicios públicos para casos de maltrato, acoso laboral, acoso sexual y cualquier otra conducta que atente contra la dignidad de las personas.

En el mes de febrero del año 2018, el Servicio Civil publicó una nueva versión del documento *“Orientaciones para la Elaboración de un Procedimiento de Denuncia y Sanción del Maltrato, Acoso Laboral y Sexual”*, el que, en términos generales, constituye una actualización de las

orientaciones elaboradas por éste en el año 2015, por ende, el contenido de ambos documentos es bastante similar.

Sin embargo, a diferencia del documento de 2015, las orientaciones de 2018 contienen una estrategia propuesta por el Servicio Civil en materia de prevención del maltrato y del acoso que considera cuatro ejes que los servicios públicos deben implementar: i) Disponer de los instrumentos adecuados para asistir a las personas que trabajan en la institución, en caso que sufran alguna situación que signifique un atentado contra su dignidad, entregando facilidades para que realice las denuncias en forma oportuna y apropiada a través de procedimientos que establezcan las condiciones para la denuncia y su tratamiento; ii) Entregar conocimientos sobre cuáles son las distintas manifestaciones de la violencia laboral, cuándo se es víctima de un atentado a la dignidad y qué hacer en caso de estar frente a alguna de estas conductas. A su vez se pretende sensibilizar a la institución en esta temática, para ayudar a construir una cultura de buen trato. Se requiere informar y formar a los distintos actores de la institución, elaborando dispositivos que informen y sensibilicen en cuanto a la prevención, tratamiento, denuncia y sanción; iii) Asistir a los afectados realizando acciones para asistir, informar y acompañar a las personas que se vean afectadas, entre las que se pueden considerar las medidas precautorias (separación física de los involucrados, alternativas de jornada laboral, entre otras), informar sobre las instancias de protección a las personas afectadas, solicitar evaluación y tratamiento de daños y realizar acciones para recomponer clima laboral; y iv) Investigar y sancionar, considerando el cumplimiento de la normativa vigente, mediante una investigación de calidad sin menoscabar la dignidad de ninguno de los involucrados y generando sanciones ejemplificadoras que permitan modelar la conducta de las personas que se desempeñan en la institución.

Ahora bien, sin perjuicio de lo señalado y en respuesta a las manifestaciones feministas convocadas por estudiantes y tomas de establecimientos educacionales por casos de acoso sexual en contra de mujeres, el 23 de mayo de 2018, el Gobierno de Chile lanzó su agenda por la equidad de género – Agenda Mujer – constituida por diversos compromisos, entre ellos, la

dictación del Instructivo Presidencial sobre igualdad de oportunidades y prevención y sanción del maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la Administración del Estado²⁰.

El referido Instructivo, también de fecha 23 de mayo de 2018, indica que “[l]a voluntad del Gobierno de Chile es consolidar una cultura de pleno respeto a la dignidad de las personas y buen trato, especialmente en las instituciones públicas, habida cuenta de su trascendencia en la sociedad civil, y la importancia para Chile de hacer efectiva la igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres y la equidad de género”. De esta forma, según precisa dicho documento, se busca seguir avanzando en la dictación de normas relativas al cumplimiento de estándares en ambientes laborales y calidad de vida laboral, a fin de potenciar y promover ambientes laborales saludables, de mutuo respeto y no discriminación. Asimismo, el Instructivo reconoce que las conductas de maltrato, de acoso laboral y sexual son contrarias a la dignidad de las personas, por lo que resulta conveniente y necesario propiciar un ambiente laboral que evite que se produzcan, así como establecer mecanismos transparentes que permitan realizar en forma expedita denuncias frente a hechos constitutivos de acoso.

Asimismo, el Instructivo Presidencial de 2018 dispone que los servicios públicos deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas mínimas para la prevención del maltrato, acoso laboral y acoso sexual: i) Elaborar y desarrollar planes anuales de prevención del maltrato y acoso; ii) Promover el buen trato, ambientes laborales saludables y de respeto a la dignidad de las personas; iii) Realizar acciones de difusión, sensibilización y formación en estos temas, considerando en especial a los actores relevantes del procedimiento de denuncia, investigación y sanción del maltrato y del acoso; iv) Monitorear y reportar el cumplimiento de estas medidas a la Dirección Nacional del Servicio Civil, la que informará al Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y a la Contraloría General de la República; v) Generar todas las acciones necesarias para la difusión y promoción de un procedimiento de denuncia de conductas de maltrato, acoso laboral y acoso sexual.

²⁰ Oficio Gab. Pres. N° 006, de 23 de mayo de 2018.

En cuanto al procedimiento de denuncia por maltrato y acoso, el Instructivo Presidencial de 2018 establece que todas las instituciones públicas destinatarias del mismo (en total, 206) deben elaborar un procedimiento para denunciar, investigar y sancionar dichas conductas, debiendo remitir, en el mes de enero de cada año, las actualizaciones de dicho procedimiento a la Dirección Nacional del Servicio Civil. Asimismo, se señala expresamente que el alcance de estas infracciones comprenderá tanto al personal de planta y a contrata, como al personal contratado a honorarios y alumnos/as en práctica.

Dentro de los contenidos mínimos del procedimiento, el Instructivo Presidencial establece, como principios orientadores de éste, la confidencialidad, imparcialidad, rapidez y responsabilidad – ya reconocidos en el Instructivo de 2016 – pero omite la referencia a la probidad administrativa e incorpora además el principio de igualdad de género, entendido como *“igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres, que se garantizarán a través de mecanismos equitativos que considere un trato equivalente en cuanto a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las oportunidades”*.

Asimismo, se establece que deberá garantizarse protección y trato digno a las víctimas, adoptándose medidas que resguarden su privacidad, no victimización y celeridad del procedimiento. Además, se indica que, sin perjuicio del resultado del procedimiento, el Área de Gestión y Desarrollo de Personas del servicio respectivo, en conjunto con la jefatura correspondiente, deberá ejercer las medidas necesarias para restaurar un ambiente laboral saludable y de mutuo respeto en el área afectada.

En cuanto al rol del Servicio Civil, se establece que éste, en base a su función orgánica de dictar normas de carácter general en materia de gestión y desarrollo de personas²¹, deberá

²¹ La Ley N° 20.955, publicada en el Diario Oficial el 20 de octubre de 2016, que perfecciona el sistema de alta dirección pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil, confiere a esta última como nueva atribución “[i]mpartir normas de aplicación general en materias de gestión y desarrollo de personas a los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados a través de ellos, para su implementación descentralizada, tendientes a estandarizar materias relativas a reclutamiento y selección de personas, concursos de ingreso y promoción, programas de inducción, programas de capacitación, sistemas de promoción, sistema de calificaciones y otras materias referidas a buenas

supervigilar el cumplimiento de los estándares definidos en este Instructivo, ejecutando, entre otras, las siguientes acciones: i) Entregar asesoría a los servicios públicos en la confección de sus procedimientos relacionados con la igualdad de género y con la prevención y sanción del maltrato, acoso laboral y acoso sexual; ii) Registrar los procedimientos aprobados por los servicios públicos; iii) Informar semestralmente al Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género los cumplimientos e incumplimientos de las instituciones públicas en la materia; iv) Publicar, en el mes de marzo de cada año, los resultados de las evaluaciones de los procedimientos definidos por los servicios públicos. La revisión de estos procedimientos, en cuanto a su contenido y calidad, será efectuada en conjunto con el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género; y v) Difundir, en conjunto con dicho Ministerio, la normativa relacionada a la igualdad y equidad de género y prevención y sanción del maltrato, acoso laboral y acoso sexual.

4.7. SUBSECRETARÍA DE PREVENCIÓN DEL DELITO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

Como se señaló en los objetivos y delimitación de la presente investigación, el análisis de cómo se han implementado las orientaciones dadas por el Servicio Civil para investigar y sancionar el maltrato, acoso laboral y acoso sexual, así como el procedimiento dispuesto para ello, se circunscribirá a un organismo público en particular, cual es, la Subsecretaría de Prevención del Delito, en atención únicamente a la existencia respecto de ésta de condiciones que favorecen la obtención de datos e información vinculada con la temática de estudio.

Lo anterior, supone tener a la vista la regulación existente en torno a dicha Subsecretaría, así como el procedimiento interno dispuesto por ésta – en cumplimiento de lo señalado por el Servicio Civil – para la investigación y sanción del maltrato, acoso laboral y acoso sexual.

prácticas laborales. Respecto de dichas materias, la Dirección Nacional del Servicio Civil podrá solicitar información a las instituciones antes señaladas. Además, deberá velar por el cumplimiento de las normas que imparta e informar semestralmente a la Contraloría General de la República sobre el particular”.

En cumplimiento de lo dispuesto en el Instructivo Presidencial de 2015, así como de las orientaciones dictadas ese mismo año por el Servicio Civil para la elaboración de un procedimiento de denuncia y sanción del maltrato, acoso laboral y sexual, la Subsecretaría de Prevención del Delito dictó la Resolución Exenta N° 4719, de 14 de julio de 2015, que aprueba procedimiento para denuncias de acoso laboral, sexual y actos de discriminación, el que se aplica respecto de todos los funcionarios y servidores de esta repartición independientemente de su calidad jurídica (planta, contrata, honorarios).

Conforme lo dispone dicho acto administrativo, el citado procedimiento tiene por finalidad *“establecer un procedimiento formal de recepción de denuncia y su respectiva investigación que garantice una protección eficaz y oportuna a las víctimas y procure resguardar la debida confidencialidad e imparcialidad, a través del establecimiento de criterios claros y objetivos. Además, informar de manera clara a todos los funcionarios sobre los derechos y obligaciones que sobre ellos recaen y junto con ello, transmitir la gravedad que estas conductas revisten.”*.

5. ANÁLISIS Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Como se indicó en el marco metodológico, la pregunta y el objetivo general de la presente investigación son los siguientes:

Tabla 8. Pregunta de investigación y objetivo general

Pregunta de investigación	Objetivo general
¿El procedimiento existente para denunciar, investigar y sancionar el maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la Administración del Estado es pertinente y adecuado para desarrollar dichas acciones?	Determinar si el procedimiento existente para denunciar, investigar y sancionar el maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la Administración del Estado es pertinente y adecuado para desarrollar dichas acciones

Fuente: Propia.

Ahora bien, en forma previa al análisis y a la exposición de los resultados de la investigación, debe precisarse qué se entenderá – para los efectos del presente trabajo – por las expresiones “*pertinente*” y “*adecuado*” utilizadas en la formulación de la pregunta de investigación y del objetivo general de la misma.

Así, conforme a la Real Academia Española, y en la acepción correspondiente, la expresión “*pertinente*” es un adjetivo, cuyo significado es “[q]ue viene a propósito. Ese argumento sobra y no es aquí pertinente”²². Por su parte, la expresión “*adecuado*” es también un adjetivo, cuyo significado es “[a]propiado para alguien o algo. Adecuado a las normas. Adecuado para ella”²³. A su vez, la expresión “*apropiado*” es un adjetivo que se define como “[a]justado y conforme a las condiciones o a las necesidades de alguien o de algo. Apropiado para ti. Apropiado a su edad”²⁴.

De esta manera, en el presente capítulo se analizará y expondrá si el procedimiento existente para denunciar, investigar y sancionar el maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la Administración del Estado es, por una parte, pertinente para desarrollar dichas acciones, es decir, si permite o no cumplir con ese propósito (denunciar, investigar y sancionar estas manifestaciones de violencia laboral) y si, por otra, es adecuado o apropiado para ello, teniendo en consideración las necesidades de los/as funcionarios/as involucrados/as en dicho procedimiento, así como también las necesidades propias de las instituciones públicas en cuyo interior pueden presentarse alguna de estas conductas constitutivas de violencia.

5.1. ¿DÓNDE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA DENUNCIAR, INVESTIGAR Y SANCIONAR EL MALTRATO, ACOSO LABORAL Y ACOSO SEXUAL EN LOS MINISTERIOS Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO?

²² <https://dle.rae.es/?id=SksjqAf>

²³ <https://dle.rae.es/?id=0i9eAFV>

²⁴ <https://dle.rae.es/?id=3K5tgTK>

5.1.1. Regulación legal

- **Tipificación del maltrato, acoso laboral y acoso sexual en el contexto del empleo público**

El 23 de septiembre de 1989 se publicó en el Diario Oficial de Chile, la Ley N° 18.834, que aprobó el Estatuto Administrativo, esto es, el cuerpo normativo que regula las relaciones entre el Estado y el personal de los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y de los servicios públicos centralizados y descentralizados creados para el cumplimiento de la función administrativa. Debido a diversas modificaciones introducidas a este cuerpo legal, el año 2004 fue promulgado el Decreto con Fuerza de Ley N° 29, del Ministerio de Hacienda, a través del cual se fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la citada Ley N° 18.834, el cual permanece vigente hasta la actualidad.

Entre los años 1989 y 2004, el Estatuto Administrativo no contempló ninguna norma referida específicamente a la tipificación de la violencia laboral o, en su caso, de alguna de sus manifestaciones. Eso sí, en el año 1999, y en virtud de la Ley N° 19.653, sobre probidad administrativa aplicable a los órganos de la Administración de Estado, se incorporó como obligación de cada funcionario/a, “[o]bservar estrictamente el principio de probidad administrativa, que implica una conducta funcionaria moralmente intachable y una entrega honesta y leal al desempeño de su cargo, con preeminencia del interés público sobre el privado” (artículo 61 letra g).

Sin embargo, a partir del año 2005, y mediante sucesivas modificaciones legales, el estatuto administrativo fue incorporando normativa referida a manifestaciones de violencia laboral, así como la correspondiente tipificación de estas conductas, estableciendo, de manera expresa, que los/as funcionarios/as públicos tienen la prohibición de realizar actos de esta naturaleza:

Tabla 9. Tipificación de conductas constitutivas de violencia laboral

Año	Ley N°	Tipificación de conductas constitutivas de violencia laboral	Sanciones
Marzo 2005	20.005 ²⁵	Incorpora como prohibición para los/as funcionarios/as públicos el realizar cualquier acto atentatorio a la dignidad de los demás funcionarios, considerando como una acción de este tipo el acoso sexual , entendido según los términos del artículo 2, inciso segundo, del Código del Trabajo.	El/la funcionario/a público que infringe la prohibición de realizar actos constitutivos de acoso sexual será sancionado con la medida disciplinaria de destitución ²⁶ .
Julio 2012	20.609 ²⁷	Incorpora a la discriminación arbitraria – definida en el artículo 2 de esta ley ²⁸ – como un acto atentatorio a la dignidad de los demás funcionarios, tal como ocurre con el acoso sexual, estando prohibido para los/as funcionarios/as públicos realizar actos de este tipo.	El/la funcionario/a público que infringe la prohibición de realizar actos constitutivos de discriminación arbitraria será sancionado con la medida disciplinaria de destitución .
Agosto 2012	20.607 ²⁹	Incorpora como prohibición para los/as funcionarios/as públicos el realizar todo acto calificado como acoso laboral en los términos que dispone el inciso segundo del artículo 2 del Código del Trabajo.	Esta ley no establece una sanción específica para el acoso laboral, por tanto, éste puede ser sancionado con cualquiera de las medidas disciplinarias previstas en el artículo 121 ³⁰ del Estatuto Administrativo.

Fuente: Propia, en base al texto de las leyes citadas.

A partir de lo anterior, puede señalarse que, a la fecha, en el contexto del empleo público, el Estatuto Administrativo tipifica y sanciona los actos constitutivos de acoso sexual,

²⁵ Tipifica y sanciona el acoso sexual.

²⁶ El artículo 125 del Estatuto Administrativo dispone: “La destitución es la decisión de la autoridad facultada para hacer el nombramiento de poner término a los servicios de un funcionario. La medida disciplinaria de destitución procederá sólo cuando los hechos constitutivos de la infracción vulneren gravemente el principio de probidad administrativa, y en los siguientes casos: (...) b) Infringir las disposiciones de las letras i), j), k) y l) del artículo 84 de este Estatuto; (...)”. La letra l) del artículo 84 de dicho cuerpo legal establece la prohibición para los/as funcionarios/as públicos de realizar conductas constitutivas de acoso sexual y discriminación arbitraria.

²⁷ Establece medidas contra la discriminación.

²⁸ El artículo 2 de la Ley N° 20.609 dispone: “Definición de discriminación arbitraria. Para los efectos de esta ley, se entiende por discriminación arbitraria toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, efectuada por agentes del Estado o particulares, y que cause privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República o en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en particular cuando se funden en motivos tales como la raza o etnia, la nacionalidad, la situación socioeconómica, el idioma, la ideología u opinión política, la religión o creencia, la sindicación o participación en organizaciones gremiales o la falta de ellas, el sexo, la maternidad, la lactancia materna, el amamantamiento, la orientación sexual, la identidad de género, el estado civil, la edad, la filiación, la apariencia personal y la enfermedad o discapacidad.

Las categorías a que se refiere el inciso anterior no podrán invocarse, en ningún caso, para justificar, validar o exculpar situaciones o conductas contrarias a las leyes o al orden público (...).”

²⁹ Modifica el Código del Trabajo, sancionando las prácticas de acoso laboral.

³⁰ Este artículo dispone: “Los funcionarios podrán ser objeto de las siguientes medidas disciplinarias: a) Censura; b) Multa; c) Suspensión del empleo desde treinta días a tres meses, y d) Destitución.

Las medidas disciplinarias se aplicarán tomando en cuenta la gravedad de la falta cometida y las circunstancias atenuantes o agravantes que arroje el mérito de los antecedentes.”.

discriminación arbitraria y acoso laboral. No existe tipificación de la violencia laboral en sí, ni tampoco del maltrato, como forma de manifestación de dicha violencia.

- **Procedimiento para denunciar, investigar y sancionar el maltrato, el acoso laboral y el acoso sexual**

El Estatuto Administrativo no regula un procedimiento específico para la denuncia, investigación y sanción del maltrato, acoso laboral y acoso sexual. Tampoco lo hace respecto de la discriminación arbitraria o de cualquier otra forma de manifestación de violencia laboral. Por tanto, para cumplir con tales objetivos, los ministerios y servicios de la Administración del Estado en los que tengan lugar una o más de dichas conductas deben utilizar el proceso genérico regulado en dicho cuerpo legal para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los/as funcionarios/as públicos, que se denomina proceso disciplinario, el que, a su vez, puede clasificarse en investigación sumaria y sumario administrativo.

En este sentido, cabe señalar que el Título V del Estatuto Administrativo – denominado “*De la responsabilidad administrativa*” – regula cuándo nace esta responsabilidad y cómo puede hacerse efectiva. Así, el artículo 119 dispone: “*El empleado que infringiere sus obligaciones o deberes funcionarios podrá ser objeto de anotaciones de demérito en su hoja de vida o de medidas disciplinarias. Los funcionarios incurrirán en responsabilidad administrativa cuando la infracción a sus deberes y obligaciones fuere susceptible de la aplicación de una medida disciplinaria, la que deberá ser acreditada mediante investigación sumaria o sumario administrativo.*”.

De esta manera, al ser el acoso sexual, la discriminación arbitraria, el acoso laboral, el maltrato – y en general, cualquier conducta constitutiva de violencia laboral – actos atentatorios a la dignidad de los/as demás funcionarios/as, quien realice alguna de dichas conductas incurrirá en responsabilidad administrativa, la que debe acreditarse, conforme lo establece el Estatuto, mediante un proceso disciplinario.

En cuanto al proceso disciplinario propiamente tal, el Estatuto Administrativo dispone que si el jefe superior de la institución, el Secretario Regional Ministerial o el Director Regional de servicios nacionales desconcentrados, según corresponda, estima que los hechos son susceptibles de ser sancionados con una medida disciplinaria, o en el caso de disponerlo expresamente la ley, ordenará mediante acto administrativo la instrucción de un proceso disciplinario en alguna de sus dos variables, esto es, investigación sumaria o sumario administrativo, los cuales tienen por objeto verificar la existencia de los hechos y la individualización de los responsables y su participación, si los hubiere, designando para tal efecto a un/a funcionario/a que actuará como investigador/a, en el caso de la investigación sumaria, o como fiscal, en el caso del sumario administrativo.

El proceso disciplinario se estructura en cinco etapas: i) Investigación; ii) Acusación; iii) Resolución; iv) Impugnación; y v) Ejecución. Cada una de estas etapas es regulada de manera particular por el Estatuto Administrativo según si se trata de una investigación sumaria o de un sumario administrativo. La siguiente tabla resume las principales semejanzas y diferencias de dicha regulación.

Tabla 10. Tipos de procesos disciplinarios. Semejanzas y diferencias

Proceso disciplinario	
Investigación sumaria y Sumario administrativo	
Semejanzas	Diferencias
1. Ambos son procedimientos disciplinarios	1. La investigación sumaria procede cuando los hechos infraccionales no revisten suficiente gravedad. El sumario administrativo procede por hechos graves.
2. Ambos deben articularse en una etapa instructiva, acusatoria, resolutoria, impugnatoria y de ejecución.	2. La investigación sumaria consiste en un procedimiento concentrado, breve. El sumario administrativo es de lato conocimiento.
3. Ambos se llevan formalizadamente a través de expedientes, foliados correlativamente, que incorporan sucesivamente todos los documentos del proceso.	3. La investigación sumaria está a cargo sólo de un/a investigador/a. El sumario administrativo es tramitado por un/a fiscal, quien puede contar con apoyo de un/a actuario/a.
4. Ambos deben abrir, en su caso, una etapa acusatoria: formulación de los cargos y recepción de los correspondientes descargos.	4. La investigación sumaria es fundamentalmente verbal y de lo actuado se levanta un acta general que firman los/as que hayan declarado, sin perjuicio de agregar los documentos probatorios que correspondan. El sumario es un procedimiento escrito articulado en fases: constitución de fiscalía, período de investigación,

	<p>cierre del sumario, período acusatorio, formulación de cargos y recepción de descargos, vista fiscal, etapa impugnatoria; dictación del acto terminal</p>
<p>5. En ambos debe dictarse una resolución terminal del procedimiento, resolviendo el sobreseimiento, la absolución o la sanción, la que será controlada en su legalidad por la Contraloría General de la República.</p>	<p>5. Los plazos varían sustancialmente. La investigación sumaria no puede exceder del plazo de 5 días hábiles administrativos. El sumario administrativo debe realizarse en el plazo de 20 días al término de los cuales se declarará cerrada la investigación y se formularán cargos al o los afectados o se solicitará el sobreseimiento, para lo cual habrá un plazo de tres días. En casos calificados, al existir diligencias pendientes decretadas oportunamente y no cumplidas por fuerza mayor, se podrá prorrogar el plazo de instrucción del sumario hasta completar 60 días.</p>
<p>6. En ambos la medida disciplinaria rige desde el día siguiente al de la notificación del decreto o resolución que la impone, totalmente tramitado.</p>	<p>6. Como resultado de una investigación sumaria no podrá aplicarse la sanción de destitución, sino que sólo puede aplicarse hasta la medida disciplinaria de suspensión del empleo. En el sumario administrativo pueden aplicarse todas las medidas disciplinarias, incluyendo la destitución.</p>

Fuente: Propia, en base a Contraloría General de la República, 2012, p. 20.

Por su parte, para que se dé inicio a un proceso de este tipo, tiene que existir, por regla general, la correspondiente denuncia, sin perjuicio de que, si la autoridad en el ejercicio de sus funciones toma conocimiento de hechos irregulares o que pueden ser constitutivos de delito, puede ordenar de oficio la instrucción de un proceso disciplinario.

En relación con la denuncia, cabe señalar que, en el año 2007, la Ley N° 20.205 modificó el Estatuto Administrativo con el objeto de incorporar a éste normas para proteger al o a la funcionaria que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad, como podrían ser, por ejemplo, las conductas constitutivas de violencia laboral. En este sentido, dicha ley:

- ✓ Estableció, como una obligación de cada funcionario/a, denunciar ante el Ministerio Público o ante la policía, con la debida prontitud, los delitos, y, ante la autoridad administrativa competente, los hechos de carácter irregular, especialmente aquéllos que contravienen el principio de probidad administrativa.

- ✓ Confirió derechos al funcionario/a que denuncia delitos o hechos de carácter irregular, disponiendo que éste/a no puede ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o de destitución, ser trasladado de localidad o de la función que desempeña, sin su autorización por escrito, ni ser objeto de precalificación anual, si el denunciado es su superior jerárquico, salvo que expresamente lo solicite. Si no lo hace, rige su última calificación. Todos estos derechos podrá ejercerlos desde la fecha en que se reciba la denuncia y hasta la fecha en que se resuelva tenerla por no presentada o, en su caso, hasta noventa días después de haber terminado el proceso disciplinario respectivo.

- ✓ Dispuso que la denuncia por delitos o hechos de carácter irregular debe ser fundada, contener la identificación del denunciante, una narración circunstanciada de los hechos, la individualización de quienes los hubieren cometido y de las personas que los hubieren presenciado o que hayan tomado conocimiento de los mismos, así como acompañar todos los antecedentes que le sirvan de fundamento. La denuncia debe formularse por escrito y ser firmada por el denunciante. En ella podrá solicitarse que sean secretos, respecto de terceros, la identidad de éste/a o los datos que permitan determinarla, así como la información y antecedentes que entregue o indique con ocasión de la misma. Las denuncias que no cumplan con los requisitos previstos en la ley se tendrán por no presentadas.

- ✓ Estableció que la autoridad que recibe una denuncia tiene, desde esa fecha, un plazo de tres días hábiles para resolver si la tendrá por presentada. En caso que quien reciba la denuncia carezca de competencia para resolver sobre dicha procedencia, debe remitirla dentro de un plazo de 24 horas a la autoridad que considere competente. Si habiendo transcurrido dicho plazo, la autoridad no se ha pronunciado sobre la procedencia de la denuncia, ésta se tendrá por presentada, y la autoridad respectiva deberá, por tanto, determinar si da inicio o no a un proceso disciplinario para su investigación.

Sin perjuicio de la regulación del proceso disciplinario contemplada en el Estatuto Administrativo, cabe señalar que existen otros cuerpos normativos que también contienen regulación aplicable a dicho proceso y que, por ende, debe ser considerada por los/as funcionarios/as públicos a cargo de un proceso disciplinario, cualquiera sea la naturaleza de la acción u omisión que motive la instrucción del mismo. En ese sentido, se ha señalado que “(...) *el Tribunal Constitucional ha entendido que las garantías de un racional y justo procedimiento [establecidas en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República] se aplican no sólo en el ámbito judicial sino que también es una condición que se debe exigir en el marco del procedimiento administrativo*³¹. Además, la entrada en vigencia de la Ley N° 19.880³² ha permitido contar no sólo con un procedimiento administrativo general, sino también con un conjunto de principios que inciden directamente en los procedimientos administrativos especiales, dentro de los cuales se encuentran los procedimientos sancionadores.” (Cordero, 2014, p. 430).

Tabla 11. Principios de un racional y justo procedimiento administrativo

Principios	Garantías
<p>Principio del racional y justo procedimiento</p>	<p>Toda sanción administrativa exige un procedimiento administrativo previo. No es admisible desde el punto de vista constitucional que las sanciones administrativas se puedan aplicar de plano.</p> <p>El procedimiento administrativo debe estar regulado por la ley, lo cual no impide la colaboración reglamentaria</p> <p>En el evento de que existan vacíos en la regulación de un procedimiento sancionador especial, se debe aplicar de forma supletoria lo dispuesto por la Ley N° 19.880, lo cual también ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional.</p>

³¹ La sentencia Rol N° 808, de 2008, afirma que "tanto los órganos judiciales como los administrativos cuando han de resolver un asunto que implique el ejercicio de la jurisdicción, han de hacerlo con fundamento en el proceso que previamente se incoe, el que ha de tramitarse de acuerdo a las reglas que señale la ley, la que siempre, esto es sin excepción alguna, ha de contemplar un procedimiento que merezca el calificativo de racional y justo" (considerando 7°) (Citado en Cordero, 2014, p. 430).

³² Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. Publicada en el Diario Oficial el 29 de mayo de 2003.

	<p>El artículo 19 N° 3 inciso 2° reconoce y asegura a toda persona el derecho a la defensa jurídica, el cual debe poder ejercerse en todas y cada una de las etapas en que se desarrolla el procedimiento, en las cuales se podrán ir consolidando situaciones jurídicas muchas veces irreversibles.</p>
<p>Principio de presunción de inocencia</p>	<p>Toda persona debe ser tratada como inocente mientras una sentencia de término no declare lo contrario El inciso 2° del artículo 5 de la Constitución Política impone como límite de la soberanía los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, garantizados no sólo por nuestra Constitución, sino también por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, entre los cuales se encuentra la Convención Americana de Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica”, que en su artículo 8.2 expresamente reconoce el derecho de toda persona inculpada a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.</p>
<p>Principio de impugnabilidad y el derecho de acceso a la justicia</p>	<p>La impugnabilidad de los actos administrativos constituye un principio reconocido en nuestra legislación y es aplicación de los principios de tutela judicial efectiva y control judicial de la Administración. La tutela judicial desde un punto de vista objetivo se traduce en la existencia de un poder jurisdiccional llamado a ejercer el control de los actos de los órganos que integran la Administración del Estado. Desde una perspectiva subjetiva, la tutela judicial se traduce en un derecho fundamental: el derecho de acceso a la justicia, el cual debe ser respetado en su esencia por todos los órganos del Estado, incluido el poder legislativo.</p>

Fuente: Cordero, 2014, pp. 430 – 436.

5.1.2. Orientaciones del Servicio Civil para la elaboración de un procedimiento de denuncia, investigación y sanción del maltrato, acoso laboral y acoso sexual

Si bien – como ya se precisó – el Estatuto Administrativo no regula un procedimiento específico para la denuncia, investigación y sanción del maltrato, acoso laboral, acoso sexual, discriminación arbitraria o cualquier otra forma de manifestación de violencia laboral, al ser

estas conductas contrarias a la dignidad de las personas y a un clima laboral saludable que permita el normal ejercicio de la función pública, resulta esencial propiciar un ambiente laboral que evite que se produzcan y, asimismo, establecer mecanismos transparentes que permitan realizar en forma expedita denuncias frente a hechos de este tipo.

Por tal razón, en el año 2015, el Servicio Civil publicó el documento titulado *“Orientaciones para la Elaboración de un Procedimiento de Denuncia y Sanción del Maltrato, Acoso Laboral y Sexual”*, el cual cuenta con una actualización que data del mes de febrero del año 2018³³. Según indica este mismo organismo, “[e]l Estado en su rol de empleador debe servir de ejemplo de buenas prácticas para dar impulso a las transformaciones, al fomentar políticas y medidas contra la discriminación, con acciones que promuevan un buen trato para mujeres y hombres en el empleo público, garantizando la igualdad de oportunidades de acceso y desarrollo en la Administración Pública” (Servicio Civil, 2015, p. 5).

A partir de las citadas orientaciones del Servicio Civil, así como del Instructivo Presidencial sobre igualdad de oportunidades y prevención y sanción del maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la Administración del Estado, de 23 de mayo de 2018, todas las instituciones públicas³⁴ deben elaborar y disponer de procedimientos específicos para denunciar, investigar y sancionar dichas conductas, los cuales deben sujetarse a la normativa vigente que resulte aplicable³⁵, utilizando como referencia las orientaciones dadas en la materia por el Servicio Civil y el ya citado Instructivo Presidencial. Este último documento indica, además, que el alcance de este tipo de infracciones comprenderá al personal de planta y a contrata, como, asimismo, al personal contratado a honorarios y alumnos/as en práctica.

³³ Como se indicó en el contexto de la investigación, el Servicio Civil publica este documento en el año 2015, en su rol de entidad encargada de velar por el cumplimiento del Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado, de ese mismo año. Sin embargo, la actualización de este documento – que data de febrero de 2018 – se enmarca en el ejercicio de una nueva atribución legal conferida al Servicio Civil por la Ley N° 20.955, de 2016, cual es, la facultad de impartir normas de aplicación general en relación a diversas materias de gestión y desarrollo de las personas, velando por el cumplimiento de las mismas, solicitando información a las instituciones públicas sobre estas materias e informando semestralmente a la Contraloría General de la República sobre los incumplimientos.

³⁴ Ministerios, Subsecretarías, Intendencias, Gobernaciones, Superintendencias, servicios públicos centralizados y descentralizados.

³⁵ Esto es, normas que tipifican conductas constitutivas de violencia laboral en el empleo público; garantías constitucionales del debido proceso de ley; y normas del Estatuto Administrativo que regulan el proceso disciplinario genérico para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los/as funcionarios/as públicos.

De esta forma, se espera que, a partir de las orientaciones dadas por el Servicio Civil, los procedimientos para la denuncia, investigación y sanción de actos constitutivos de violencia laboral “(...) *resuelvan tres dudas básicas: cuándo estamos frente a una situación de acoso [laboral], de maltrato y de acoso sexual (...), cuándo soy víctima (...)* y, por último, *qué hacer frente a una situación así (...)*” (Funcionaria 2 de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las Personas del Servicio Civil).

Ahora bien, para establecer cuáles son las orientaciones específicas que da el Servicio Civil para abordar la interrogante vinculada al ¿qué hacer?, se distinguirá según las siguientes fases: i) Denuncia de hechos constitutivos de violencia laboral; ii) Trámites posteriores a la denuncia de tales hechos; iii) Investigación de los hechos denunciados; y iv) Sanción por los hechos denunciados.

Tabla 12. Orientaciones para la denuncia de hechos constitutivos de violencia laboral

	Servicio Civil 2015	Servicio Civil Febrero 2018	Instructivo Presidencial Mayo 2018
Requisitos formales	1. La denuncia debe formularse por escrito y entregarse firmada por el/la denunciante, en un sobre cerrado que en su exterior indique el carácter confidencial del contenido a través de Oficina de Partes. También podrán recibir las denuncias, el/la Receptor/a de Denuncia. 2. Debe cumplir con requisitos del artículo 90 B del Estatuto Administrativo. 3. Las denuncias que no cumplan con lo prescrito en dicha norma, se tendrán por no presentadas. 4. El Servicio Civil proporciona un formato tipo de denuncia que se ajusta al citado artículo 90 B. 5. No define quién o quiénes pueden tener la calidad de	Se mantienen orientaciones de 2015.	1. Reitera orientaciones del Servicio Civil, pero agrega que los servicios públicos deberán disponer de formularios conocidos y de fácil acceso por toda la organización, que faciliten la oportuna y completa presentación de denuncias. 2. Dispone que el denunciante podrá ser la víctima o un tercero que haya tomado conocimiento de los hechos.

	denunciantes.		
Ante quién se denuncia	<p>1. La denuncia debe ser dirigida a la autoridad administrativa correspondiente, sea ésta Jefe/a Superior de la Institución, Secretario/a Regional Ministerial o Director/a Nacional o Regional de servicios nacionales desconcentrados.</p> <p>2. La denuncia se debe entregar en Oficina de Partes, en un sobre cerrado que, en su exterior, indique el carácter confidencial del contenido.</p> <p>3. Sin perjuicio de ello, la institución o el servicio podrá definir un/a Receptor/a de Denuncia que resulte más cercano o accesible a los/as funcionarios/as, explicitando claramente su responsabilidad.</p>	Se mantienen orientaciones de 2015.	Reitera orientaciones del Servicio Civil, pero agrega, respecto del Receptor/a de Denuncia, que debe ser una persona especialmente calificada, sin que se precise en qué debe consistir dicha calificación. Indica, además, que esta persona debe resultar cercana y accesible a las personas de la institución.
Receptor/a de denuncia	<p>1. Todo procedimiento debe indicar con claridad el/la Receptor/a de Denuncia disponible/s para presentar una denuncia de este tipo, quien debe regirse por los principios de respeto a la dignidad personal y confidencialidad. Por tanto, puede designarse a más de un/a receptor/a de denuncia.</p> <p>2. El/la Receptor/a de Denuncia cumple una función exclusivamente canalizadora, debiendo registrar la recepción de la denuncia y entregar copia del registro al denunciante, a fin de garantizar el cumplimiento efectivo de los plazos de respuesta. Además, será quien entregará información de cómo procede una denuncia, quien recibe denuncias y las envía con celeridad y confidencialidad a la jefatura correspondiente.</p> <p>3. No es función de este/a Receptor/a decidir si debe o no presentarse una denuncia ni</p>	Se mantienen orientaciones de 2015.	<p>1. Con respecto a su designación, se refiere a un solo receptor de denuncia, indicando que “(...) <i>cada servicio público deberá definir una persona receptora de denuncias en esta materia</i>”. Las orientaciones del Servicio Civil, en cambio, contemplan la posibilidad de que en este rol sean designadas varias personas.</p> <p>2. En cuanto a la función y atribuciones del o de la receptora de denuncias, reitera orientaciones del Servicio Civil, pero agrega que, si el Receptor/a de Denuncia no cumple con su obligación de confidencialidad, incurrirá en responsabilidad administrativa.</p>

	realizar investigaciones para verificar su veracidad.		
Derechos del o de la denunciante	Remisión al artículo 90 A del Estatuto Administrativo, esto es: i) No pueden ser objeto de la medidas disciplinaria de suspensión del empleo o de destitución, dentro del plazo establecido en dicha norma; ii) No pueden ser trasladados de localidad o de la función que desempeñan, sin su autorización por escrito, durante el plazo establecido en este artículo; y iii) No pueden ser objeto de precalificación anual, si el denunciado es su superior jerárquico, dentro del plazo previsto en este artículo, salvo que expresamente solicitare la calificación.	Se mantienen orientaciones de 2015.	Reitera orientaciones del Servicio Civil.

Fuente: Propia, en base a Servicio Civil, 2015; Servicio Civil, 2018; e Instructivo presidencial, 2018.

Tabla 13. Orientaciones para trámites posteriores a la denuncia

	Servicio Civil 2015	Servicio Civil Febrero 2018	Instructivo Presidencial Mayo 2018
Remisión de la denuncia a la autoridad administrativa	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Receptor /a de Denuncia recibe la misma y debe enviarla con celeridad y confidencialidad a la jefatura correspondiente. 2. La Oficina de Partes también se reconoce como una instancia válida de recepción de denuncias, debiendo igualmente sujetarse al principio de celeridad y confidencialidad. 3. En ninguno de los dos casos, se establece un plazo de envío de la denuncia a la autoridad respectiva. 	Se mantienen orientaciones de 2015.	No hay referencia a este trámite, únicamente se indica que “[e]n el procedimiento se debe dejar constancia de los intervinientes, sea en calidad de denunciante, denunciado y de aquellos que intervengan a cualquier otro título, como testigos”.
Pronunciamento de la autoridad administrativa	<ol style="list-style-type: none"> 1. La jefatura máxima del servicio tiene un plazo de 3 días hábiles, contados desde la recepción de la denuncia, para resolver si tendrá por presentada la denuncia. Si transcurrido dicho término 	Se mantienen orientaciones de 2015.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se contemplan orientaciones similares, sin embargo, se indica de manera expresa que, la eventual desestimación de la denuncia por parte de la autoridad administrativa, debe ser fundada.

	<p>no ha habido pronunciamiento, la denuncia se tendrá por presentada (aplica artículo 90 B Estatuto Administrativo)</p> <p>2. Ante una denuncia, el jefe de servicio puede desestimarla o instruir la realización de un proceso administrativo disciplinario, con la finalidad de investigar los hechos denunciados, establecer las responsabilidades y proponer la sanción correspondiente.</p> <p>3. Sin perjuicio de la facultad de desestimación, si la denuncia cumple con todos los requisitos exigidos, se recomienda a la autoridad ordenar el proceso disciplinario respectivo.</p> <p>4. En cuanto al tipo de procedimiento disciplinario, se recomienda realizar un sumario administrativo, pero también puede optarse por realizar primero una investigación sumaria y, si en el transcurso de ésta se establece que efectivamente puede haber un atentado a la dignidad humana o falta a la probidad administrativa, se debe realizar un sumario administrativo ya que es la única vía para sancionar.</p> <p>5. No se alude de manera expresa a los especiales conocimientos y/o calificación de investigadores/as y fiscales que sean designados/as para desarrollar procedimientos de esta naturaleza.</p>		<p>2. Indica que, si la autoridad máxima decide no acoger la denuncia, el o la denunciante podrá recurrir a la Contraloría General de la República conforme a las reglas generales.</p> <p>3. Si la autoridad que recibe la denuncia carece de competencia para resolver sobre su procedencia, tendrá un plazo de 24 horas para remitirla a la autoridad que considere competente.</p> <p>4. En relación al tipo de proceso disciplinario, se indica que la autoridad máxima de la institución deberá evaluar si corresponde disponer una investigación sumaria, o bien, un sumario administrativo, remitiendo los antecedentes al investigador o fiscal, quienes deberán “(...) tener los conocimientos y la calificación adecuada para ello”.</p>
Medidas precautorias	Todo procedimiento debe indicar las medidas precautorias indicadas en el artículo 136 del Estatuto Administrativo ³⁶ que	Se mantienen orientaciones de 2015.	Reitera orientaciones del Servicio Civil, sin embargo, clarifica, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 136 del

³⁶ El artículo 136 del Estatuto Administrativo, dispone: “En el curso de un sumario administrativo el fiscal podrá suspender de sus funciones o destinar transitoriamente a otro cargo dentro de la misma institución y ciudad, al o a los inculcados como medida preventiva. La medida adoptada terminará al dictarse el sobreseimiento, que será notificado personalmente y por escrito por el actuario, o al emitirse el dictamen del fiscal, según corresponda.

En caso de que el fiscal proponga en su dictamen la medida de destitución, podrá decretar que se mantenga la suspensión preventiva o la destinación transitoria, las que cesarán automáticamente si la resolución recaída en el sumario, o en alguno de los recursos que se interponga

	pueden aplicarse durante el proceso de denuncia e investigación, explicitando que no impliquen menoscabo o pérdida de derecho para los involucrados, entre éstas, por ejemplo, la separación física de espacios.		Estatuto Administrativo, que estas medidas precautorias sólo podrán disponerse una vez iniciado el respectivo procedimiento administrativo, y no en la fase inicial de denuncia anterior a dicho proceso como lo indica el Servicio Civil.
Mecanismos alternativos de resolución	<p>El Servicio Civil plantea la <i>"inconveniencia"</i> de estos mecanismos frente a actos constitutivos de violencia laboral.</p> <p>En este sentido, indica que, en caso de haber voluntad de denuncia, lo que procede es el debido proceso administrativo y no otra vía alternativa de resolución, como mediación, conciliación, u otro tipo diferente al proceso sumarial. Esta medida busca evitar la doble victimización, considerando que la asimetría de poder que se produce en situaciones de acoso, no permite ningún tipo de mediación.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, frente a una acción aislada, se puede citar a las partes de manera separada y, si es necesario, realizar mediación u otros dispositivos para mitigar estas acciones. En caso que la situación sea más compleja y sea necesario tomar decisiones de otro carácter, es imprescindible que el director de servicio tome conocimiento de esta situación.</p>	Se mantienen orientaciones de 2015.	Indica de manera expresa que los actos constitutivos de maltrato laboral, acoso laboral y acoso sexual laboral constituyen una materia de orden público. Sin embargo, y a diferencia del Servicio Civil que estima inconvenientes estos mecanismos en casos de violencia laboral, el Instructivo sólo indica que, por ser una materia de orden público <i>"(...) cualquier mecanismo alternativo de resolución de conflictos, sea mediación, conciliación u otro, no obstará la instrucción y continuación del procedimiento administrativo"</i> . Por tanto, no los prohíbe.
Medidas de protección para las víctimas	1. Más allá de las medidas precautorias, no menciona otras medidas específicas de protección para el o la denunciante y/o para las	1. Se mantienen orientaciones de 2015. 2. Sin perjuicio de lo anterior, y dado que en esta actualización de	Además de las medidas precautorias, se establece de manera expresa que se deberá garantizar protección a las víctimas y trato digno. La

conforme al artículo 141, absuelve al inculpado o le aplica una medida disciplinaria distinta de la destitución. Cuando la medida prorrogada sea la suspensión preventiva, el inculpado quedará privado del cincuenta por ciento de sus remuneraciones, que tendrá derecho a percibir retroactivamente si en definitiva fuere absuelto o se le aplicara una sanción inferior a la destitución."

	<p>víctimas.</p> <p>2. En términos más amplios, sólo indica que “[s]in perjuicio del resultado del procedimiento administrativo, el Área de Gestión de Personas de la organización en conjunto con la jefatura correspondiente deberá ejercer las medidas necesarias para restaurar un clima laboral saludable y de mutuo respeto en el área afectada, como por ejemplo, reuniones periódicas entre las jefaturas responsables y los funcionarios con la finalidad de tratar estas temáticas y las mejores formas de prevenir y erradicar las conductas lesivas al clima laboral.”.</p>	<p>2018, el Servicio Civil desarrolla con mayor detalle la estrategia de prevención de estas conductas en los espacios laborales, se reconoce, como uno de los 4 ejes de dicha estrategia que deben ser implementados por los servicios públicos, la “asistencia a los afectados”, que implica realizar “(...) acciones para asistir, informar y acompañar a las personas que se vean afectadas, entre las que se pueden considerar las medidas precautorias (separación física de los involucrados, alternativas de jornada laboral, entre otras), informar sobre las instancias de protección a las personas afectadas, solicitar evaluación y tratamiento de daños y realizar acciones para recomponer clima laboral.”.</p>	<p>persona receptora de la denuncia, las jefaturas de servicio y quienes se desempeñan como fiscales e investigadores/as de los procedimientos administrativos, deberán tener especial cuidado con las víctimas. Para ello, deberán guardar la discreción que amerite el caso, como tomar las medidas que garanticen privacidad, no victimización y celeridad del procedimiento respectivo.</p>
--	---	--	---

Fuente: Propia, en base a Servicio Civil, 2015; Servicio Civil, 2018; e Instructivo presidencial, 2018.

Tabla 14. Orientaciones para la investigación de los hechos denunciados

	Servicio Civil 2015	Servicio Civil Febrero 2018	Instructivo Presidencial Mayo 2018
<p>¿Cómo se desarrolla la investigación?</p>	<p>1. De acuerdo a las normas del Estatuto Administrativo que regulan el proceso disciplinario, esto es, la investigación sumaria y el sumario administrativo.</p> <p>2. No se propone un procedimiento específico para la investigación de estos hechos.</p>	<p>Se mantienen orientaciones de 2015.</p>	<p>1. Reitera lo señalado por el Servicio Civil.</p> <p>2. No se propone un procedimiento específico para la investigación de estos hechos.</p>
<p>¿Quién</p>	<p>1. Investigador/a o fiscal, según</p>	<p>Se mantienen</p>	<p>1. Investigador/a o fiscal, según</p>

desarrolla la investigación?	sea el tipo de procedimiento disciplinario ordenado instruir. 2. No se indica expresamente que los/as instructores/as de este tipo de procedimiento deben tener una especialización y calificación determinada.	orientaciones de 2015.	sea el tipo de procedimiento disciplinario ordenado instruir. 2. Quienes detenten dichas calidades, deben tener los conocimientos y la calificación adecuada para ello. 3. No se desarrollan con mayor detalle la especialización y calificación que deben tener los/as instructores/as de este tipo de procedimiento.
Etapas de la investigación	1. No se mencionan etapas específicas, por tanto, aplican las reglas generales del Estatuto Administrativo. 2. Como el Estatuto Administrativo no contempla en su regulación la etapa de mediación o conciliación dentro de los procesos disciplinarios, ello se invoca como uno de los argumentos para sostener que en este tipo de casos no proceden los mecanismos alternativos de resolución del conflicto.	Se mantienen orientaciones de 2015.	1. No se mencionan etapas específicas, por tanto, aplican las reglas generales del Estatuto Administrativo. 2. No se descartan los mecanismos alternativos de resolución del conflicto, sólo se indica que éstos, en caso de existir, no obstarán a la instrucción y continuación del proceso disciplinario.

Fuente: Propia, en base a Servicio Civil, 2015; Servicio Civil, 2018; e Instructivo presidencial, 2018.

Tabla 15. Orientaciones para la sanción de los hechos denunciados

	Servicio Civil 2015	Servicio Civil Febrero 2018	Instructivo Presidencial Mayo 2018
Tipos de sanciones	1. Según la naturaleza de la falta y sus circunstancias, se aplicarán las sanciones que al efecto establece la ley. Así, por ejemplo, cita expresamente que el acoso sexual, por su gravedad, será siempre sancionado con la medida disciplinaria de destitución, la que conlleva la inhabilidad por cinco años para ejercer cargos públicos dentro de la Administración del Estado. 2. No se contemplan sanciones específicas para estos hechos.	1. Se mantienen orientaciones de 2015. 2. Sin perjuicio de ello, y dentro de la estrategia de prevención, específicamente el eje “investigación y sanción”, se indica que deben imponerse “(...) <i>sanciones ejemplificadoras que permitan modelar la conducta de las personas que se desempeñan en la institución</i> ”.	1. Reitera lo señalado por el Servicio Civil en 2015.

¿Quién impone la sanción?	No hay referencia específica a ello, por tanto, rigen las reglas generales del Estatuto Administrativo, esto es, salvo la sanción de destitución – que es impuesta por la autoridad facultada para efectuar el nombramiento – la sanción administrativa es impuesta por la autoridad máxima de la institución o servicio donde tuvieron lugar los hechos constitutivos de violencia laboral.	No hay referencia específica a ello, por tanto, rigen las reglas generales del Estatuto Administrativo.	No hay referencia específica a ello, por tanto, rigen las reglas generales del Estatuto Administrativo.
¿Se impone siempre una sanción?	No hay referencia específica a ello, por tanto, rigen las reglas generales del Estatuto Administrativo, esto es, el proceso disciplinario puede terminar con sobreseimiento, absolución o la imposición de una sanción disciplinaria.	No hay referencia específica a ello, por tanto, rigen las reglas generales del Estatuto Administrativo.	1. Indica que el procedimiento disciplinario deberá terminar con sobreseimiento o con la aplicación de la sanción administrativa que corresponda dentro de los plazos previstos en el Estatuto Administrativo. 2. Si bien no lo señala, el procedimiento disciplinario puede terminar también con la absolución del inculpado/a.

Fuente: Propia, en base a Servicio Civil, 2015; Servicio Civil, 2018; e Instructivo presidencial, 2018.

Las referidas orientaciones se complementan, además, con los principios orientadores que fundamentan el procedimiento de denuncia, investigación y sanción de los actos constitutivos de violencia laboral.

Tabla 16. Principios orientadores

	Servicio Civil 2015	Servicio Civil Febrero 2018	Instructivo Presidencial Mayo 2018
Confidencialidad	1. El proceso de denuncia e investigación de vulneración a la dignidad de las personas, incorpora como base fundamental el deber de prudencia y discreción, especialmente en quién asume la responsabilidad de llevar adelante el procedimiento, tanto en la relación con los involucrados, en su actuar	Se mantienen orientaciones de 2015.	Reitera lo señalado por el Servicio Civil.

	<p>general y respecto a la información que tome conocimiento, de manera que los/as funcionarios/as tengan y perciban que se les otorga garantía de privacidad y que el proceso tendrá el carácter reservado.</p> <p>2. El artículo 137 del Estatuto Administrativo dispone que el sumario será secreto hasta la fecha de formulación de cargos, oportunidad en la cual dejará de serlo para el inculpado y para el abogado que asumiere su defensa.</p>		
Imparcialidad	<p>Se debe asegurar y garantizar que el proceso se caracterice por juicios objetivos y fundados, sin sesgos ni conductas estigmatizadoras para ninguna de las partes involucradas, evitando todo tipo de discriminación, tales como género, tendencias sexuales, religión, origen étnico, discapacidad u otras de similar naturaleza.</p>	<p>Se mantienen orientaciones de 2015.</p>	<p>Reitera lo señalado por el Servicio Civil.</p>
Probidad administrativa	<p>El principio de la probidad administrativa consiste en observar, entre otras, una conducta funcionaria intachable, con preeminencia del interés general sobre el particular.</p>	<p>Se mantienen orientaciones de 2015.</p>	<p>No se contempla como principio orientador.</p>
Rapidez	<p>1. La naturaleza de este procedimiento obliga a que se trabaje con la mayor diligencia, evitando la burocratización de los procesos, en consideración a que la lentitud en el accionar disminuye la apreciación del grado de culpabilidad, menoscabando muchas veces los fines correctivos y reparadores que se persiguen.</p> <p>2. La investigación sumaria no puede exceder del plazo de 5 días hábiles administrativos. El sumario administrativo debe realizarse en el plazo de 20 días.</p>	<p>Se mantienen orientaciones de 2015.</p>	<p>Se reconoce como principio orientador en términos similares a los contemplados por el Servicio Civil, sin embargo, se indica que esta celeridad debe siempre efectuarse con pleno resguardo del derecho a la defensa y al debido proceso.</p>

	En casos calificados, al existir diligencias pendientes decretadas oportunamente y no cumplidas por fuerza mayor, se podrá prorrogar el plazo de instrucción del sumario hasta completar 60 días.		
Responsabilidad	<p>1. Cada persona que realice una denuncia, debe tener presente todos los aspectos que ésta involucra. Frente a una denuncia falsa, basada en argumentos, evidencia u otros, que sean comprobadamente falsos, podrá ser objeto de medidas disciplinarias.</p> <p>2. El artículo 125 del Estatuto Administrativo dispone que la destitución procede cuando el/la funcionario/a efectúe 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/a.</p>	Se mantienen orientaciones de 2015.	Se reconoce como principio orientador en términos similares a los contemplados por el Servicio Civil, agregándose que “[l]a denuncia sin fundamento, respecto de la cual se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado, acarreará las responsabilidades y sanciones que la ley señale”.
Igualdad de género	No se contempla como principio orientador.	No se contempla como principio orientador.	Entendida como igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres, que se garantizarán a través de mecanismos equitativos que considere un trato equivalente en cuanto a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las oportunidades.

Fuente: Propia, en base a Servicio Civil, 2015; Servicio Civil, 2018; e Instructivo presidencial, 2018.

5.2. IMPLEMENTACIÓN DE LAS ORIENTACIONES DEL SERVICIO CIVIL PARA ELABORAR UN PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA, INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DEL MALTRATO, ACOSO LABORAL Y ACOSO SEXUAL: CASO DE LA SUBSECRETARÍA DE PREVENCIÓN DEL DELITO

5.2.1. Resolución Exenta N° 4719, de 14 de julio de 2015, de la Subsecretaría de Prevención del Delito

En sus orientaciones de 2015 y 2018, el Servicio Civil indica que el procedimiento de denuncia, investigación y sanción del maltrato, acoso laboral y acoso sexual que defina cada ministerio y servicio de la Administración del Estado, debe contar con el debido respaldo formal de la autoridad respectiva a través del correspondiente acto administrativo que apruebe dicho procedimiento, a fin de explicitar el compromiso de dicha autoridad para condenar estas conductas y permitir que todos los miembros de la organización conozcan qué hacer en caso de enfrentar hechos constitutivos de violencia laboral.

En cumplimiento de lo anterior, con fecha 14 de julio de 2015, la Subsecretaría de Prevención del Delito dictó la Resolución Exenta N° 4719, que aprueba el procedimiento para denuncias de acoso laboral, acoso sexual y actos de discriminación y que busca que dicho procedimiento tenga efectos de prevención especial y general, esto es, que, por una parte, aliente a denunciar a aquellos/as funcionarios/as que han sido víctimas o han tomado conocimiento de hechos constitutivos de violencia laboral y, por otra, que disuada a aquellos que han incurrido en estos comportamientos en calidad de autores, cómplices o encubridores de los mismos.

A partir de lo señalado y teniendo como base las orientaciones del Servicio Civil, el procedimiento definido por esta Subsecretaría de Estado dispone:

Tabla 17. Implementación de orientaciones para la denuncia, investigación y sanción de hechos constitutivos de violencia laboral en la Subsecretaría de Prevención del Delito

Materias	Resolución Exenta N° 4719	Observaciones
Ámbito de aplicación del procedimiento	Se utilizará cuando cualquier funcionario/a o asesor/a se encuentre en la necesidad de que se acoja, investigue y sancione una conducta de acoso laboral, acoso sexual y/o de discriminación arbitraria, exista o no entre éste y el denunciado/a una relación jerárquica	A diferencia de las orientaciones del Servicio Civil y del Instructivo Presidencial de mayo de 2018, el procedimiento de la Subsecretaría no se refiere al maltrato como conducta constitutiva de violencia laboral, sino que a la discriminación arbitraria, definida en los términos de la Ley

		N° 20.609
Denuncia	<p>1. La define como un mecanismo formal mediante el cual se pone en conocimiento del o de la Subsecretaria de Prevención del Delito la relación de hechos que constituyen el acoso laboral, acoso sexual o actos de discriminación, debidamente registrada en el formulario de denuncia que se acompaña como anexo al procedimiento</p> <p>2. Permite que la denuncia sea efectuada por cualquier trabajador/a del Servicio que sufra o conozca de hechos constitutivos de acoso laboral, acoso sexual y/o discriminación arbitraria. Por tanto, puede denunciar la víctima directamente o un tercero a su nombre.</p>	<p>Reitera orientaciones del Servicio Civil y del Instructivo Presidencial de mayo de 2018 en lo relativo al contenido de la denuncia y sus requisitos formales, así como los derechos del denunciante conforme al artículo 90 A del Estatuto Administrativo</p>
Receptor/a de denuncia	<p>1. Definido como los/as profesionales idóneos, tanto por su cargo, como por su función, que acogen formalmente una denuncia por acoso laboral, sexual y/o actos de discriminación.</p> <p>2. Todo acto constitutivo de acoso y/o discriminación deberá ser denunciado al o a la Jefe de Servicio, a través de una presentación formal entregada al:</p> <p>i) Jefe/a Departamento de Gestión de Personas ii) Presidente/a del Comité paritario de Higiene y Seguridad Laboral iii) Profesional psicólogo/a del Departamento de Gestión de Personas iv) Jefe/a de Gabinete</p>	<p>1. Designa no a uno, sino que a cuatro funcionarios/as que pueden detentar el rol de receptor/a de denuncia.</p> <p>2. Reitera las orientaciones del Servicio Civil en cuanto a la función y atribuciones de este receptor/a.</p> <p>3. A diferencia de las orientaciones del Servicio Civil y del Instructivo Presidencial de mayo de 2018, el procedimiento de la Subsecretaría sí establece un plazo dentro del cual el o la receptora de la denuncia debe remitir la misma y sus antecedentes a la autoridad administrativa. Ello debe efectuarse en un plazo no mayor a 48 horas.</p>
Pronunciamiento de la autoridad administrativa	<p>Recibida la denuncia y sus antecedentes, el o la Subsecretaria examinará la documentación y calificará la procedencia de ordenar la instrucción de un sumario administrativo. Para esto tiene un plazo de 3 días hábiles contados desde la recepción de la denuncia.</p>	<p>1. No se refiere a la procedencia o no de mecanismos alternativos de resolución del conflicto.</p> <p>2. Recoge lo establecido en las orientaciones del Servicio Civil en cuanto al plazo dentro del cual la autoridad administrativa debe emitir su pronunciamiento, así como lo establecido en el artículo 90 B del Estatuto Administrativo, esto es, si transcurrido ese plazo no hay pronunciamiento, la denuncia se tendrá por presentada.</p> <p>3. No se refiere a la facultad de la autoridad administrativa para desestimar fundadamente la denuncia.</p>
Sumario administrativo	<p>1. Dispone que éste es el procedimiento que debe utilizarse para verificar la existencia de los hechos, determinar la participación punible y, en caso de ser procedente, aplicar</p>	<p>1. En caso de que la autoridad administrativa instruya un proceso disciplinario, la regulación de la Subsecretaría indica que éste debe siempre</p>

	<p>las sanciones administrativas que correspondan.</p> <p>2. Se remite a la regulación establecida en el Estatuto Administrativo.</p> <p>3. Indica que el secreto del sumario administrativo es un mecanismo para resguardar el cumplimiento de los fines de este procedimiento.</p>	<p>adoptar la forma de sumario administrativo, a diferencia de las orientaciones del Servicio Civil, que autorizan a dicha autoridad a ordenar también la instrucción de una investigación sumaria.</p> <p>2. Al igual que las orientaciones del Servicio Civil y el Instructivo Presidencial, esta regulación hace referencia a la facultad del o de la fiscal de decretar medidas precautorias del artículo 136 del Estatuto Administrativo.</p>
Medidas de protección para las víctimas	<p>1. Al igual como ocurre con las orientaciones del Servicio Civil, más allá de las medidas precautorias, no menciona otras medidas específicas de protección para el o la denunciante y/o para las víctimas.</p> <p>2. Sin perjuicio de ello, se reconoce la protección a la víctima como un principio orientador del procedimiento, estableciendo respecto de éste que <i>“desde el momento en que se haga la denuncia en adelante, la Subsecretaría otorgará las facilidades que correspondan para que la víctima acceda a tratamiento psicológico adecuado y orientación jurídica, ya sea dentro y fuera de la institución”</i>.</p>	<p>Si bien no consagra medidas específicas de protección, la definición del principio orientador de protección a las víctimas reconoce la atención psicológica y jurídica como elementos centrales de ésta, cuestión que no hacen las orientaciones del Servicio Civil ni tampoco el Instructivo Presidencial de mayo de 2018, toda vez que el alcance de la protección que establece este último abarca cuestiones vinculadas con adoptar medidas que garanticen privacidad, la no victimización y la celeridad del procedimiento respectivo. Por tanto, ambas descripciones del principio de protección resultan complementarias.</p>
Sanciones	<p>Reitera lo establecido en la normativa legal, esto es, si se acredita acoso laboral y/o actos de discriminación, podrá imponerse alguna de las sanciones previstas en el artículo 121 del Estatuto Administrativo. En cambio, si se acredita acoso sexual corresponderá sancionar con la medida de destitución.</p>	<p>Resulta discutible que se indique que el acoso laboral y los actos de discriminación u otras formas de violencia laboral, diversas del acoso sexual laboral, no son sancionadas igualmente con la medida de destitución, toda vez que éstas, al atentar contra la dignidad humana y el adecuado ejercicio de la función pública, debiesen ser consideradas como infracciones graves del principio de probidad administrativa, las que, conforme al artículo 125 del Estatuto Administrativo, son sancionadas con la medida de destitución.</p>
Principios orientadores	<p>Además de los principios establecidos por el Servicio Civil (confidencialidad, rapidez, responsabilidad e imparcialidad), reconoce como principios orientadores, la proporcionalidad de las medidas precautorias y de la sanción impuesta, y el de protección a las víctimas, además de otros derivados de las garantías de un racional y justo procedimiento: presunción de inocencia, legalidad y debido proceso (derecho a ser oído, derecho a ofrecer y rendir pruebas, y derecho a una decisión fundada).</p>	<p>1. No consagra el principio de igualdad de género exigido por el Instructivo Presidencial de mayo de 2018, por lo que, por lo menos en este punto, el procedimiento aprobado por la Subsecretaría deberá ajustarse.</p> <p>2. Es relevante que consagre como principios orientadores aquellos derivados de las garantías de un racional y justo procedimiento, ya que ellos encuadran las actuaciones del o de la fiscal a cargo de la investigación, quienes, además de dar</p>

	cumplimiento a la regulación del Estatuto Administrativo, deberán actuar en consonancia con estas garantías de rango constitucional.
--	--

Fuente: Propia, en base a Subsecretaría de Prevención del Delito, 2015.

5.2.2. Análisis de la implementación de las orientaciones del Servicio Civil en la Subsecretaría de Prevención del Delito

Existe cierto consenso en que la implementación efectuada en la Subsecretaría de Prevención del Delito de las orientaciones dadas por el Servicio Civil para la elaboración de un procedimiento de denuncia, investigación y sanción del maltrato, acoso laboral y acoso sexual laboral, ha sido positiva, efectiva y completa. En este sentido, las entrevistas aplicadas han permitido concluir que:

- “[I]a implementación de acuerdo a los principios que da el servicio civil ha sido bastante completa (...) las últimas orientaciones datan del año 2018 (...) y sin perjuicio que lo hayamos hecho mucho antes [procedimiento de denuncia, investigación y sanción de la Subsecretaría], se alinea bastante a lo que ellos promueven, entonces me parece que la implementación ha sido (...) efectiva (...)” (Profesional del Departamento de Gestión de Personas, Subsecretaría de Prevención del Delito).
- “[Las orientaciones del Servicio Civil] tienen pleno vigor en la Subsecretaría y están siendo aplicadas (...) hay un avance bien importante en generar una vía formal para recibir denuncias y que permitan que las personas hagan respetar sus derechos y su dignidad como trabajadores, como miembros de organización (...)” (Funcionario División Jurídica y Legislativa, Subsecretaría de Prevención del Delito).
- “En términos generales, el procedimiento existente en esta materia [en la Subsecretaría] funciona correctamente. De esta manera, siguiendo las Orientaciones del Servicio Civil, se reciben las denuncias en base a un formulario tipo, se abren procesos disciplinarios por estos hechos y, en general, se investigan dentro de un período de tiempo razonable,

acogiéndose a los plazos legales” (Funcionario Subsecretaría de Prevención del Delito, Fiscal 1).

- [La implementación de las orientaciones del Servicio Civil en la Subsecretaría ha sido] *[u]na muy buena experiencia, gracias a la existencia de un procedimiento interno conocido y reconocido por todos los funcionarios y asesores de esta Subsecretaría, publicado en la plataforma computacional de la Institución”* (Funcionaria Subsecretaría de Prevención del Delito, Fiscal 3).

Sin perjuicio de esta apreciación positiva, existen cuestiones que resulta necesario relevar y analizar con respecto a este proceso de implementación de las orientaciones del Servicio Civil en la Subsecretaría de Prevención del Delito, considerando que dichas orientaciones se erigen como la principal herramienta de gestión pública para guiar el desarrollo de acciones específicas en materia de violencia laboral.

En cuanto a la denuncia de este tipo de hechos, si bien el procedimiento aprobado por la citada Resolución Exenta N° 4719, de 2015, de la Subsecretaría de Prevención del Delito, establece qué es la denuncia, cuáles son sus requisitos, quién puede denunciar y quién puede recibir una denuncia de esta naturaleza – identificándose cuatro funcionarios/as que pueden actuar como receptores de denuncia – no especifica cómo puede hacerse seguimiento a la denuncia efectuada, ya sea por el o la misma denunciante, por el o la funcionaria que la recepciona o, en su caso, por el Departamento de Gestión de Personas, y, a partir de ello, no garantiza que a los involucrados en las etapas de denuncia e investigación se les den a conocer los hitos más relevantes de las mismas y cómo concluye la etapa investigativa. “[S]abemos que los procesos disciplinarios tienen reserva, y tienen (...) restricciones respecto a la información de los datos, pero (...) ahí hay como una pequeña puerta en que, si bien no vas a dar a conocer la información [de la investigación, que es reservada por ley], sí [puedes informar] hitos [por ejemplo,] se elevó [la denuncia a proceso disciplinario], no se elevó [la denuncia a proceso disciplinario], o se sobreseyó [la investigación], o (...) el fiscal cambió (...) eso es lo que a mi juicio podría dar más

claridad y podría incentivar también el uso de este procedimiento” (Profesional del Departamento de Gestión de Personas, Subsecretaría de Prevención del Delito).

Ahora bien, según se ha informado *“(…) no se encuentra definido que exista una repartición dentro de la Subsecretaría que deba llevar un registro de denuncias, pero sí de procesos disciplinarios, labor esta última que recae en el Departamento de Gestión de Personas (…)”³⁷*. De esta forma, para que exista un mecanismo que permita hacer seguimiento a la denuncia interpuesta e informar a los/as involucrados/as (denunciante, víctima, victimario, testigos) los principales hitos del proceso, la Subsecretaría debe corregir la situación actual y disponer de un adecuado sistema de registro de denuncias que permita dar cuenta de su ingreso, recepción, remisión a la autoridad administrativa y posterior decisión de esta última respecto de aquella. Lo anterior, a pesar de que esta necesidad de registro no se contemple ni exija dentro de las orientaciones del Servicio Civil ni tampoco en el Instructivo Presidencial de mayo de 2018, cuestión que, en todo caso, debiese ser subsanada, a fin de cuantificar las denuncias de esta naturaleza, facilitar su reporte y efectuar adecuado seguimiento de las mismas en todos los ministerios y servicios de la Administración del Estado.

Por otra parte, en cuanto al rol del o de la receptora de denuncia, deben reforzarse las capacitaciones efectuadas a los/as funcionarios/as que cumplen este rol, toda vez que se ha tomado conocimiento de casos en los que estos receptores no se limitan a su función exclusivamente canalizadora de la denuncia, sino que, por el contrario, emiten opinión sobre si debe o no presentarse la denuncia o acerca de su veracidad. *“[E]l procedimiento establece claramente que el rol del receptor es ni siquiera cuestionar lo que te están diciendo, es simplemente recibir información y canalizarla, pero sí tuvimos la situación [de receptores] que decían (...) “¿estás seguro?”, “ten cuidado” [aludiendo a eventuales] (...) consecuencias [de la denuncia], entonces también hay ese ámbito como bien (...) difuso (...) a lo mejor sí sería importante (...) hacer una jornada o una reunión (...) que recuerde cuál es el rol [de los*

³⁷ Oficio N° 320, de 07 de febrero de 2019, que da respuesta a la solicitud de acceso a la información AB091T0000271, ingresada a la Subsecretaría de Prevención del Delito, con fecha 04 de enero de 2019, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública.

receptores de denuncia] y que no corresponde a [éstos] decir (...) “estás exagerando”, “a todos nos pasa” (...)” (Profesional del Departamento de Gestión de Personas, Subsecretaría de Prevención del Delito).

Con respecto a hechos que eventualmente pudieron ser constitutivos de maltrato y/o acoso, pero que finalmente no fueron denunciados, el temor de la víctima se identifica como la principal causa de la no denuncia. “[Si bien] en el procedimiento y también en las orientaciones del Servicio Civil hay cierto resguardo de las víctimas [denunciantes, haciendo referencia al artículo 90 A del Estatuto Administrativo³⁸] (...) creo que [estos resguardos] son bastantes (...) jurídicos (...) por ejemplo (...) no puede ser precalificado, no puede ser destituido en tanto tiempo o no puede (...) ser cambiado de sus funciones sin su consentimiento, pero me falta algo, como que lo encuentro bien frío, como muy liviana para la envergadura de lo que puede [estar denunciando] (...) el temor de la víctima siempre está (...) me van a echar (...) si la denuncia es frente a su superior jerárquico con mayor razón, me va sacar (...) viene la renovación [de contratos y honorarios a fin de año], quizás no en dos meses (...) pero sí a final de año (...) eso yo creo que es (...) la principal razón por la que las personas no denuncian” (Profesional del Departamento de Gestión de Personas, Subsecretaría de Prevención del Delito).

En un sentido similar, se ha señalado “(...) yo he sabido de conductas de violencia a colegas que no fueron investigadas, no se realizó la denuncia y yo supongo que porque los mismos compañeros sintieron, no se sintieron respaldados o sintieron el temor de que su denuncia no iba a llegar a ninguna parte (...) el principal problema es que las víctimas se sientan lo suficientemente seguras de que no va a empeorar su situación por la denuncia que va a formular, eso es yo creo que es el principal obstáculo para recibir denuncias y es la primera función que la administración tiene que realizar (...) o un problema que la organización debe resolver si quiere tener un sistema real o efectivo de denuncias que sean confiables, confiables

³⁸ Derechos del denunciante: i) No puede ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o de destitución, dentro del plazo establecido en dicha norma; ii) No pueden ser trasladados de localidad o de la función que desempeñan, sin su autorización por escrito, durante el plazo establecido en este artículo; y iii) No pueden ser objeto de precalificación anual, si el denunciado es su superior jerárquico, dentro del plazo previsto en este artículo, salvo que expresamente solicite la calificación.

en el sentido que los funcionarios que son víctimas de maltrato sean capaces de obtener un mecanismo de defensa, eso yo no estoy tan seguro que hagamos el cien por ciento de esfuerzo” (Funcionario Subsecretaría de Prevención del Delito, Fiscal 1).

Con relación al pronunciamiento de la autoridad administrativa – en este caso, el o la Subsecretaria de Prevención del Delito –, cabe recordar que el procedimiento de denuncia, investigación y sanción adoptado por esta repartición no se refiere a la facultad de dicha autoridad para desestimar fundadamente la denuncia, cuestión que sí se contempla en las orientaciones del Servicio Civil y en el Instructivo Presidencial de mayo de 2018. En consonancia con ello, y en relación a esta facultad, se ha señalado que, “[t]eóricamente, es posible que se desestime una denuncia si del examen y calificación que hace el Subsecretario éste considera que no es necesaria la instrucción de un proceso disciplinario. Sin embargo, esto no se ha producido en la práctica, sino que la política del servicio ha sido abrir sumarios administrativos en todos los casos para que la verificación de la existencia o no de los hechos, así como la identificación de los responsables, sea objeto de la propia investigación” (Funcionario Subsecretaría de Prevención del Delito, Fiscal 2).

En igual sentido, se ha indicado que “[l]a inmensa mayoría [de las denuncias de esta naturaleza presentadas en la Subsecretaría de Prevención del Delito] da origen a procesos disciplinarios, recuerdo haber visto solo una que fue desestimada y eso ocurrió porque la denuncia correspondía a hechos que ya habían sido investigados” (Funcionario División Jurídica y Legislativa, Subsecretaría de Prevención del Delito). “Cuando la denuncia se canaliza por los actores formales [receptores de denuncia] (...) en general en esta Administración (...) me da la idea de que sí se generan procesos disciplinarios. Te digo me da la idea porque como hay un desconocimiento de lo que ocurre [después de la denuncia]” (Profesional del Departamento de Gestión de Personas, Subsecretaría de Prevención del Delito).

Un funcionario de la División Jurídica y Legislativa de la Subsecretaría de Prevención del Delito señaló que el criterio de la autoridad administrativa actual, esto es que las denuncias por

hechos constitutivos de violencia laboral den origen, por regla general, a procesos disciplinarios, se explica por la fuerte presión que existiría sobre dicha autoridad para que instruya procesos disciplinarios, aun cuando aparezca a simple vista que la denuncia es infundada. En este sentido, según se indicó por dicho funcionario, se prefiere no ejercer la facultad de desestimación de denuncia a que después se considere que la autoridad administrativa no fue empática con la víctima o que está respaldando conductas como las denunciadas. Frente a ello, previene, sin embargo, que en la Subsecretaría de Prevención del Delito “[s]e destinan importantes recursos humanos y de tiempo en este tipo de procedimientos sin que haya un resguardo que permita enfocarse en ciertas causas. La facultad de examen previo que tienen las autoridades administrativas no se ejerce, es ilusoria y, si bien esto, por una parte, es positivo porque toda denuncia es investigada, no tiene el contrapeso de que las personas hagan estas denuncias responsablemente. O sea, si se privilegian las investigaciones, debe capacitarse a los funcionarios públicos sobre la denuncia, sus fundamentos, y las consecuencias que trae aparejada una denuncia calumniosa”.

En este sentido, resulta entonces esencial que el procedimiento de denuncia de la Subsecretaría releve y explique de manera expresa lo dispuesto en el artículo 125 del Estatuto Administrativo, el cual establece un importante mecanismo para desincentivar la interposición de denuncias falsas o infundadas, ya que sanciona con la medida disciplinaria de destitución al funcionario/a que efectúa 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/a.

Otro punto relevante del procedimiento adoptado por esta Subsecretaría, está vinculado con los mecanismos alternativos de resolución de conflictos relativos a violencia laboral. Al respecto, cabe señalar que, si bien dicho procedimiento interno no se refiere expresamente a estos mecanismos – ni para consagrarlos ni para prohibirlos – se ha evidenciado que, en la práctica, la Asociación de Funcionarios/as existente en esta repartición ha actuado como un órgano informal de recepción de denuncias y, en dicho contexto, como una instancia de

mediación previa cuando el conflicto involucra a funcionarios/as que, a la vez, pertenecen a dicha asociación.

Al respecto, se ha indicado que “(...) *hay una carencia (...) una debilidad del proceso [y es] que (...) hemos tenido antecedentes de personas que han canalizado sus denuncias con los dirigentes de la Asociación [de Funcionarios/as], que no es un actor formal de recepción de denuncias, entonces, ahí hay un tema porque la Asociación ¿qué ha hecho? En realidad trata de mediar, ese es su rol, (...) si tú tienes problemas con alguien [te dicen], por ejemplo, “vamos a ver qué ocurre y vamos a conversar con esa persona, a lo mejor se pueden poner en la buena”, y son acciones (...) bastante superficiales porque, si estamos frente a una situación de acoso real, una conversación no [procede], es súper superficial, entonces sí hemos tenido conocimiento informal de qué ellos de cierta forma actúan como receptores informales de denuncias que, en general, no quedan en nada, o sea, obviamente no elevan al Jefe de Servicio para que pueda decidir si elevarlo o instruir un proceso disciplinario, en el fondo queda más [en la acción de] veamos [qué podemos hacer] para que no llegue a mayores [a un proceso disciplinario]” (Profesional del Departamento de Gestión de Personas, Subsecretaría de Prevención del Delito).*

En consonancia con lo anterior y con respecto al rol de la Asociación de Funcionarios/as de Seguridad Pública, la Directiva de esta Asociación ha declarado que “(...) *en ningún caso [puede] apoyar a un/a socio/a en un conflicto contra otro/o socio/a (...) [comprometiéndose] a actuar con completa neutralidad, imparcialidad ante cualquier denuncia, en cualquier instancia que involucre un enfrentamiento entre compañeros.*”. Asimismo, ha señalado: “*Aspiramos a que la Directiva (...) y la Comisión de Honor sean consideradas por los socios como instancia válida para mediar e intentar resolver fraternalmente los conflictos, sin que sea necesario escalarlo a instancias superiores. Hacemos un llamado a los socios a aclarar de inmediato sus dudas y no prestarle oídos a comentarios malintencionados, que sólo buscan atomizar y dividir a nuestra Asociación, producir un clima de inseguridad y menoscabar la gestión de esta directiva. Si existe un reproche contra la Directiva, puede ser canalizado a través de la Comisión de Honor o bien directamente con cada dirigente. Estamos siempre dispuestos a escuchar y aclarar cualquier*

duda con nuestros socios. Consideramos imperativo que se agoten las instancias internas de diálogo antes de hacer una denuncia formal. Necesitamos mostrarnos como una organización unida y fuerte ante la autoridad, y estos conflictos nos dividen y debilitan (...)” (Funcionario de la Subsecretaría de Prevención del Delito, Presidente de la Asociación de Funcionarios/as de Seguridad Pública, ANFUSEPU, hace lectura del Comunicado N°4/2018 de dicha organización).

Ahora bien, con respecto a un rol específico de mediación por parte de la Asociación de Funcionarios, el Presidente de ANFUSEPU precisó que “(...) *tratamos de hacerlo, pero cuesta, no hemos llegado a (...) eso. [En este rol de mediación] no nos ha tocado [desestimar una denuncia o decirle a una persona que no denuncie] porque a una persona que está sintiendo que es vulnerada y tú le dices “déjalo pasar o aguántate” es peor (...)* [han habido] *intentos de mediación, pero más bien de que [la persona] demorara un poco [la denuncia], que lo pensara bien, pero en ningún caso de que no la hiciera, porque estaba en su derecho*”.

A partir de lo reseñado, corresponde que el procedimiento interno de la Subsecretaría clarifique de manera expresa si la Asociación de Funcionarios/as de Seguridad Pública puede tener o no la calidad de órgano receptor de denuncias y, en caso afirmativo, cuál o cuáles serían las atribuciones de ésta en el ejercicio de dicha función específica. Ello, por cuanto se evidencia una cierta confusión de atribuciones cuando en el conflicto vinculado a violencia laboral están involucrados, como víctima o victimario, funcionarios/as que, a la vez, se encuentra afiliados/as a dicha Asociación.

Los documentos de orientaciones del Servicio Civil, de 2015 y 2018, tampoco aluden al rol específico de las asociaciones de funcionarios/as en la etapa de formulación y recepción de denuncia, ni tampoco se refieren a un eventual rol mediador de éstas cuando el conflicto se produce entre asociados/as. En este sentido, resulta relevante destacar lo dicho por el Presidente de la Asociación de Funcionarios/as de Seguridad Pública, ANFUSEPU: “(...) *yo pregunté al Servicio Civil por qué nosotros [Asociación de Funcionarios/as] no éramos considerados como receptor [de denuncia, pues] ahí también podríamos tener instancias de*

mediar si es que son socios ambos [víctima y victimario] y la respuesta fue que una Asociación era un receptor de denuncias todo el rato, o sea, constantemente podía (...) recibir una denuncia (...)”.

De esta forma, si para el Servicio Civil las asociaciones de funcionarios/as constituyen siempre instancias receptoras de denuncias, corresponde explicitar dicho rol, a fin de delimitar también las acciones que éstas pueden desarrollar en el ejercicio del mismo, debiendo declararse, además, de manera expresa, la improcedencia de toda acción de mediación formal o informal entre socios/as, considerando la gravedad que revisten las conductas constitutivas de violencia laboral. Lo anterior, aun teniendo en consideración que las directrices impartidas por el propio Servicio Civil en materia de mecanismos alternativos de resolución de conflictos no establecen que éstos sean *“improcedentes”*, sino que únicamente aluden a la *“inconveniencia”* de los mismos, apuntando principalmente, por una parte, a que dentro de los ministerios y servicios de la Administración del Estado no haya ninguna instancia previa – formalmente establecida en el procedimiento – facultada para evaluar y, en su caso, desestimar una denuncia de esta naturaleza, o bien, para instar a una mediación entre las partes, antes de que dicha denuncia sea conocida por la autoridad superior; y, por otra, a que si es la autoridad la que efectúa dicha desestimación previa, ello se realice de manera fundada, no existiendo especial cuidado en abordar el rol que otros actores dentro del servicio pueden llegar a tener y que, eventualmente, puede convertirlos en instancias informales de desestimación de denuncias o de mediación, como ocurre con la Asociación de Funcionarios/as en la Subsecretaría de Prevención del Delito.

Ahora bien, esta *“inconveniencia”* de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, si bien es sostenida por el Servicio Civil, no es explicitada en el Instructivo Presidencial de mayo de 2018, ni tampoco es necesariamente compartida dentro de la Subsecretaría de Prevención del Delito. Así, por ejemplo, se ha señalado:

- *“De oídas supe que, en una de las divisiones, el jefe de la división [tenía a su cargo un] departamento (...) en que trabajaban hartas mujeres. Ellas se estaban organizando para*

presentar una denuncia contra una persona que tenía un rol de coordinador (...) [la denuncia era] por malos tratos. [La persona se] refería a [la víctima] en forma despectiva, con garabatos (...) y el jefe de división, antes de que se formalizara la denuncia habló con todas ellas, hizo una especie de diagnóstico de control de daños y entendió que, trasladando a esa persona, ellos entendían que estaba solucionado el problema (...) se habló con el coordinador y se le explicó [que] o se le trasladaba o se le sumariaba y él accedió a ser trasladado. Pero todo eso se hizo en forma como para sistémica, sin asesoría legal ni con conocimiento directo tampoco de la jefatura del servicio (...) el jefe respectivo apuntó sobre todo al clima de su organización, que más allá del proceso disciplinario que hiciera, tenían que seguir trabajando [con el victimario] al día siguiente y no se iba. Iban a seguir con él, con esa persona ahí, iban a seguir todos afectados y me parece que (...) salió bien la alternativa que siguió.” (Funcionario de la División Jurídica y Legislativa, Subsecretaría de Prevención del Delito).

- *“He tomado conocimiento de situaciones que pudieron ser constitutivas de maltrato y/o acoso que no fueron denunciadas formalmente y que fueron resueltas eficazmente, en atención a que la víctima solicitó directa y personalmente al jefe de recursos humanos de aquella época, fundadamente, cambio de dependencia y de funciones (...) La rápida intervención y respuesta permitió interrumpir una eventual situación de acoso o maltrato”* (Funcionaria Subsecretaría de Prevención del Delito, Fiscal 3).

De esta forma, y en relación a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos vinculados a violencia laboral, hay dos posturas contrapuestas. Una, sostenida por el Servicio Civil, cuya premisa es la inconveniencia de contemplar mecanismos de este tipo en los procedimientos de denuncia, investigación y sanción de hechos constitutivos de violencia laboral, en atención a lo siguiente:

- Si existe una denuncia por hechos de esta naturaleza, lo que corresponde es dar inicio al debido proceso administrativo, en atención a la gravedad de la conducta denunciada y a

las asimetrías de poder que se producen en este tipo de situaciones (Servicio Civil, 2015, p. 15; 2018, p. 12).

- El proceso disciplinario regulado en el Estatuto Administrativo no contempla fases de mediación o conciliación, por ende, y como lo ha sostenido la Contraloría General de la República, al tratarse de procedimientos específicamente reglados, no admiten otros trámites que los expresamente previstos en el cuerpo legal que los rige³⁹.

Otra postura – recogida principalmente a través de las entrevistas efectuadas con ocasión de la presente investigación – considera que los mecanismos alternativos de resolución de conflictos constitutivos de violencia laboral sí resultan procedentes frente a hechos de esta naturaleza, destacando incluso sus efectos positivos dentro de la gestión interna de la organización, toda vez que:

- Permiten regular de mejor forma los recursos humanos y de tiempo que deben destinarse para el desarrollo de procesos disciplinarios, enfocando éstos sólo a la investigación de los hechos más graves que hacen improcedente una instancia intermedia de mutuo entendimiento entre las partes involucradas.
- El proceso disciplinario no siempre constituye una respuesta efectiva frente a la necesidad de dar continuidad a la función pública. Existen casos donde las propias víctimas y/o victimarios solicitan y/o aceptan voluntariamente una salida alternativa (por ejemplo, cambio de funciones o de dependencia dentro de la entidad) como una forma válida de precaver o de resolver un conflicto de este tipo, sin necesidad de que ello se materialice a través de un procedimiento disciplinario, sino que, a través de una decisión de la jefatura directa, previo acuerdo entre las partes involucradas. Ello puede ser considerado más reparatorio y eficaz que el proceso disciplinario en sí mismo.

³⁹ Dictámenes N° 34.325, de 2006, N° 19.327, de 2008, y N° 36.766, de 2009, todos de la Contraloría General de la República (Servicio Civil, 2015, p. 15; 2018, p. 13).

Por su parte, el Instructivo Presidencial de mayo de 2018, a diferencia de lo sostenido por el Servicio Civil, no señala que estos mecanismos alternativos sean improcedentes ni inconvenientes, sino que únicamente indica que, en caso de existir, no pueden jamás obstar a la instrucción o continuación del proceso disciplinario, toda vez que las materias vinculadas a violencia laboral son consideradas de orden público.

De esta manera, a partir de lo reseñado, puede sostenerse que en la Subsecretaría de Prevención del Delito la facultad de desestimación previa de denuncias no es ejercida por la autoridad superior de dicho organismo, y que su procedimiento interno de denuncia, investigación y sanción de los actos constitutivos de violencia laboral no contempla mecanismos alternativos de resolución de conflictos de esta naturaleza. Ello implica que toda denuncia de este tipo da lugar al correspondiente proceso disciplinario, sea investigación sumaria o sumario administrativo.

Si bien desde el Servicio Civil se ha señalado que determinar si la denuncia resulta creíble o no es una atribución que debe ser ejercida a través de un procedimiento normado o reglado, como lo es el proceso disciplinario del Estatuto Administrativo (Funcionaria 1 de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las Personas del Servicio Civil), lo que resulta coincidente con la práctica de la Subsecretaría de Prevención del Delito, ello no considera la importante cantidad de recursos humanos y de tiempo que deben destinarse para la ejecución y conclusión de cada uno de los procesos iniciados por denuncias de este tipo, lo que, en la práctica conlleva a restar eficacia a la utilización de dicha herramienta, en atención a que estos procesos no siempre se tramitan de manera rápida y expedita para dar respuestas oportunas al conflicto que se está presentando, lo que, a su vez, puede significar una mayor victimización o indefensión para los/as involucrados/as en el mismo.

Es indiscutible que todas las denuncias que se efectúan en el ámbito de la violencia laboral requieren igual trato y seriedad en su abordaje, pero también es efectivo que no todas estas denuncias dan cuenta de hechos que eventualmente pueden ser constitutivos de violencia

laboral, por tanto, se estima necesario replantear las orientaciones y procedimientos en torno a dos cuestiones: i) desestimación previa de denuncias, puesto que ésta es una facultad que se radica exclusivamente en la autoridad superior del Servicio, la que, como ocurre en la Subsecretaría de Prevención del Delito, puede experimentar una alta presión por instruir un proceso disciplinario aun cuando la denuncia carezca de mayores fundamentos; y ii) mecanismos alternativos de resolución de conflictos, toda vez que éstos se declaran únicamente como “*inconvenientes*”, debiendo explicitarse su improcedencia frente a hechos eventualmente constitutivos de violencia laboral, a fin de precaver la existencia de instancias informales o formales de mediación.

A partir de lo anterior, y con el objeto de propender a un necesario equilibrio entre la investigación de hechos de esta naturaleza mediante el correspondiente proceso disciplinario y la adecuada utilización de los recursos institucionales, resulta necesario reforzar el ejercicio de la facultad de desestimación de denuncias, evaluando que ésta recaiga no en la autoridad administrativa, sino que en un organismo al interior de la institución – compuesto por representantes de los funcionarios/as y del Servicio, como, por el ejemplo, el Comité Paritario de Higiene y Seguridad – que se encuentre facultado para recepcionar las denuncias, examinar los hechos y sus fundamentos, pudiendo, a su vez, desestimar fundadamente las denuncias si éstas no cumplen con los requisitos para su interposición, o bien, si dan cuenta de manera expresa de hechos que no son constitutivos de violencia laboral. Ello, permitiría dotar de mayor efectividad a la facultad de desestimación, así como efectuar un “*filtro*” de denuncias, con el objeto de remitir a la autoridad administrativa sólo aquellas que cuentan con fundamentos suficientes para instruir un proceso disciplinario, administrando de mejor forma los recursos humanos y de tiempo que deben destinarse para el desarrollo de estos procesos, enfocando los mismos sólo a la investigación de los hechos más graves, es decir, de aquellos que cuentan con antecedentes fundantes y que dan cuenta de acciones u omisiones eventualmente constitutivas de violencia laboral.

Otro aspecto relevante de la implementación de las orientaciones del Servicio Civil en la Subsecretaría de Prevención del Delito, se vincula al desarrollo de la investigación y, en este ámbito, el procedimiento interno de esta repartición indica que, para ello, la autoridad administrativa respectiva deberá instruir un sumario administrativo, cuya regulación se encuentra en el Estatuto Administrativo. Lo anterior, en consonancia con lo señalado en las referidas orientaciones y en el Instructivo Presidencial de mayo de 2018, aun cuando éstos permiten desarrollar la investigación de los hechos a través de una investigación sumaria o de un sumario administrativo y no sólo a través de este último, como ocurre en la mencionada Subsecretaría.

Al respecto, cabe tener presente que “[se optó por el procedimiento disciplinario del Estatuto] *porque es la única manera de investigar si se infringe alguna prohibición o (...) no [se] cumple una de las obligaciones (...) no queda otra opción, a menos que se hubiese reformado el Estatuto [Administrativo]*” (Abogada asesora organizaciones sindicales del sector público, Experta 1). En igual sentido, respecto del proceso disciplinario, se ha señalado que “(...) *no es algo que hayamos optado [en el Servicio Civil], es lo que tipifica y sanciona (...) la ley*” (Funcionaria 1 de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las Personas del Servicio Civil). Lo anterior, a pesar de que se reconoce que “[l]os sumarios son una forma de actuar, una forma de investigar que viene del año uno, es muy antiguo, no fue pensado para hacer este tipo de cosas, por lo tanto, es difícil para cualquier funcionario (...) llevar un sumario si no tiene la competencia (...) el tiempo (...) dedicación exclusiva. [Los fiscales a cargo de sumarios] son personas que (...) [forman parte] de la misma institución, (...) el jefe al interior del Servicio termina siendo juez y parte, entonces [el sumario] tiene cosas buenas y tiene cosas malas” (Funcionaria 2 de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las Personas del Servicio Civil).

Ahora bien, en cuanto a si el proceso disciplinario regulado en el Estatuto Administrativo – sea investigación sumaria o sumario administrativo – resulta pertinente y adecuado para investigar y sancionar hechos constitutivos de violencia laboral, existen visiones contrapuestas tanto fuera de la Subsecretaría de Prevención del Delito, como al interior de ésta, toda vez que, con ocasión

de las entrevistas realizadas, se indicó, por una parte, que este proceso sí es pertinente y adecuado, ya que las conductas constitutivas de acoso laboral y acoso sexual, debidamente acreditadas mediante un procedimiento disciplinario, constituyen infracciones funcionarias, esto es, conductas prohibidas expresamente por el régimen estatutario, pudiendo ser sancionadas incluso con la destitución (Funcionaria Subsecretaría de Prevención del Delito, Fiscal 3). En consonancia con ello, se indicó que este proceso no es un mal instrumento, toda vez que desarrollar las investigaciones con sujeción al mismo permite relevar las conductas constitutivas de violencia laboral dentro de las organizaciones públicas. Por tanto, la dificultad radicaría entonces, no en el proceso, si no en una deficiente utilización del mismo, lo que se reflejaría, por ejemplo, en la importante brecha que existe entre el número de denuncias y las sanciones efectivamente impuestas por conductas constitutivas de violencia laboral (Funcionaria 2 de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las Personas del Servicio Civil).

En contraposición a ello, se indicó también que la regulación de los procesos disciplinarios en el Estatuto Administrativo debiese, en general, ser objeto de múltiples modificaciones tendientes a modernizarla, incorporando dentro de ellos en forma expresa principios y elementos que son propios del actual proceso penal. En la actualidad, por ejemplo, la etapa de investigación de un proceso disciplinario es secreta para el inculpado, lo que, si bien no anula su derecho de defensa, pues existe una etapa de prueba posterior al cierre del sumario, sí lo limita e impide al inculpado saber por qué hechos lo están investigando para ir preparando con anticipación sus alegaciones y medios de prueba. En este sentido, debiese eliminarse el secreto de la investigación para el inculpado/a e incorporarse un deber legal del o de la fiscal de informar al inculpado/a que está siendo investigado/a. Asimismo, debiesen consagrarse expresamente medidas de protección para víctimas y testigos, así como incorporarse los medios tecnológicos dentro de la tramitación del proceso, a fin de permitir acelerar la investigación y evitar trámites engorrosos que solo la dilatan (Funcionario Subsecretaría de Prevención del Delito, Fiscal 2).

En un sentido similar, se señaló que la gran cantidad de denuncias por violencia laboral efectuadas por funcionarios/as públicos/as en el marco de la tutela laboral que se tramita ante

los tribunales laborales refleja, de alguna manera, que los/as funcionarios/as consideran que el proceso disciplinario no es efectivo ni confiable. “[El proceso disciplinario] *es malo (...) es el único proceso sancionatorio inquisitivo donde existe el secreto, ni siquiera en los procedimientos penales (...) juez y parte. Todo ese tipo de cosas existen en un proceso disciplinario del Estatuto Administrativo (...) o sea, no hay derecho a un debido proceso bajo ningún punto de vista.*” (Abogada asesora organizaciones sindicales del sector público, Experta 1).

Sin perjuicio de ello, y considerando que el proceso disciplinario del Estatuto Administrativo es la herramienta prevista, hasta la fecha, por el legislador para investigar y sancionar cualquier conducta que infrinja deberes y prohibiciones funcionarias, cabe tener presente que los actores que se han identificado en la Subsecretaría de Prevención del Delito como más relevantes para el éxito o fracaso de una investigación de esta naturaleza, son los siguientes:

- El o la jefa del Servicio pues “(...) *tiene que tener la voluntad de (...) esclarecer los hechos que se denuncian (...) en contra de quien sea, y (...) dan la señal de que hay conductas [que] no son tolerables* (Funcionario de la División Jurídica y Legislativa, Subsecretaría de Prevención del Delito).
- El investigador/a o fiscal a cargo de la investigación, ya que es él quien determina las diligencias necesarias para verificar la existencia de los hechos y la identificación de los responsables, es el que evalúa la prueba y el que propone la medida disciplinaria en base al mérito de los antecedentes. Es fundamental también la rapidez con la que el fiscal lleva a cabo la investigación. En este sentido, cuando transcurre demasiado tiempo, los testigos, la víctima o incluso el mismo inculpado muchas veces ya se han ido del Servicio y resulta muy difícil ubicarlos para una toma de declaración. En casos de acoso sexual y/o laboral esto cobra aún más relevancia, ya que puede existir una vulneración de derechos fundamentales hacia una persona de la institución, por lo que la pronta verificación de los hechos es la única manera de evitar que esos derechos continúen afectándose. Cuando se designa a una persona idónea, se realizan las diligencias adecuadas y se tienen resultados en corto tiempo, ya sea para sobreseer,

absolver o imponer una medida disciplinaria. Cuando no es así, el proceso disciplinario se dilata, generándose mayor nerviosismo y ansiedad al interior de los equipos de trabajo. Muchas veces esto ha desencadenado que deba nombrarse un nuevo fiscal, quien ha tenido que hacer una vez más las diligencias ya realizadas por el anterior, generándose con esto revictimización en los/as funcionarios/as denunciados (Funcionario Subsecretaría de Prevención del Delito, Fiscal 2).

Esta tendencia de relevar el rol de la jefatura máxima del Servicio, así como de los/as fiscales encargados de la investigación, se reflejó también en los resultados de la segunda consulta de acoso en los servicios públicos, dados a conocer en diciembre del año 2014 por el Servicio Civil. En dicha oportunidad, los servicios evaluaron como determinantes en el éxito o fracaso de la prevención, investigación y tratamiento de denuncias de acoso laboral y acoso sexual, a las jefaturas máximas del servicio (28%), al área de gestión de personas (25%), a los/as fiscales encargados/as (22%), a los/as receptores de denuncia (14%) y a las asociaciones de funcionarios/as (11%). A partir de lo anterior, el estudio publicado en 2014 concluye que “[l]a experiencia ha demostrado que es crítico en el proceso, contar con actores claves, capacitados e informados en materia de denuncia, investigación y sanción de acoso laboral y sexual, que contribuyan a generar mejores condiciones para el tratamiento efectivo de estas situaciones” (Servicio Civil, p. 10).

Por último, y en relación con la imposición de una sanción una vez que concluye la etapa de investigación, cabe tener presente que, al interior de la Subsecretaría de Prevención del Delito, se ha señalado: “(...) el dato que yo tengo es que la mayoría [de las denuncias] se desestima [a través del procedimiento disciplinario respectivo] y claro yo entiendo que hay un tema (...) legal [vinculado a] qué es [y qué no es] acoso (...) [en todo caso] las vistas fiscales (...), si bien sobreesen, igual pueden sugerir ciertas medidas preventivas o lo que sea (...) [pero] la verdad es que yo nunca he tomado conocimiento de eso (...) la gente puede denunciar, se canaliza, se eleva al jefe de servicio [pero] no tenemos idea qué más [ocurre]” (Profesional del Departamento de Gestión de Personas, Subsecretaría de Prevención del Delito).

El alto número de desestimación de denuncias a través del proceso disciplinario respectivo se ve refrendado con los datos proporcionados por la Subsecretaría de Prevención del Delito, puesto que, de un total de 13 procesos disciplinarios instruidos por hechos constitutivos de violencia laboral en el período 2014 – 2018, 8 han sido sobreseídos y sólo 1 terminó acreditando la conducta denunciada, imponiéndose la sanción de destitución. Esto último ocurrió, sin embargo, en un sumario administrativo instruido por hechos de agresión física y acoso sexual fuera del espacio laboral. Cabe agregar, además, que, al mes de febrero de 2019, existían 4 procedimientos de esta naturaleza aún vigentes⁴⁰.

La existencia de un alto número de desestimaciones de denuncias y, por ende, de un bajo número de causas en las que se impone una sanción disciplinaria, también es una tendencia que se refleja en los resultados de la ya citada segunda consulta de acoso en los servicios públicos efectuada por el Servicio Civil. Según este estudio de 2014, del total de denuncias de acoso recibidas (398), se acreditaron mediante procesos disciplinarios 49 conductas, lo que corresponde al 12%. Para los años 2011 y 2012, del total de denuncias de acoso recibidas (429), se acreditaron mediante procesos disciplinarios 60 conductas, lo que corresponde al 13,9%. Al respecto, se indica que *“(...) podrían ser diversas las causas que originan no lograr acreditar este tipo de conductas, como no presentar las pruebas necesarias que acompañen el relato de la denuncia, no contar con testigos que puedan declarar a favor de la víctima, o que la denuncia fue por otro tipo de vulneración de derecho fundamental, ya sea atentando a la dignidad o integridad física y/o psíquica de la víctima, entre otras”* (Servicio Civil, 2014, p. 8).

5.3. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA ABORDAR LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE VIOLENCIA LABORAL

⁴⁰ Oficio N° 320, de 07 de febrero de 2019, que da respuesta a la solicitud de acceso a la información AB091T0000271, ingresada a la Subsecretaría de Prevención del Delito, con fecha 04 de enero de 2019, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública.

Las orientaciones del Servicio Civil para la elaboración de procedimientos destinados a denunciar, investigar y sancionar el maltrato, el acoso laboral y el acoso sexual laboral, así como los instructivos presidenciales de 2015 y 2018, constituyen, como ya se ha señalado, la principal herramienta de gestión pública para que los ministerios y servicios de la Administración del Estado aborden hechos constitutivos de violencia laboral.

A partir de ello, y en relación a la implementación de dichas orientaciones en los diversos organismos públicos – más allá del caso puntual de la Subsecretaría de Prevención del Delito –, se ha señalado que “[el escenario] *es bien variado porque hay algunos servicios que (...) tienen un desarrollo medio y algunos que tienen un mayor desarrollo [en la elaboración de sus procedimientos de denuncia, investigación y sanción] (...) pero finalmente la base [de éstos] (...) es el Estatuto Administrativo. [Ahora bien] más que en los documentos nosotros vemos que las grandes dificultades las tenemos en la implementación de esos documentos, en cómo se interpreta la ley y en cómo se llevan a cabo los procesos [disciplinarios]. Vemos que tenemos un número de denuncias, que la gente se atreve a denunciar, que confía en la institución para hacerlo, pero qué pasa en esa caja negra que tiene sumarios (...) [es ahí] donde vemos las mayores dificultades, porque finalmente tú puedes tener un documento maravilloso, pero si está mal implementado es la gran dificultad (...)*” (Funcionaria 1 de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las Personas del Servicio Civil).

En un sentido similar, se ha indicado que la implementación de las orientaciones del Servicio Civil en los ministerios y servicios de la Administración del Estado ha sido “[l]enta, claramente lenta, porque (...) cada uno de los servicios se demora mucho en la generación de las orientaciones (...) y ahora si hablamos de efectividad de los procedimientos ahí estamos en otro tipo de problema, pero en cada uno de los servicios claramente es lento el proceso de generación” (Abogada asesora organizaciones sindicales del sector público, Experta 1).

Con respecto al rol que ha tenido el Servicio Civil en la implementación de estas orientaciones, se ha precisado que “[o]riginalmente, desde que se formó el Servicio hasta el año 2016-2017,

(...) nuestro rol en la materia [fue] un rol asesor [por tanto] cuando los servicios nos reportaban (...) era más bien desde buena voluntad [de éstos] (...), de la buena relación que teníamos con ellos (...) [pues] no teníamos una forma de [exigir el cumplimiento de las orientaciones] (...) [el año] 2016 se dictó la Ley 20.955 que fortalece el Servicio Civil y ahí se nos (...) [confiere un] rol rector. ¿Qué quiere decir este rol rector? Que no es fiscalizador (...) como primero se viene a la cabeza, sino que es de rectoría, es decir, de dictar normas de aplicación general que todos los servicios públicos tienen que seguir en el ámbito de gestión y desarrollo de personas, y ahí (...) nosotros elaboramos (...) la norma de ambientes laborales y de calidad de vida laboral (...) Entonces, con este nuevo rol ahora sí nosotros tenemos la fuerza legal para exigir a los servicios públicos que nos cuenten qué pasa [con las orientaciones] (...) [de esta manera] nosotros levantamos el incumplimiento y es la Contraloría [General de la República] la que después investiga, audita y determina las sanciones correspondientes (...) lo que evaluamos es el cumplimiento de la norma (...)" (Funcionaria 1 de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las Personas del Servicio Civil).

Considerando entonces este nuevo rol que detenta el Servicio Civil y que las primeras orientaciones dadas en el ámbito de la violencia laboral datan del año 2015, se ha reconocido que "[y]a tenemos que empezar a sacarle un poquito más de rueda a la discusión del procedimiento, que tenga (...) igualdad de género dentro de sus principios y (...) [otras cuestiones] más que pide el Instructivo del 23 de mayo [de 2018] (...) el [Instructivo de] 2015, que fue un instructivo sobre buenas prácticas laborales, tenía tres ejes. Uno de esos ejes hacía énfasis en los ambientes laborales y pedía que (...) todos [los servicios] tuvieran un procedimiento que formalizara el accionar de las denuncias y su sanción, pero hasta ahí nomás nos quedamos, o sea, [bastaba con] tener [el procedimiento] (...) Ahora ya vamos un pasito más allá, [en el sentido] de revisar la calidad [de dichos procedimiento] y, a lo mejor, el 2020, empezar a trabajar con los fiscales y así ir avanzando [para que] ninguno [de los ministerios y servicios de la Administración del Estado] quede abajo, porque también nos pasa mucho que tenemos algunos servicios que están en un nivel súper alto y vemos otros servicios que están recién incorporando maltrato, o sea, súper heterogéneo en ese sentido los servicios públicos.

Entonces la idea es ir avanzando todos en conjunto y que tengamos un estándar mínimo [común] para todos los funcionarios y funcionarias públicas [frente a este tipo de hechos]” (Funcionaria 2 de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las Personas del Servicio Civil).

Ahora bien, sin perjuicio de las dificultades de implementación ya descritas, así como de los nuevos desafíos que se plantean en este ámbito considerando el rol rector del Servicio Civil, a través de las entrevistas realizadas, se han identificado como fortalezas de las herramientas de gestión pública para el abordaje de hechos constitutivos de violencia laboral, las siguientes:

- Tener un mecanismo que sea claro, difundido y promovido, a fin de que sea de público conocimiento. Todas las actividades de difusión, promoción y capacitación, así como el trabajo conjunto con el Servicio Civil en este ámbito, permiten instalar en los servicios la percepción de que efectivamente hay conductas que no serán toleradas. *“(...) [E]s difícil que una persona que tiene tendencias a abusar (...) se sienta con la impunidad para realizarlo. En ese sentido el control social que pueda reforzarse en el grupo también es importante.”* (Funcionario Subsecretaría de Prevención del Delito, Fiscal 1). Además, *“(...) las sanciones que establece el legislador [frente a este tipo de hechos, comprenden] incluso la destitución (...) [lo que permite] mostrar la seriedad con que el ordenamiento jurídico aborda estas temáticas”* (Funcionario de la División Jurídica y Legislativa, Subsecretaría de Prevención del Delito).
- Que toda denuncia de esta naturaleza deba ser conocida por el/la Jefe/a de Servicio – más allá de quien sirva ese cargo en un momento dado – permite formarse una impresión general de cómo está funcionando la organización a nivel de clima laboral
- Las orientaciones dan cuenta de un procedimiento que tiene plazos, responsabilidades y elementos para que cualquier funcionario/a sepa identificar la existencia de conductas de maltrato y acoso, así como qué hacer frente a las mismas. En este último ámbito, las orientaciones, además, entregan un formato tipo de denuncia, lo que se visualiza como positivo, pues, de algún modo, desincentiva la realización de acusaciones que no sean fundadas y estandariza la recepción de denuncias.

Por su parte, como debilidades de las herramientas de gestión pública para el abordaje de hechos constitutivos de violencia laboral, se han identificado las siguientes:

- Se percibe un bajo acompañamiento del Servicio Civil al momento de implementar las orientaciones de acuerdo a la realidad de cada institución. En este sentido, se ha señalado que *“cuando uno empieza a [implementar el modelo propuesto] hay elementos que [el Servicio Civil] no considera porque escapan de la teoría (...) entonces yo creo que el Servicio Civil llega hasta cierto punto, pero la bajada [a los servicios] como que es problema tuyo y, finalmente, la bajada es lo más sustancial (...)”* (Profesional del Departamento de Gestión de Personas, Subsecretaría de Prevención del Delito).
- Si bien las orientaciones reconocen que es necesario dar protección a las víctimas, quedan sólo en eso, sin especificar qué medidas son las que se podrían implementar para ello. Lo anterior, a pesar de que la protección a la víctima se percibe como uno de los temas centrales para incentivar la denuncia y para hacerse cargo de los ambientes laborales. Así, la primera medida debiera ser siempre resguardar o proteger al o a la denunciante. Sin embargo, la protección generalmente implica cambiarlo de su lugar o puesto de trabajo, lo que, además de no atender a la gravedad de la conducta, muchas veces es percibido como una sanción para el propio denunciante.
- A pesar de la actualización de 2018, las medidas preventivas y de control por parte de los Departamentos de Gestión de Personas para mejorar el clima laboral y/o detectar riesgos no se encuentran lo suficientemente desarrolladas en las orientaciones, correspondiendo abordarlas con mayor detalle, señalando ejemplos y estableciendo requisitos específicos de cómo llevarlas a cabo.
- En cuanto al abordaje de las denuncias, se ha sostenido que falta una etapa intermedia que permita efectuar una revisión más exhaustiva de los antecedentes y, en su caso proponer una salida alternativa, antes de dar inicio al proceso disciplinario. *“(...) [E]n estas orientaciones [del Servicio Civil] falta darle un carácter más como de última ratio a los procedimientos disciplinarios (...) las acciones adoptadas van casi siempre orientadas*

a [iniciar un proceso disciplinario] (...) y en el camino quedan las otras medidas alternativas que, de haber más flexibilidad, pudieran tomarse [como, por ejemplo] (...) que un agresor (...) ofrezca disculpas públicas, efectuar talleres de trabajo en equipo, terapias grupales (...) falta flexibilidad para tener un espacio intermedio que estudie la admisibilidad [de la denuncia] (...)” (Funcionario de la División Jurídica y Legislativa, Subsecretaría de Prevención del Delito).

Sin embargo, tal postura no es pacífica. Desde el Servicio Civil indican que “(...) sabemos que muchos servicios no utilizan los sumarios sino que [adoptan] medios y mecanismos alternativos, que es lo que no queremos que pase, porque (...) [vulnera] los derechos fundamentales [de los funcionarios y funcionarias] sobre todo en estas instancias que hay diferencias de poder. Entonces, hay (...) que ser súper apegados a lo que indica el Estatuto y llevar el procedimiento a través de un sumario o investigación sumaria que, aunque sabemos que no son lo mejor para estos casos porque fueron creados para otra cosa (...), es lo que tenemos a la fecha (...)”. (Funcionaria 1 de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las Personas del Servicio Civil).

- El proceso disciplinario consagrado en el Estatuto se percibe como un procedimiento que no es efectivo y “(...) [en el] que los funcionarios no confían (...) tenemos que pensar que la misma administración pública está jerarquizada, no voy a acusar a mi jefe (...) me van a echar (...) y empezamos a hablar del mismo problema, de la inestabilidad del empleo público [porque], si existiera un sistema de empleo estable, yo no tendría tanto miedo, no tendría tanto susto a denunciar (...) [si] existiera un sistema [estable] de empleo [público] y un procedimiento sancionatorio eficaz, no el sumario en que el jefe de servicio lo instruye y lo resuelve el mismo, o sea, si te quiere echar, te echa igual (...) si tuviese todas esas garantías claramente los funcionarios y los trabajadores del sector público no tendrían ningún miedo en decir que determinada persona [incurrió en una conducta constitutiva de violencia laboral]” (Abogada asesora organizaciones sindicales del sector público, Experta 1).

- En cuanto al desarrollo de la investigación, que los/las investigadores/as o fiscales no sean personas especializadas en la materia y que no haya dedicación exclusiva para que éstos/as efectúen la investigación de los hechos denunciados.
- En materia de sanciones, se percibe que “(...) *todavía la instituciones no le toman el peso a la importancia que tiene sancionar cada una de estas denuncias, brindando la información respectiva a quienes son parte del proceso como denunciante, víctima y denunciado (...) eso también falta mucho en nuestras orientaciones, como que está todo el contenido, lo mínimo que debiese tener, pero nos falta también como qué pasa después [de que se formula la denuncia], yo creo que eso puede ser algo que tenemos que ir mejorando*” (Funcionaria 2 de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las Personas del Servicio Civil).
- Asimismo, las orientaciones no se hacen cargo de la figura del acosador/a laboral porque “(...) *si bien es cierto que [el acoso laboral] no es como la figura del acoso sexual, ya que si se llega a determinar que hay acoso sexual el Estatuto Administrativo tiene una sanción específica, que es la destitución del funcionario, en el caso (...) del acoso laboral las sanciones pueden ir desde censura, multa, suspensiones, y entonces el acosador lo tenemos dentro de la institución igual, entonces de alguna manera a las orientaciones también les falta determinar qué hacemos con esa persona que es una persona que tiene una enfermedad o que tiene problemas de relaciones o que necesita un coaching para relacionarse mejor con un equipo de trabajo (...) entonces el problema es que qué hacemos con él, qué medidas tomamos con esa persona para que se pueda de alguna manera insertar en un equipo de trabajo (...)*” (Abogada asesora organizaciones sindicales del sector público, Experta 1).

A partir del proceso de implementación descrito, así como de las fortalezas y debilidades que se han identificado en las herramientas de gestión pública para abordar hechos constitutivos de violencia laboral, cabe entonces determinar si el procedimiento para denunciar, investigar y sancionar tales hechos – y que debe elaborar cada ministerio y servicio de la Administración del Estado en base a las orientaciones dadas por el Servicio Civil y por el Instructivo Presidencial de

mayo de 2018 – es, por una parte, pertinente para desarrollar dichas acciones, es decir, si permite o no cumplir con ese propósito (denunciar, investigar y sancionar estas manifestaciones de violencia laboral), y si, por otra, es adecuado o apropiado para ello, teniendo en consideración las necesidades de los/as funcionarios/as involucrados/as en dicho procedimiento, así como también las necesidades propias de las instituciones públicas en cuyo interior pueden presentarse alguna de estas conductas constitutivas de violencia laboral.

Con respecto a la **pertinencia**, puede decirse que el procedimiento para denunciar, investigar y sancionar acciones u omisiones constitutivas de violencia laboral es pertinente para desarrollar tales acciones, ya que se estructura y orienta precisamente al logro de ese objetivo, esto es, denunciar, investigar y sancionar estas manifestaciones de violencia laboral conforme al marco de actuación que proporciona y que considera la normativa vigente en la materia. Así, con base al análisis efectuado en el presente capítulo, puede sostenerse:

- El procedimiento promueve la **denuncia** de estos hechos, toda vez que el Servicio Civil establece directrices orientadas a facilitar el proceso de denuncia, proporcionando definiciones y ejemplos de conductas constitutivas de violencia laboral para que los/as funcionarios/as puedan identificarse como víctimas y/o testigos de las mismas; crea la figura del receptor o receptora de denuncia para estos casos específicos, perfilando su rol, atribuciones y competencias; explicita la aplicación de normas del Estatuto Administrativo referidas a los requisitos de la denuncia y a los derechos del denunciante, así como a las atribuciones que tiene la autoridad máxima del Servicio cuando toma conocimiento de una denuncia de este tipo; hace aplicables los procedimientos previstos en el Estatuto Administrativo para desarrollar las acciones de investigación y aplicación de sanción, cuando ello resulte procedente.
- En materia de **investigación**, las orientaciones del Servicio Civil se remiten al Estatuto Administrativo, lo que implica reconocer que toda actividad investigativa que se desarrolle dentro de una repartición pública por hechos constitutivos de violencia laboral debe sujetarse a las reglas establecidas en dicho cuerpo legal sobre procesos

disciplinarios para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de las y los funcionarios públicos. Efectivamente, esta regulación y estos procedimientos (investigación sumaria y sumario administrativo) son de larga data, pero son los que, hasta la fecha, deben ser utilizados en los ministerios y servicios de la Administración del Estado para investigar cualquier hecho que contravengan obligaciones y deberes funcionarios, por lo que se hacen extensivos también a la investigación de conductas constitutivas de violencia laboral, en el entendido de que éstas representan una vulneración al principio de probidad administrativa, por ser contrarios a la dignidad humana. A partir de ello, las orientaciones del Servicio Civil no podrían haber contemplado un procedimiento diverso para efectuar estas investigaciones, toda vez que ello supondría actuar al margen del marco legal actualmente vigente en esta materia y porque cualquier procedimiento de tipo sancionatorio debe ser establecido por ley, conforme a las reglas del debido proceso⁴¹.

- Para la **imposición de sanciones** por hechos constitutivos de violencia laboral, las orientaciones del Servicio Civil se remiten al Estatuto Administrativo, estableciendo, de manera expresa que, con respecto a esta acción, también rigen las reglas establecidas en dicho cuerpo legal y que regulan los tipos de sanciones, la naturaleza y alcance de éstas y el mecanismo para su imposición, cuestión que, en todo caso, conforme a las normas del debido proceso de ley, siempre quedará supeditada a que se logren acreditar los hechos denunciados y la participación punible pues, de lo contrario, no resulta procedente la imposición de sanción alguna. De esta forma, y al igual como ocurre con el procedimiento para desarrollar la investigación, las orientaciones del Servicio Civil no podrían modificar el marco normativo vigente que regula la imposición de sanciones en el ámbito de la responsabilidad administrativa, ya que ello es materia exclusiva de ley⁴².

⁴¹ El párrafo 6° del artículo 19 N° 3 de la Constitución Política establece: “*Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos.*” [el destacado es propio].

⁴² El párrafo 8° del artículo 19 N° 3 de la Constitución Política establece: “*Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado.*” [el destacado es propio].

Conforme a lo señalado, cabe concluir que, en el ámbito investigativo y sancionatorio, las orientaciones del Servicio Civil y cualquier instructivo presidencial que se dicte en la materia, sólo pueden exigir a los ministerios y servicios de la Administración del Estado que se dé cumplimiento al marco normativo vigente, adoptando medidas para agilizar el desarrollo de los procedimientos investigativos, a fin de que éstos no se extiendan más allá de los plazos previstos en la norma, y para que estas conductas, en caso de acreditarse, sean efectivamente sancionadas conforme a la ley, debiendo descartarse la aplicación de medidas “especiales” que no constituyen sanción administrativa propiamente tal.

Esto último, tiene relevancia pues, de acuerdo a la segunda consulta de acoso en los servicios públicos efectuada por el Servicio Civil (2014), a pesar de la gravedad que revisten las conductas de acoso laboral y/o sexual, son variadas las medidas aplicadas al término de los procesos disciplinarios cuando dichas conductas logran acreditarse. Así, se indica que un 7% de las sanciones impuestas corresponden a censura, un 6% a multa, un 6% a suspensión del empleo, un 4% a destitución y un 31% a otras medidas, entre las que se puede encontrar el sobreseimiento, no aplicar sanciones, cambio de funciones, disculpas públicas a la víctima y anotaciones de demerito para el/la agresor/a, muchas de las cuales ni siquiera están contempladas como sanciones en el Estatuto Administrativo en el evento de que se haga efectiva la responsabilidad administrativa de los/as funcionarios/as públicos.

Lo anterior puede explicarse porque sólo respecto del acoso sexual las orientaciones del Servicio Civil explicitan que la sanción legalmente procedente es la destitución y no otra, pero no ocurre lo mismo respecto de la discriminación arbitraria – porque dichas orientaciones ni siquiera se refieren a esta manifestación de violencia laboral, lo que constituye una omisión grave – ni respecto del acoso laboral. Este último caso puede explicarse porque el Estatuto Administrativo no sanciona expresamente esta conducta con la sanción de destitución. Sin embargo, tampoco la excluye, por tanto, al ser el acoso laboral contrario a la dignidad humana y, por ende, al principio de probidad administrativa, debiese recibir la máxima sanción (destitución) – porque la ley no la excluye – y, por tanto, el Servicio Civil debiese promover la

imposición de la misma en caso de acreditarse los hechos denunciados y la participación punible, aunque ley permita otras penas menores.

Por otra parte, si el procedimiento para denunciar, investigar y sancionar hechos constitutivos de violencia laboral – y que debe elaborar cada ministerio y servicio de la Administración del Estado de acuerdo a las orientaciones dadas por el Servicio Civil y por el Instructivo Presidencial de mayo de 2018 – resulta **adecuado o apropiado** para lograr tales objetivos, puede decirse, con base al análisis efectuado en el presente capítulo, que éste sí es adecuado pero no de manera suficiente considerando las necesidades de los/as funcionarios/as involucrados/as en hechos constitutivos de violencia laboral, así como también las necesidades propias de las instituciones públicas en cuyo interior pueden presentarse alguna de estas conductas.

Para fundamentar lo anterior, corresponde partir por determinar cuáles son las necesidades de los/as funcionarios/as públicos/as que pueden verse involucrados/as en hechos de esta naturaleza, ya sea como víctimas, victimarios o testigos, y, de acuerdo a lo señalado en el marco teórico de la presente investigación, el enfoque de derechos humanos permite explicitar tales necesidades, toda vez que las conductas constitutivas de violencia laboral son, en primer lugar, un atentado contra la dignidad humana y, por ende, representan una vulneración de derechos esenciales de todas las personas.

De esta forma, a partir del enfoque de derechos humanos, la respuesta del Estado frente a la violencia laboral que puede tener lugar en el contexto del empleo público debiese implicar respecto de los y las funcionarias públicas involucradas:

Tabla N° 18. Necesidades de funcionarios/as públicos/as frente a la violencia laboral desde el enfoque de derechos humanos

Enfoque de derechos humanos	Necesidad funcionario/a público/a	Herramientas de gestión pública ¿Cubren estas necesidades?
Introducir una dimensión de obligación legal internacional:	Las herramientas de gestión pública en materia de violencia	Sí

<p>Los derechos de los/as servidores/as públicos/as no representan algo deseable sino una obligación para el Estado</p>	<p>laboral deben reconocer los derechos humanos de los/as funcionarios/as públicos/as</p>	<p>Tanto las orientaciones del Servicio Civil, como el Instructivo Presidencial de 2018, reconocen que las conductas de violencia laboral son contrarias a la dignidad humana, citando normativa constitucional y legal que establece los derechos esenciales y la igualdad entre las personas. Sin embargo, no se contienen referencias a tratados internacionales de derechos humanos, ratificados por Chile y cuya normativa resulta aplicable en la materia (Ver Anexo N° 1).</p> <p>Como propuesta de mejora, todas las herramientas de gestión pública y las capacitaciones que se efectúen en este ámbito debiesen reconocer este contexto normativo internacional y nacional. Ello, con el objeto de introducir una dimensión de obligación legal internacional.</p>
<p>Reconocer el principio de igualdad y no discriminación y poner especial énfasis en las personas que pueden estar expuestas a situaciones de mayor vulnerabilidad frente a la violencia laboral</p>	<p>Las herramientas de gestión pública en materia de violencia laboral deben reconocer la igualdad ante la ley y la no discriminación, adoptando medidas especiales de prevención y resguardo para ciertos grupos frente a conductas de esta naturaleza</p>	<p>Parcialmente</p> <p>Las herramientas de gestión pública reconocen como principio orientador la igualdad y la discriminación, pero ni las orientaciones del Servicio Civil ni el Instructivo Presidencial de mayo de 2018 reconocen de manera explícita la discriminación arbitraria como una conducta constitutiva de violencia laboral, a pesar de estar tipificada y sancionada en la legislación vigente como tal. Sólo el procedimiento establecido por la Subsecretaría de Prevención del Delito, considera la discriminación arbitraria, pero no el maltrato, como sí lo hacen los restantes instrumentos.</p> <p>Asimismo, en relación a grupos especialmente vulnerables a estas conductas, sólo el Instructivo Presidencial de 2018 reconoce</p>

		<p>como principio orientador el de la igualdad de género, pero sin que se incorpore ninguna medida de acción concreta que oriente en la aplicación del mismo.</p> <p>Por otra parte, y más allá del enfoque de género, estas herramientas no establecen un especial reconocimiento de grupos vulnerables frente a conductas de este tipo, tales como población LGBTIQ+, personas con discapacidad, personas mayores.</p>
<p>Reconocer la complementariedad entre los diversos derechos humanos</p>	<p>Las herramientas de gestión pública en materia de violencia laboral deben reconocer que los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna</p> <p>Deben reconocer, además, que estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles entre sí. Ello implica que el avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás⁴³</p>	<p>No</p> <p>Los instrumentos de gestión pública debiesen establecer expresamente qué derechos humanos se ven vulnerados con la comisión de conductas constitutivas de violencia laboral, y cómo ello puede afectar, a su vez, a otros derechos inherentes de la persona humana, en virtud de la citada interdependencia e indivisibilidad de los mismos.</p> <p>Tanto las orientaciones del Servicio Civil, como el Instructivo de 2018, reconocen que estas conductas son contrarias a la dignidad de las personas, pero sin explicitar derechos vulnerados. En cambio, por ejemplo, el procedimiento definido por la Subsecretaría de Prevención del Delito dispone que las conductas de acoso y discriminación, además de atentar contra la dignidad de la persona, vulneran la igualdad e integridad física y psicológica de ésta, pero sin hacer mención a otros derechos que también pueden resultar lesionados (derecho a la vida, prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o</p>

⁴³ <https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx>

		degradantes, libertad ambulatoria, derecho al honor y vida privada, derecho al trabajo, etc.).
<p>Reconocer que la garantía del derecho a la vida y el derecho a la integridad física y psíquica y al trato humano son obligaciones legales y universales, que, en materia de maltrato, discriminación y acoso en el contexto laboral, abarcan también otros aspectos como la prevención de dichas conductas, la existencia de procedimientos para su investigación y sanción que contemplen las garantías del debido proceso de ley, la protección a las víctimas, la reparación, entre otros</p>	<p>Las herramientas de gestión pública en materia de violencia laboral deben reconocer el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, la prohibición de la tortura y de todo otro trato cruel, inhumano o degradante</p> <p>Además, deben contemplar mecanismos de prevención de estas conductas; procedimientos para investigar y sancionar las mismas en caso de denuncia, los que deben sujetarse al debido proceso de ley; mecanismos de protección a la víctima; y medidas de reparación</p>	<p>Parcialmente</p> <p>Si bien estos derechos se reconocen en forma implícita, al disponer que las conductas constitutivas de violencia laboral vulneran la dignidad humana, las herramientas de gestión pública debiesen hacer alusión a ellos de manera expresa, remitiéndose a las normas del ordenamiento jurídico nacional que los consagran (Tratados internacionales de derechos humanos, Constitución Política, Código Penal y otras leyes especiales).</p> <p>En cuanto a los mecanismos de prevención de la violencia laboral, cabe señalar que el Instructivo Presidencial de mayo de 2018 establece que los servicios públicos deben elaborar y desarrollar planes anuales de prevención del maltrato, acoso laboral, y acoso sexual laboral. Para dar cumplimiento a lo anterior, las orientaciones del Servicio Civil de 2018, relativas al procedimiento de denuncia, investigación y sanción de estos hechos, establecen acciones de tipo preventivo, pero desde una perspectiva más teórica que práctica. Por ende, las mismas deben complementarse con otras orientaciones dadas en 2018 por el Servicio Civil, denominadas “Orientaciones en Ambientes Laborales y Calidad de Vida Laboral”, en las que se contiene – de manera bastante genérica – una estrategia y un plan de prevención y seguimiento en materia de violencia laboral.</p>

Respecto de los procedimientos para investigar y sancionar, cabe señalar que las herramientas de gestión cumplen con este propósito, ya que entregan orientaciones para que cada repartición diseñe sus procedimientos conforme a su propia realidad organizacional, pero siguiendo este marco básico otorgado.

Ahora bien, las orientaciones para el diseño de procedimientos de denuncia, investigación y sanción, son más bien directrices para promover y encausar las denuncias por este tipo de hechos, toda vez que, en lo que respecta a la investigación y sanción, existe una remisión al Estatuto Administrativo. De esta forma, el gran valor que tienen estas orientaciones es entonces relevar la existencia de la violencia laboral al interior de instituciones públicas, así como la necesidad de que la misma sea abordada conforme a la normativa vigente para hacer efectiva la responsabilidad administrativa.

La remisión a las normas del Estatuto Administrativo en materia procedimental no se visualiza como la mejor alternativa sino, más bien, como la única alternativa que existe, toda vez que se trata del marco jurídico vigente. Sin embargo, ello no está exento de crítica pues el procedimiento regulado en dicho estatuto administrativo no necesariamente se ajusta a las garantías del debido proceso de ley, principalmente por tres razones: 1) El o la Jefe de Servicio que instruye el procedimiento actúa como juez y parte, puesto que, si bien debe designar a un/a

funcionario/a para que desarrolle la investigación respecto de otro/a funcionario/a, ambos se encuentran bajo su dependencia y el investigador/a o fiscal sólo puede proponer o sugerir una medida frente al caso concreto, correspondiendo siempre a dicha jefatura decidir, en definitiva, la resolución del caso; 2) Quienes llevan adelante una investigación sumaria o sumario administrativo no tienen, por regla general, dedicación exclusiva para el desarrollo de esta labor, por lo que los plazos previstos en el Estatuto para el desarrollo del proceso terminan siendo, en la práctica, meramente referenciales, pudiendo producirse una dilación excesiva de las investigaciones; y 3) La investigación es secreta para el o la inculpada hasta que el/la instructor/a decida formularle cargos. Por tanto, sólo a partir de ese momento, el/la inculpada puede preparar adecuadamente su defensa, a pesar de que con anterioridad ya se hayan realizado actuaciones investigativas en su contra.

Respecto a la protección de las víctimas, cabe señalar que, más allá de las medidas de protección para el denunciante (que no siempre corresponderá a la víctima), el marco normativo vigente no contempla medidas especiales de resguardo para éstas. Por su parte, las herramientas de gestión pública tampoco lo hacen y sólo relevan en términos declarativos el que se deberá garantizar la protección a las víctimas y el trato digno, debiendo los actores involucrados guardar la discreción que amerite el caso, como tomar medidas que garanticen privacidad, no

		victimización y celeridad del procedimiento respectivo. Sin perjuicio de ello, el procedimiento definido por la Subsecretaría de Prevención del Delito va un poco más allá y, bajo el principio de protección a la víctima, dispone que dicha Subsecretaría otorgará las facilidades que correspondan para que la víctima acceda a tratamiento psicológico adecuado y orientación jurídica, ya sea dentro o fuera de la de la institución, pero sin especificar cómo se garantizará ello a nivel interno.
Contar con un marco normativo coherente que refuerce las buenas prácticas y que otorgue legitimidad a las intervenciones desplegadas	El ordenamiento jurídico y, por ende, las herramientas de gestión pública en materia de violencia laboral deben entregar garantías para abordar adecuadamente hechos de esta naturaleza	No Si bien, con base a su rol rector, el Servicio Civil puede relevar buenas prácticas en la implementación de sus orientaciones y en el diseño de procedimientos para denunciar, investigar y sancionar hechos constitutivos de violencia laboral, no puede diseñar planes y/o estrategias que no se ajusten al marco normativo vigente y, como se ha señalado, todas las acciones de investigación y sanción se basan en el Estatuto Administrativo, normativa que data de 1989 y que, por tanto, no se ajusta a los requerimientos específicos que supone el adecuado abordaje y prevención de la violencia laboral en el contexto del empleo público. Por tanto, se requiere una modificación legal que actualice el Estatuto Administrativo en materia de procedimiento y sanciones.
Considerar principios y estándares que pueden informar los objetivos de intervención así como la identificación de sujetos	Las herramientas de gestión pública deben incorporar principios y estándares de intervención, así como hacer	Parcialmente Las herramientas de gestión pública establecen los principios

de obligaciones y sujetos de derechos	referencia a los derechos y obligaciones que tienen los/as funcionarios/as públicos/as según la calidad con la que intervengan en el conflicto (víctima, victimario o testigos)	formativos del procedimiento, pero no contienen un catálogo que, con base a la normativa vigente, estipule de manera expresa cuáles son los derechos y obligaciones de las víctimas, inculpados/as, y testigos. Esto último, resulta muy útil para promover la denuncia y para el adecuado ejercicio del derecho de defensa.
Enfatizar la participación de los servidores/as públicos y sus asociaciones	Las herramientas de gestión pública deben reconocer en forma expresa el derecho de participación funcionaria en el diseño y/o actualización de las mismas	No Las herramientas de gestión pública no establecen con claridad cuál es, por ejemplo, el rol de las asociaciones de funcionarios/as ni en el diseño y/o actualización de éstas, ni tampoco en las diversas etapas de abordaje de hechos constitutivos de violencia laboral. Asimismo, estas herramientas debiesen explicitar las obligaciones funcionarias y la responsabilidad administrativa, así como otros tipos de responsabilidades (civil y penal) para reforzar la prevención de este tipo de conductas.
Enfatizar la responsabilidad de actores políticos y sociales cuyas acciones tienen impacto en las materias vinculadas a los ambientes laborales y calidad de vida laboral y, específicamente, al buen trato y protección de la dignidad y otros derechos fundamentales dentro del Estado	Las herramientas de gestión pública deben hacer referencia a la institucionalidad existente no sólo dentro del Poder Ejecutivo para abordar hechos constitutivos de violencia laboral, especificando competencias y ámbitos de acción, a fin de promover el adecuado ejercicio de derechos por parte de los/as funcionarios/as involucrados/as Los/as funcionarios/as públicos/as deben tener pleno conocimiento respecto de a qué institución o instituciones pueden recurrir ante situaciones de este tipo	No Las herramientas de gestión pública sólo abordan el ámbito de la responsabilidad administrativa, pero, incluso dentro de éste, no clarifican cuál es el rol de las asociaciones de funcionarios/as, de la Contraloría General de la República o de las Mutuales de Seguridad. Asimismo, fuera del ámbito administrativo, no hacen referencia a la competencia de los tribunales de justicia (Juzgados de Letras del Trabajo y Cortes de Apelaciones) y tampoco a que, en atención a la gravedad de la conducta, la misma puede

Ahora, con respecto a las necesidades de las instituciones públicas frente a la violencia laboral, cabe tener presente que éstas, por una parte, deben velar por la continuidad de la función pública, prestando los servicios y/o brindando los bienes para los cuales fueron creadas y, por otra parte, deben desarrollar acciones que les permitan cumplir con su misión y objetivos institucionales en ambientes laborales saludables, esto es, ambientes de mutuo respeto y no discriminación que propendan a mejorar los grados de satisfacción, la calidad de vida laboral y el bienestar físico, psicológico y social por parte de las personas en su labor y en su entorno de trabajo.

Sin embargo y como se describió en el marco teórico, el sector público ha sido identificado como uno de los principales “*grupos de riesgo*” frente a la violencia laboral, ya que determinadas características de tipo organizativo dentro de la Administración Pública influyen o favorecen directamente la aparición de este fenómeno. Agrava lo anterior el hecho de que la violencia laboral en la Administración Pública es perpetrada por quienes tienen el deber social, legal y administrativo de proteger a todos los/as ciudadanos/as, por ende, su visibilización, denuncia, tratamiento y corrección, adquieren carácter de emergencia social (Scialpi, 2002, p. 203).

A partir de lo anterior, el enfoque del trabajo decente puede ser utilizado para hacer frente a esta emergencia social e identificar las principales necesidades de las reparticiones públicas ante la violencia laboral, permitiendo, de esta manera, analizar cómo se comportan las actuales herramientas de gestión pública para dar respuesta a dichas necesidades.

Tabla N° 19. Necesidades de las instituciones públicas frente a la violencia laboral desde el enfoque del trabajo decente

Enfoque del trabajo decente ⁴⁴	Necesidad reparticiones públicas	Herramientas de gestión pública ¿Cubren estas necesidades?
<p>Prohibir legalmente la violencia y el acoso; velar porque las políticas pertinentes aborden la violencia y el acoso; y afirmar que la violencia y el acoso no serán tolerados</p>	<p>El marco normativo y las herramientas de gestión pública en materia de violencia laboral, junto con prohibir conductas de esta naturaleza, deben explicitar que las mismas no serán toleradas en el contexto del empleo público</p>	<p>Sí</p> <p>En Chile se tipifican y sancionan como conductas constitutivas de violencia laboral, el acoso sexual laboral, el acoso laboral y la discriminación arbitraria. Asimismo, en atención a la entidad de las conductas de acoso laboral, éstas podrían, a su vez, ser constitutivas de delito penal como, por ejemplo, tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.</p> <p>Por su parte, tanto las orientaciones del Servicio Civil, como el Instructivo Presidencial de 2018, reconocen que las conductas de violencia laboral son contrarias a la dignidad humana, por lo que deben propiciarse ambientes laborales que eviten que se produzcan y, asimismo, establecer mecanismos transparentes que permitan realizar en forma expedita denuncias frente a hechos de este tipo.</p>
<p>Establecer una estrategia de prevención de la violencia y el acoso con objetivos medibles, así como mecanismos de seguimiento y control de la misma</p>	<p>Dentro del contenido de las herramientas de gestión pública en materia de violencia laboral se debe contemplar una estrategia de prevención de la misma, con objetivos medibles y mecanismos de seguimiento y control</p>	<p>Parcialmente</p> <p>El Instructivo Presidencial de mayo de 2018 establece que los servicios públicos deben elaborar y desarrollar planes anuales de prevención del maltrato, acoso laboral, y acoso sexual laboral.</p> <p>Para dar cumplimiento a lo anterior, las orientaciones del Servicio Civil de 2018, relativas al procedimiento de denuncia,</p>

⁴⁴ Tal como se analizó en el marco contextual, sus principales fuentes normativas son el Convenio N° 190 y la Recomendación N° 206, sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, adoptados en junio de 2019 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

<p>Adoptar una estrategia integral para combatir la violencia y el acoso con objetivos medibles y mecanismos de seguimiento y control de dicha estrategia</p>	<p>Las herramientas de gestión pública en materia de violencia laboral deben disponer que todas las denuncias relacionadas con hechos de esta naturaleza se tengan debidamente en consideración y se adopten las medidas que correspondan para investigarlas y, en su caso imponer sanciones</p>	<p>investigación y sanción de estos hechos, establecen acciones de tipo preventivo, pero desde una perspectiva más teórica que práctica. Por ende, las mismas deben complementarse con otras orientaciones dadas en 2018 por el Servicio Civil, denominadas “Orientaciones en Ambientes Laborales y Calidad de Vida Laboral”, en las que se contiene – de manera bastante genérica – una estrategia y un plan de prevención y seguimiento en materia de violencia laboral.</p>
		<p>Parcialmente</p>
		<p>Las herramientas de gestión pública entregan orientaciones para que cada repartición diseñe su procedimiento de denuncia, investigación y sanción conforme a su propia realidad organizacional, pero siguiendo este marco básico otorgado, así como la normativa vigente.</p>
		<p>Ahora bien, dichas orientaciones para el diseño de procedimientos de denuncia, investigación y sanción, son más bien directrices para promover y encausar las denuncias por este tipo de hechos, toda vez que, en lo que respecta a la investigación y sanción, existe una remisión al Estatuto Administrativo.</p>
		<p>Como propuestas de mejora en este ámbito, a partir del enfoque del trabajo decente, pueden señalarse: 1) Clarificar postura frente a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, ya que las orientaciones del Servicio Civil sólo los declaran como “inconvenientes”, en tanto que el Instructivo de 2018 no reitera esta inconveniencia ni tampoco los excluye, limitándose a señalar</p>

que, en caso de existir, no obstarán a la instrucción de un proceso disciplinario; 2) Una estrategia integral debe necesariamente contemplar el debido registro, cuantificación, caracterización y seguimiento de las denuncias que se efectúen por este tipo de hechos. Sin embargo, este componente no está contemplado en las herramientas de gestión pública.

En cuanto a la existencia de un mecanismo de seguimiento y control, cabe señalar que el Instructivo de 2018 dispone que los servicios públicos deben remitir a la Dirección Nacional del Servicio Civil, en enero de cada año, un reporte de la evaluación de la aplicación del procedimiento para prevenir y sancionar la violencia laboral. Asimismo, la referida Dirección Nacional deberá supervigilar el cumplimiento de los estándares definidos por las herramientas de gestión pública, ejecutando, entre otras, las siguientes acciones: 1) Brindar asesoría a las reparticiones públicas en la elaboración de sus procedimientos, registrando éstos una vez elaborados y aprobados; 2) Publicar, en el mes de marzo de cada año, un compendio de las mejores prácticas en materia de prevención y sanción del maltrato y el acoso; y 3) Publicar, en el mes de marzo de cada año, los resultados de las evaluaciones de los procedimientos elaborados por los servicios públicos. La revisión de estos procedimientos, en cuanto a su contenido y calidad, será efectuada en conjunto con el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

Los/as trabajadores/as y sus

Las herramientas de gestión

No

<p>representantes deben participar en la elaboración, la aplicación y el seguimiento de la política laboral relativa a la violencia y el acoso, y dicha política debe definir los derechos y las obligaciones de los/as trabajadores/as y del o de la empleadora, y contener información sobre los procedimientos de presentación de denuncias e investigación</p>	<p>pública deben hacer referencia a los derechos y obligaciones que tienen los/as funcionarios/as públicos/as y el empleador (en este caso, una repartición pública) frente a la violencia laboral, y también deben reconocer en forma expresa el derecho de participación funcionaria en el diseño y/o actualización de las mismas</p>	<p>Las herramientas de gestión pública no contienen un catálogo que, con base a la normativa vigente, estipule de manera expresa cuáles son los derechos y obligaciones de funcionarios/as y del empleador (en este caso, una repartición pública) frente a hechos constitutivos de violencia laboral.</p> <p>Además, las herramientas de gestión pública no establecen con claridad cuál es el rol de las asociaciones de funcionarios/as ni en el diseño y/o actualización de éstas, ni tampoco en las etapas de denuncia e investigación de hechos constitutivos de violencia laboral.</p>
<p>Reconocer el derecho de las personas a la privacidad y la confidencialidad, manteniendo un equilibrio con el derecho de acceso a la información de los/as trabajadores/as</p>	<p>Las herramientas de gestión pública en materia de violencia laboral deben hacer referencia a las consecuencias que, hechos de esta naturaleza, tienen en la persona que los vivencia y también dentro de la organización, estableciendo estrategias claras para un correcto abordaje de los mismos, no sólo en los ámbitos de denuncia, investigación y sanción, sino que también a nivel institucional (situación de los equipos afectados, manejo de la información, entre otras cuestiones)</p>	<p>Parcialmente</p> <p>Las herramientas de gestión pública en materia de violencia laboral no hacen alusión de manera específicas a medidas que deben adoptarse a nivel institucional frente a este tipo de hechos. Únicamente, y de manera genérica, tanto en las orientaciones del Servicio Civil, como en el Instructivo de 2018, se indica que, sin perjuicio del resultado del procedimiento administrativo, el Área de Gestión de Personas del Servicio, en conjunto con la jefatura correspondiente, deberá ejercer las medidas necesarias para restaurar un clima laboral saludable y de mutuo respeto en el área afectada como, por ejemplo, reuniones periódicas entre las jefaturas responsables y los/as funcionarios/as, con la finalidad de tratar estas temáticas y las mejores formas de prevenir y erradicar las conductas lesivas al clima laboral.</p>
<p>Incluir medidas de protección de los denunciantes, las víctimas,</p>	<p>Las herramientas de gestión pública en materia de violencia</p>	<p>No</p>

<p>los testigos y los informantes frente a la victimización y las represalias; en el caso de las víctimas, velar porque éstas tengan acceso a vías de recurso y reparación y a medidas de apoyo</p>	<p>laboral deben reconocer el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, la prohibición de la tortura y de todo otro trato cruel, inhumano o degradante</p> <p>Además, deben contemplar mecanismos de protección a la víctima y medidas de reparación</p>	<p>Respecto a la protección de las víctimas, cabe señalar que, más allá de las medidas de protección para el denunciante (que no siempre corresponderá a la víctima), el marco normativo vigente no contempla medidas especiales de resguardo para éstas. Por su parte, las herramientas de gestión pública tampoco lo hacen y sólo relevan en términos declarativos el que se deberá garantizar la protección a las víctimas y el trato digno, debiendo los actores involucrados guardar la discreción que amerite el caso, como tomar medidas que garanticen privacidad, no victimización y celeridad del procedimiento respectivo.</p>
<p>Desarrollar herramientas, orientaciones y actividades de educación y de formación, y actividades de sensibilización, en forma accesible</p>	<p>La elaboración de herramientas de gestión pública en materia de violencia laboral debe estar acompañada de procesos y/o actividades de sensibilización, educación y formación en la materia</p>	<p>Sí</p> <p>El Instructivo Presidencial de mayo de 2018 dispone que los servicios públicos deben realizar acciones de difusión, sensibilización y formación en estos temas, incluyendo éstos en los instrumentos y sistemas de gestión de personas como, por ejemplo, en códigos de conductas, planes anuales de capacitación y procesos de inducción.</p> <p>Asimismo, se establece que los servicios públicos deben generar todas las acciones necesarias para la difusión y promoción del procedimiento de denuncia de conductas constitutivas de violencia laboral. Para ello, se deberá recurrir a distintos canales de comunicación interna para garantizar su máxima difusión, asegurando el acceso y la disposición de los canales de denuncia.</p> <p>Los servicios deben, además, desarrollar e implementar</p>

		<p>acciones de formación y planes de capacitación para los actores relevantes del procedimiento de denuncia, investigación y sanción, lo que, en todo caso, debe hacerse extensivo también a todo el personal del Servicio en lo relativo a directrices y procedimientos relacionados con la violencia laboral.</p>
<p>Garantizar que existan medios de inspección e investigación efectivos de los casos de violencia y acoso, incluyendo a través de la inspección del trabajo o de otros organismos competentes</p>	<p>Las herramientas de gestión pública en el ámbito de la violencia laboral deben hacer referencia a las diversas vías existentes para denunciar, investigar y sancionar estos hechos, definiendo cómo éstas pueden complementar, en su caso, la respuesta institucional que se da frente a hechos de esta naturaleza</p>	<p>Parcialmente</p> <p>Las herramientas de gestión pública sólo abordan el ámbito de la responsabilidad administrativa, pero, incluso dentro de éste, no clarifican cuál es el rol de las asociaciones de funcionarios/as, de la Contraloría General de la República o de las Mutuales de Seguridad.</p> <p>Asimismo, fuera del ámbito administrativo, no hacen referencia a la competencia de los tribunales de justicia (Juzgados de Letras del Trabajo y Cortes de Apelaciones) y tampoco a que, en atención a la gravedad de la conducta, la misma puede ser constitutiva de delito penal.</p> <p>Las herramientas de gestión pública tampoco proponen acciones estratégicas que permitan un abordaje intersectorial de estos hechos, a fin de utilizar y potenciar toda la institucionalidad existente para abordar la violencia en el empleo público.</p>

Fuente: Propia.

Entonces, a partir de los enfoques de derechos humanos y del trabajo decente, las principales deficiencias que presentan las herramientas de gestión pública en materia de violencia laboral, entre éstas, las orientaciones para la elaboración de procedimientos para denunciar, investigar

y sancionar el maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la Administración del Estado, considerando la gravedad de dichas conductas, son las siguientes:

- Falta enfatizar que las conductas constitutivas de violencia laboral vulneran derechos humanos de los/as funcionarios/as públicos/as, estableciendo expresamente cuáles y cómo ello puede afectar, a su vez, otros derechos inherentes de la persona humana, en virtud de la interdependencia e indivisibilidad de los mismos.
- Las herramientas de gestión pública reconocen como principio orientador la igualdad y la discriminación, pero ni las orientaciones del Servicio Civil ni el Instructivo Presidencial de mayo de 2018 reconocen de manera explícita la discriminación arbitraria como una conducta constitutiva de violencia laboral, a pesar de estar tipificada y sancionada en la legislación vigente como tal.
- Las herramientas de gestión pública entregan orientaciones para que cada repartición diseñe sus procedimientos de prevención, denuncia, investigación y sanción conforme a su propia realidad organizacional, pero siguiendo este marco básico otorgado, así como la normativa vigente. Sin embargo, a pesar de la existencia de este marco básico, “[el escenario] *es bien variado porque hay algunos servicios que (...) tienen un desarrollo medio y algunos que tienen un mayor desarrollo* [en la elaboración de sus procedimientos (...)]” (Funcionaria 1 de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las Personas del Servicio Civil), lo que ha significado que la implementación de las orientaciones del Servicio Civil en los ministerios y servicios de la Administración del Estado ha sido “[l]enta, claramente lenta, porque (...) *cada uno de los servicios se demora mucho en la generación de las orientaciones (...)*” (Abogada asesora organizaciones sindicales del sector público, Experta 1). Todo ello, dificulta la homogeneidad de la respuesta estatal para abordar la violencia laboral.
- Todas las acciones de investigación y sanción se basan en el Estatuto Administrativo, normativa que data de 1989 y que, por tanto, no se ajusta a los requerimientos específicos que supone el adecuado abordaje y prevención de la violencia laboral en el contexto del empleo público. Por tanto, se requiere una modificación legal que adecúe

el Estatuto Administrativo principalmente en lo relativo a: i) Garantías del debido proceso de ley; ii) Protección y acompañamiento a las víctimas; iii) Existencia de fiscales especializados/as y con dedicación exclusiva; iv) Existencia de una etapa intermedia que permita efectuar una revisión más exhaustiva de los antecedentes antes de dar inicio al procedimiento disciplinario propiamente tal; y v) Imposición efectiva de sanciones contempladas en la ley, en el evento de que se acredite la conducta denunciada.

- Las herramientas de gestión pública en materia de violencia laboral no hacen alusión de manera específica a medidas que deben adoptarse a nivel institucional frente a este tipo de hechos para recomponer el clima laboral.
- Las herramientas de gestión pública sólo abordan el ámbito de la responsabilidad administrativa, pero, incluso dentro de éste, no clarifican cuál es el rol de las asociaciones de funcionarios/as, de la Contraloría General de la República o de las Mutuales de Seguridad. En este sentido, dichas herramientas debiesen proponer acciones estratégicas que permitan un abordaje intersectorial de estos hechos, a fin de utilizar y potenciar toda la institucionalidad existente para abordar la violencia en el empleo público. Asimismo, fuera del ámbito administrativo, no hacen referencia a la competencia de los tribunales de justicia (Juzgados de Letras del Trabajo y Cortes de Apelaciones) y tampoco a que, en atención a la gravedad de la conducta, la misma puede ser constitutiva de delito penal.
- La prevención de estas conductas y el rol que, en este ámbito, tienen los Departamentos de Gestión de Personas no son abordados de manera suficiente en estas herramientas de gestión, por ende, las mismas deben complementarse con otras orientaciones dadas en 2018 por el Servicio Civil, denominadas "*Orientaciones en Ambientes Laborales y Calidad de Vida Laboral*", en las que se contiene – igualmente de manera bastante genérica – una estrategia y un plan de prevención y seguimiento en materia de violencia laboral.

6. CONCLUSIONES

Las conductas constitutivas de violencia laboral, entre las que se encuentran el maltrato, la discriminación, el acoso laboral y el acoso sexual laboral, atentan contra la dignidad de la persona humana, la igualdad y la integridad física y psíquica, entre otros derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de Chile y en tratados internacionales de derechos humanos, ratificados y vigentes en el país. Por tal motivo, estas conductas se encuentran prohibidas para los/as funcionarios/as públicos/as, debiendo ser sancionadas cuando se hallen debidamente acreditadas.

A partir de lo anterior, y con el objeto de garantizar en el contexto del empleo público el goce y ejercicio de todos los derechos y libertades reconocidas en el ordenamiento jurídico, así como la existencia de climas laborales saludables, de mutuo respeto y no discriminación, los ministerios y servicios de la Administración del Estado deben establecer un procedimiento formal de recepción de denuncias por hechos constitutivos de violencia laboral y su respectiva investigación y sanción, cuando corresponda, informando de manera clara a todos los/as funcionarios/as los derechos y obligaciones que sobre ellos/as recaen, transmitiendo la gravedad que estas conductas revisten.

Para la elaboración de este procedimiento, los ministerios y servicios cuentan con determinadas herramientas de gestión pública que les entregan directrices comunes sobre los aspectos esenciales que deben considerar en materia de denuncia, investigación y sanción de la violencia laboral. Tales herramientas son, principalmente, las orientaciones emanadas del Servicio Civil, así como los Instructivos Presidenciales de 2015 y 2018, cuyo contenido y alcance ha sido analizado latamente en la presente investigación, utilizando para ello los enfoques de derechos humanos y del trabajo decente, los que, a su vez, han permitido identificar fortalezas y debilidades de dichas herramientas para el abordaje de la violencia laboral.

Ahora bien, a partir de ello, y de la experiencia en la implementación de las orientaciones del Servicio Civil y de los instructivos presidenciales que fuera recabada en una repartición pública específica – la Subsecretaría de Prevención del Delito – cabe señalar, a modo de conclusión, diversas mejoras que podrían introducirse, sin necesidad de modificación legal, a las herramientas de gestión pública en materia de violencia laboral y, específicamente, al procedimiento de denuncia, investigación y sanción de la misma en el contexto del empleo público.

Así, con respecto a las herramientas de gestión pública, pueden proponerse como mejoras, las siguientes:

- Distinguir, por una parte, el catálogo de sanciones administrativas que pueden imponerse frente a conductas constitutivas de violencia laboral, de aquellas medidas que pueden adoptarse para recomponer el clima laboral. En el marco del proceso disciplinario, no se contemplan tales medidas, constituyendo éstas un elemento accesorio cuya propuesta queda entregada a la iniciativa del o de la fiscal, y su aprobación, a la decisión del jefe/a de Servicio. Entre estas medidas pueden mencionarse, por ejemplo, capacitaciones, talleres de reeducación y *coaching*.
- Identificar alianzas estratégicas para que el abordaje de la violencia laboral en el contexto del empleo público sea integral y no apunte exclusivamente al desarrollo de acciones de denuncia, investigación y sanción. Lo anterior, por cuanto hechos de esta naturaleza afectan la salud física y psíquica de las personas y las herramientas existentes no consideran este factor ni qué medidas pueden adoptarse cuando existe un nivel importante de afectación no sólo en la propia víctima, sino que también en todo un equipo de trabajo, en personas que día a día interaccionan. De esta forma, cabría plantearse con qué otras instituciones, además del Servicio Civil, pueden vincularse las diversas reparticiones para abordar la violencia laboral al interior de las mismas y, en este punto, resaltan las mutuales de seguridad y los comités paritarios de higiene y seguridad.

- Reforzar la realización de un mayor número de acciones para prevenir la existencia de conflictos al interior de los equipos, así como de capacitaciones a los/as funcionarios/as para que éstos/as comprendan a cabalidad qué tipo de conductas son efectivamente constitutivas de violencia laboral y cuál es la gravedad que, en general, éstas tienen.
- En el ámbito del acoso laboral, deben contemplarse directrices referidas a cómo el servicio enfrentará la situación de una persona sancionada por un hecho de este tipo, pero con una medida diversa a la de la destitución.
- Orientar en forma permanente a los/as funcionarios/as en cuanto a su responsabilidad como denunciantes, testigos y eventuales denunciados en este tipo de hechos. Lo anterior, con el objeto de precaver la formulación de denuncias infundadas o calumniosas que, a pesar de ello, igualmente tienen un efecto nocivo en el clima laboral e implican una destinación importante de recursos humanos y de tiempo para el desarrollo de procesos que, en definitiva, son inconducentes.
- Reforzar la gestión y seguimiento interno de las denuncias referidas a hechos constitutivos de violencia laboral, a fin de cuantificarlas, caracterizarlas y poder informar a los/as funcionarios/as involucrados/as los principales hitos del proceso, en particular de la investigación y cómo ésta concluye.
- Evaluar la posibilidad de adopción de medidas para la protección y acompañamiento de las víctimas, más allá de lo establecido en el Estatuto Administrativo, el cual prevé resguardos netamente de índole administrativa pero no reparatoria.
- Considerar, en la implementación de las herramientas de gestión, el enfoque de derechos humanos y el enfoque de género, en atención a las brechas, barreras e inequidades que existen respecto de hombres y mujeres en el mundo laboral y, específicamente, en el sector público.

Por su parte, con respecto al procedimiento para denunciar, investigar y sancionar hechos de violencia laboral, pueden indicarse las siguientes propuestas de mejoras:

- Contener una definición de violencia laboral en el contexto del empleo público, reconociendo expresamente como manifestaciones de la misma al maltrato, la discriminación, el acoso laboral y el acoso sexual laboral.
- Capacitar a los/as receptores de denuncia sobre su rol, competencias y atribuciones, así como sobre cuáles son sus responsabilidades frente a una denuncia de este tipo. En relación a esto, corresponde clarificar si las Asociaciones de Funcionarios/as pueden tener o no el rol de receptores de denuncia y, en el caso de que se evidencie que sí lo tienen, que esta situación sea expresamente reconocida por los servicios, a fin de definir y delimitar su rol y competencias como receptores de denuncia, considerando que, por ejemplo, en la Subsecretaría de Prevención del Delito, la Asociación de Funcionarios/as existente en esta repartición ha actuado, en la práctica, como un órgano informal de recepción de denuncias y, en dicho contexto, incluso como una instancia de mediación previa cuando el conflicto involucra a funcionarios/as que, a la vez, pertenecen a dicha asociación.
- Avanzar en la entrega de herramientas al investigador/a o fiscal relativas a cómo llevar a cabo una buena investigación. Sobre este punto, cabe tener presente que, por un lado, se identifica la necesidad de contar con fiscales especializados/as en las temáticas de violencia laboral y, por otro, que dichos fiscales debiesen ser preferentemente externos de la institución en la que eventualmente ocurrieron los hechos, porque si se trata de un/a fiscal de la misma institución sí o sí va a conocer a los/as funcionarios/as involucrados, pudiendo ello crear un sesgo en su investigación. Un fiscal neutral da mucha más confianza a los/as funcionarios/as involucrados/as en los hechos denunciados.
- Reconocer que, dependiendo de la gravedad de los hechos, el o la fiscal podrá tener dedicación exclusiva para el desarrollo de la investigación, puesto que la rapidez con que se desarrolle el procedimiento es parte también de las medidas de reparación, ya que no se debe exponer a la víctima una y otra vez a las vicisitudes de un procedimiento que nunca se acaba y que no llega a ninguna conclusión. Esto también afecta a todo un equipo de trabajo.

Por tanto, los/as investigadores/as o fiscales debiesen ser personas especializadas y con dedicación exclusiva, y sobre todo que no estén en contacto con el ambiente normal y corriente de trabajo, ya que eso les proporciona mayor imparcialidad.

- Evaluar la pertinencia de incorporar una etapa intermedia entre la formulación de la denuncia y el inicio del proceso disciplinario propiamente tal, que permitiera realizar un análisis más exhaustivo de los antecedentes, a fin no destinar recursos humanos y de tiempo a procesos que, en definitiva, resultan inconducentes.
- La incorporación de una etapa intermedia supone también abordar de manera clara qué ocurre con los mecanismos alternativos de resolución de conflictos que pueden ser utilizados en esta etapa, pero también, según se ha evidenciado, por los receptores de denuncia o durante el transcurso de un proceso disciplinario si los antecedentes recabados lo permiten. En diversas sedes jurisdiccionales – por ejemplo, la penal, laboral y familiar – se contemplan estos mecanismos cuya regulación normativa establece sus requisitos de procedencia y casos en los que se encuentran expresamente excluidos. En el ámbito de los procedimientos administrativos, no existe una postura única en relación a éstos, a pesar de que se reconoce que, en la práctica, son igualmente utilizados por las diversas reparticiones, toda vez que no se prohíben expresamente pero sí son calificados como “inconvenientes”. Se estima que la utilización de alianzas estratégicas (por ejemplo, con mutuales de seguridad y/o comités paritarios de higiene y seguridad) para abordar hechos de violencia laboral podrían coadyuvar a la implementación de estas instancias garantizando la igualdad entre partes y la debida protección de los derechos de todos/as los/as intervinientes, debiendo eso sí definirse en forma previa ante quién o quiénes se desarrollarán estos mecanismos y en qué casos no resultaran procedentes en atención a la gravedad de las conductas denunciadas (por ejemplo, acoso sexual laboral).
- Disponer que las eventuales medidas de protección para la víctima que pueden adoptarse en el transcurso del proceso (por ejemplo, cambio de puesto de trabajo y/o cambio de funciones), además de tener que contar con el consentimiento de la misma, deben atender a las circunstancias especiales de ella y del caso concreto, no pudiendo

en ningún caso significar un desmedro para la víctima ni ser percibidas como sanciones de facto basadas en los estereotipos de la o del funcionario “*conflictivo*”, “*problemático*” o “*sensible*” por denunciar hechos constitutivos de violencia laboral.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2006). *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*. Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] N° 88, 2006. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/088035050_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Caamaño, E. (2011). *La noción de acoso moral laboral o “mobbing” y su reconocimiento por la jurisprudencia en Chile*. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXVII (Valparaíso, Chile, 2º Semestre de 2011) [pp. 215 - 240]. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rdpucv/n37/a05.pdf>
- Campero, G. (2016). Contexto y marco de referencia del concepto de trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Recuperado de https://www.serviciocivil.cl/gestion-y-desarrollo-de-personas/estudios-analisis-doc-interes/attachment/2016-contexto-y-marco-de-referencia-del-concepto-de-trabajo-decente-campero/?doing_wp_cron=1568574990.8645870685577392578125
- Cebey, M., y Ferrari, L. (2011). El tratamiento de la violencia laboral en las organizaciones públicas: análisis de la incorporación de la temática en convenios colectivos de trabajo. Facultad de Psicología - UBA/secretaría de investigaciones/anuario de investigaciones/volumen XVIII. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16862011000100012

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (1992). Recomendación General N° 19. La violencia contra la mujer. Recuperado de http://archive.ipu.org/splze/cuenca10/cedaw_19.pdf
- Contraloría General de la República. (2012). Guía Metodológica de los deberes funcionarios. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_chl_guia_fun.pdf
- Cordero Quinzacara, Eduardo. (2014). Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (42), 399-439. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512014000100012>
- De Luis, E., Fernández C. y Guzmán, C. (2013). Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos (EBDH). Derecho humano al agua y saneamiento. ONGAWA, Ingeniería para el Desarrollo Humano y UPM, Universidad Politécnica de Madrid. Recuperado de <http://www.ongawa.org/wp-content/uploads/2013/09/DHAguaaysaneamiento.pdf>
- Dirección del Trabajo, Gobierno de Chile. (2002). Calidad de condiciones de trabajo: Certificación y otros sistemas de estímulo. Aportes al debate laboral N° 9. Recuperado de https://www.dt.gob.cl/portal/1626/articles-59911_archivo_01.pdf
- Dirección del Trabajo, Gobierno de Chile. (2009). Acoso sexual en el trabajo ¿Denunciar o sufrir en silencio? Análisis de denuncias. Aporte al debate laboral N° 23. Recuperado de https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-97214_recurso_1.pdf

- Edreira, M. (2003). *Fenomenología del acoso moral*. Logos. Anales del Seminario de Metafísica, Norteamérica, 36, ene. 2003. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/ASEM/article/view/ASEM0303110131A/16177>
- Ferrer, F. (2015). El debido proceso desde la perspectiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de https://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-14/Revista_Juridica_Ano14-N1_06.pdf
- Gálvez, E., Gutiérrez E., y Picazzo E. (2011). El trabajo decente: nuevo paradigma para el fortalecimiento de los derechos sociales. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 73, núm. 1 (enero-marzo, 2011): 73-104. México, D.F. ISSSN: 0188-2503/11/07301-03. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v73n1/v73n1a3.pdf>
- Gerlach, M. (2010). El trabajo decente: concepto y aplicabilidad en Chile (Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales). Recuperado de http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2010/de-gerlach_m/pdfAmont/degerlach_m.pdf
- Itatí, V. (2017). La violencia laboral en la administración pública desde la perspectiva de los derechos humanos. Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales, [S.l.], n. 7, p. 107-141, ene. 2018. ISSN 2314-1174. Recuperado de <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/view/2533>
- Jiménez W. (2007). *El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas*. Universidad Sergio Arboleda. Colombia. Recuperado de <http://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/viewFile/781/662>

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Presidencia de la Nación Argentina. (2016). Manual de concientización y prevención sobre violencia laboral en las organizaciones empresariales. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/161229_brochure_210x205-oavl-empresas_0.pdf
- Organización Internacional de Trabajo. (s/f). El hostigamiento o acoso sexual. Género, salud y seguridad en el trabajo. Hoja informativa. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_227404.pdf
- Piñuel I. y Oñate A. (2002). *La incidencia del Mobbing o acoso psicológico en el trabajo en España. Resultados del Barómetro Cisneros II sobre violencia en el entorno laboral*. Lan Harremanak: Revista de relaciones laborales, ISSN 1575-7048, Nº 7, 2002, págs. 35-62. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=640312>
- Rivera, I. y Briceño, L. (2015). *Impacto del acoso laboral vs. clima organizacional en las entidades públicas "El silencio de los servidores públicos"*. Universidad Abierta y a distancia UNAD Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios Bucaramanga (Monografía para optar al Título de Especialista en Gestión Pública) Recuperado de <https://repository.unad.edu.co/retrieve/4515/63325453.pdf>
- Scialpi, D. (2002). La violencia laboral en la administración pública argentina. Revista Venezolana de Gerencia (RVG) Año 7. Nº 18, 2002, 196-219. Universidad del Zulia (LUZ) · ISSN 1315-9984. Recuperado de <http://www.bibliopsi.org/docs/carreras/obligatorias/CFP/trabajo/alonzo/TRABAJO%20ALONZO/La%20violencia%20laboral%20en%20la%20administracion%20SCIALPI.pdf>

- Servicio Civil. (2013). Resultados estudio exploratorio del acoso en los servicios públicos. Recuperado de <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2013-Resultados-Estudio-Exploratorio-del-Acoso-en-los-Servicios-P%C3%BAblicos.pdf>
- Servicio Civil. (2014). Resultados segunda consulta de acoso en los servicios públicos. Recuperado de <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2014-Resultados-Segunda-Consulta-de-Acoso-en-los-Servicios-P%C3%BAblicos.pdf>
- Trujillo, M., Valderrabano M., y Hernández R. (2007). Mobbing: historia, causas, efectos y propuesta de un modelo para las organizaciones mexicanas. INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales, vol. 17, núm. 29, enero-junio, 2007, pp. 71-91. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81802905>
- Trujillo, M., Rivas, L., Rosas, J., y Gutiérrez, J. (2008). Propuesta de un modelo de mobbing bajo la óptica administrativa, utilizando en sus variables la inteligencia emocional. Criterio Libre N° 9, Bogotá, Colombia. Pp. 139-161. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4547097>
- Valverde, Francis. (2004). *Apuntes sobre enfoque de derechos*. Asociación Chilena Pro Naciones Unidas (ACHNU). Recuperado de <http://observatorioninez.consejoinfancia.gob.cl/wpcontent/uploads/2016/09/Elementos-b%C3%A1sicos-para-trabajar-con-un-enfoque-de-derechos.pdf>
- Varas, K. (2016). Radiografía del Empleo Público en Chile. En Universidad Diego Portales (Ed.) Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2016. Santiago: Salesianos

- Yáñez, S. y Rojas, I. (Eds.) (2017). Empleo público en Chile: ¿Trabajo decente en el Estado? Apuntes para el debate. Santiago de Chile: FLACSO-Chile

Marco contextual

- Decreto con Fuerza de Ley N° 1-19653, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 17 de noviembre de 2001.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 16 de marzo de 2005.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 100, de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 22 de septiembre de 2005.
- Instructivo presidencial N° 001. (2015). Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado. Recuperado de https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/07/gabpres_001_2015_instructivo_bpl.pdf
- Instructivo presidencial N° 006. (2018). Sobre igualdad de oportunidades y prevención y sanción del maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los ministerios y servicios de la

Administración del Estado. Recuperado de <https://www.serviciocivil.cl/gestion-y-desarrollo-de-personas/doc-tecnica/attachment/2018-instructivo-presidencial-contra-el-acoso/>

- Ley N° 20.005, Tipifica y sanciona el acoso sexual. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 13 de marzo de 2005.
- Ley N° 20.502, 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. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 21 de febrero de 2011.
- Ley N° 20.607, Modifica el Código del Trabajo, sancionando las prácticas de acoso laboral. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 08 de agosto de 2012.
- Ley N° 20.955, Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 20 de octubre de 2016.
- Ley N° 21.153, Modifica el Código Penal para tipificar el delito de acoso sexual en espacios públicos. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 03 de mayo de 2019.
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Organización de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

- Organización de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas. (1984). Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cat.aspx>
- Organización de los Estados Americanos. (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- Organización de los Estados Americanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Organización de los Estados Americanos. (1985). Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Recuperado de <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-51.html>
- Organización de los Estados Americanos. (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. Recuperado de <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

- Organización Internacional del Trabajo. (2019). Convenio N° 190, sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190
- Organización Internacional del Trabajo. (2019). Recomendación N° 206, sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Recuperado de https://www.ilo.org/ilc/ReportsavailableinArabic/WCMS_711721/lang--es/index.htm
- Servicio Civil. (2015). Orientaciones para la elaboración de un procedimiento de denuncia y sanción del maltrato, acoso laboral y sexual. Recuperado de <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2015-Orientaciones-para-la-elaboraci%C3%B3n-de-un-Procedimiento-de-Denuncia-y-Sanci%C3%B3n-del-MALS.pdf>
- Servicio Civil. (2018). Orientaciones para la elaboración de un procedimiento de denuncia y sanción del maltrato, acoso laboral y sexual. Recuperado de <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/02/Actualizaci%C3%B3n-2018-Orientaciones-para-la-elaboraci%C3%B3n-de-un-Procedimiento-de-Denuncia-y-Sanci%C3%B3n-del-Maltrato-Acoso-Laboral-y-Sexual.pdf>
- Subsecretaría de Prevención del Delito. (2015). Resolución Exenta N° 4719, de 14 de julio de 2015. Aprueba procedimiento para denuncias de acoso laboral, sexual y actos de discriminación de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

8. ANEXOS

Anexo N° 1

Tratados internacionales del Sistema Universal de Derechos Humanos

Sistema Universal de Derechos Humanos	
Tratado Internacional	Contenido relevante en el ámbito de la violencia laboral
DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS	<p>Artículo 1</p> <p>Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.</p>
	<p>Artículo 3</p> <p>Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.</p>
	<p>Artículo 5</p> <p>Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.</p>
	<p>Artículo 7</p> <p>Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal Discriminación</p>
	<p>Artículo 8</p> <p>Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.</p>
	<p>Artículo 12</p> <p>Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.</p>
	<p>Artículo 23</p> <p>1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.</p>
	<p>Artículo 6</p> <p>1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.</p>
	<p>Artículo 7</p>

<p>PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS</p>	<p>Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.</p> <p>Artículo 17 1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.</p> <p>Artículo 26 Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.</p>
<p>PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES</p>	<p>Artículo 6 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.</p> <p>Artículo 7 Los Estados Partes en el Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores. i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual; ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto; b) La seguridad y la higiene en el trabajo; c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad; d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.</p> <p>Artículo 12</p>

	<p>1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.</p> <p>2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:</p> <p>b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;</p> <p>c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;</p> <p>d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.</p>
<p>CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES</p>	<p>Artículo 1</p> <p>1. A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término "tortura" todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia.</p> <p>No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.</p>
	<p>Artículo 2</p> <p>1. Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción.</p>
	<p>Artículo 4</p> <p>1. Todo Estado Parte velará por que todos los actos de tortura constituyan delitos conforme a su legislación penal. Lo mismo se aplicará a toda tentativa de cometer tortura y a todo acto de cualquier persona que constituya complicidad o participación en la tortura.</p> <p>2. Todo Estado Parte castigará esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su gravedad.</p>
	<p>Artículo 14</p> <p>1. Todo Estado Parte velará por que su legislación garantice a la víctima de un acto de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. En caso de muerte de la víctima</p>

	<p>como resultado de un acto de tortura, las personas a su cargo tendrán derecho a indemnización.</p>
<p>CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER</p>	<p>Artículo 16 1. Todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona.</p>
	<p>Artículo 1 A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.</p>
	<p>Artículo 5 Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para: a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.</p>
<p>Artículo 11 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano; b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo; c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho al acceso a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico; d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo;</p>	

	f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.
--	--

Fuente: Propia, en base al texto de los instrumentos internacionales citados.

Tratados internacionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Sistema Interamericano de Derechos Humanos	
Tratado Internacional	Contenido relevante en el ámbito de la violencia laboral
DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE	Artículo I. Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.
	Artículo II. Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.
	Artículo V. Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar.
	Artículo XIV. Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo.
	Artículo XVIII. Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.
CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS	Artículo 4. Derecho a la Vida 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida.
	Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
	Artículo 8. Garantías Judiciales 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y

	<p>obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.</p> <p>Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad 1. Toda persona tiene derecho al respecto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.</p> <p>Artículo 24. Igualdad ante la Ley Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.</p> <p>Artículo 25. Protección Judicial 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.</p>
<p>CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA</p>	<p>Artículo 2 Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.</p> <p>Artículo 6 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, los Estados Partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar la tortura en el ámbito de su jurisdicción. Igualmente, los Estados Partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar, además, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el ámbito de su jurisdicción.</p> <p>Artículo 9 Los Estados Partes se comprometen a incorporar en sus legislaciones nacionales normas que garanticen una compensación adecuada para las víctimas del delito de tortura. Nada de lo dispuesto en este artículo afectará el</p>

	<p>derecho que puedan tener la víctima u otras personas de recibir compensación en virtud de legislación nacional existente.</p>
<p>CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER</p>	<p>Artículo 1. Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.</p>
	<p>Artículo 2. Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y c. Que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.
	<p>Artículo 3. Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.</p>
	<p>Artículo 4. Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. el derecho a que se respete su vida; b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales. d. el derecho a no ser sometida a torturas; e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia; f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley; g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos.
	<p>Artículo 7. Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> b. actuar con la debida diligencia para prevenir,

	<p>investigar y sancionar la violencia contra la mujer;</p> <p>c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;</p> <p>f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;</p> <p>g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces.</p>
--	--

Fuente: Propia, en base al texto de los instrumentos internacionales citados.

Anexo N° 2

Listado e individualización de entrevistados/as para la investigación

1. Funcionaria 1 de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las Personas del Servicio Civil, entrevista 01 de abril de 2019.
2. Funcionaria 2 de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de las Personas del Servicio Civil, entrevista 01 de abril de 2019.
3. Funcionario del Departamento de Previsión y Personal de la Contraloría General de la República, entrevista 30 de abril de 2019.
4. Funcionario de la División Jurídica y Legislativa, Subsecretaría de Prevención del Delito, entrevista 6 de febrero de 2019.
5. Profesional del Departamento de Gestión de Personas, Subsecretaría de Prevención del Delito, entrevista 24 de enero de 2019.
6. Funcionario de la Subsecretaría de Prevención del Delito, Presidente de la Asociación de Funcionarios/as de Seguridad Pública (ANFUSEPU), entrevista 30 de enero de 2019.
7. Funcionario Subsecretaría de Prevención del Delito, Fiscal 1, entrevista 5 de febrero de 2019.
8. Funcionario Subsecretaría de Prevención del Delito, Fiscal 2, entrevista 1 de abril de 2019.
9. Funcionaria Subsecretaría de Prevención del Delito, Fiscal 3, entrevista 29 de enero de 2019.
10. Abogada asesora organizaciones sindicales del sector público, Experta 1, entrevista 21 de marzo de 2019.
11. Profesional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Experta 2, entrevista 3 de mayo de 2019.