

SERVICIO CIVIL

# Manual de Inducción para **DIRECTIVOS PÚBLICOS**

EL ESTADO

EL GOBIERNO

MARCO NORMATIVO PARA EJERCER LA FUNCIÓN PÚBLICA

GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PERSONAS EN EL ESTADO Y EL SERVICIO CIVIL

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO E INSTRUMENTOS DE MEJORAMIENTO DE GESTIÓN

---

**MISIÓN DEL SERVICIO CIVIL:**

Fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos.

---

**NOTA DEL EDITOR:**

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres ha sido una preocupación en la elaboración de este Manual. Sin embargo, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en castellano "o/a" para marcar la existencia de ambos sexos, se ha optado por utilizar -en la mayor parte de los casos- el masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

Publicación del Servicio Civil  
MANUAL DE INDUCCIÓN PARA DIRECTIVOS PÚBLICOS

Registro de Propiedad Intelectual N°236.790  
Diciembre 2014, Santiago de Chile.

Todos los derechos reservados.

# ÍNDICE

## MÓDULO 1

### EL ESTADO



Introducción .....	15
1 Breve Desarrollo Histórico del Estado.....	17
2 El Estado Moderno .....	17
3 Estado de Derecho y Estado Democrático .....	22
4 Bases de la Institucionalidad Chilena.....	24
5 Derechos Humanos y Derechos Constitucionales .....	25
6 Poderes del Estado.....	27
7 Otras instituciones que colaboran con la Función Ejecutiva.....	35
Resumen .....	38
Anexo N° 1: Derechos establecidos en el Artículo 19 de la Constitución Política de la República de Chile.....	40
Anexo N°2: La Tramitación Legislativa.....	41

## MÓDULO 2

### EL GOBIERNO



Introducción.....	51
1 Ideas generales sobre el Gobierno.....	53
2 El Gobierno en la Constitución Política de la República de Chile.....	55
Resumen .....	68
Anexo N°1: Atribuciones especiales del Presidente de la República.....	70
Anexo N°2: Definiciones de Interés.....	72
Anexo N°3: Materias de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.....	74

## MÓDULO 3

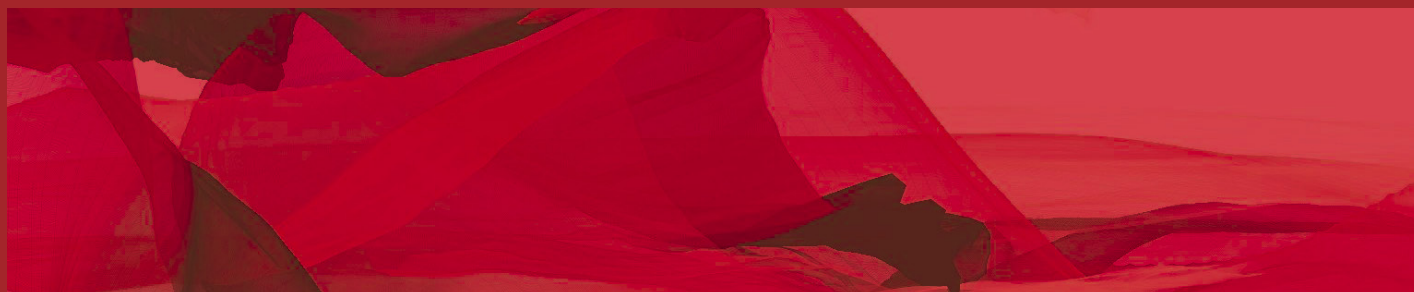
# MARCO NORMATIVO PARA EJERCER LA FUNCIÓN PÚBLICA



Introducción.....	78
1 El principio de Probidad.....	79
2 El principio de Transparencia y el Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública .....	95
3 La Regulación del Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios .....	101
4 El principio de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.....	105
5 El Servicio Público y la Carrera Funcionaria .....	115
6 El principio de No Discriminación y Enfoque de Género en las Políticas Públicas.....	122
7 La Participación Ciudadana en la Gestión Pública .....	126

## MÓDULO 4

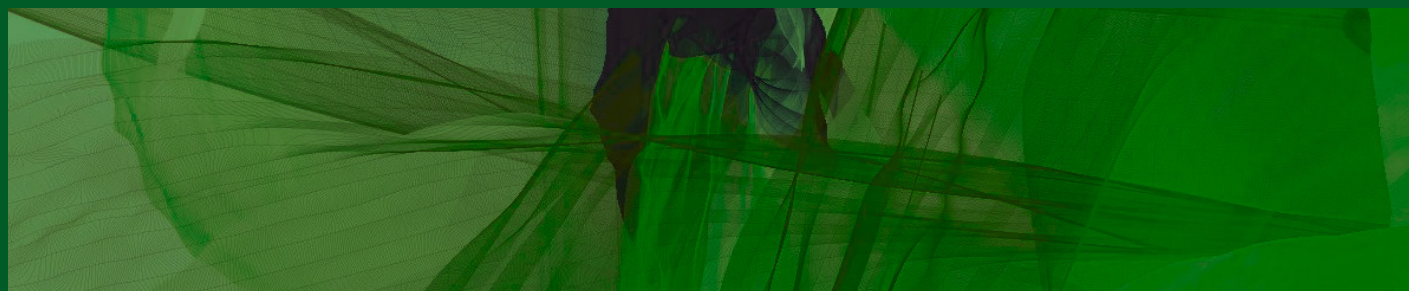
# GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PERSONAS EN EL ESTADO Y EL SERVICIO CIVIL



Introducción .....	133
1 Reformas Modernizadoras.....	134
2 El Servicio Civil: la Dirección de Personas del Estado .....	135
3 Sistema de Alta Dirección Pública.....	137
4 Sistema de Alta Dirección Pública y Educación Pública .....	144
5 Gestión de Personas en la Administración Central del Estado.....	147
Resumen .....	156

## MÓDULO 5

# ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO E INSTRUMENTOS DE MEJORAMIENTO DE GESTIÓN



Introducción .....	160
1 Administración Financiera del Estado .....	161
2 Política Fiscal: Regla de Balance Estructural.....	162
3 El Presupuesto de la Nación .....	164
4 Ingresos Generales de la Nación.....	170
5 Los Gastos de la Nación.....	172
6 Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Sector Público .....	176
7 Incentivos Remuneracionales .....	180
Resumen .....	184





---

# Presentación

## Modernización del Estado, Gestión de las Personas y Liderazgo Directivo

En las últimas décadas Chile ha dado pasos sustantivos hacia un Estado acorde a sus nuevos y progresivos desafíos, en un escenario de crecientes demandas ciudadanas por mayor equidad, mejores prestaciones, participación, eficaz protección de derechos y promoción del emprendimiento y el crecimiento económico.

Marca un hito en este proceso la dictación de la **Ley N° 19.882 del Nuevo Trato Laboral, el año 2003**, en el marco de un acuerdo nacional para la probidad, transparencia y modernización de la gestión pública.

Esta normativa creó **el Servicio Civil, con el objetivo de implementar una política de gestión estratégica de las personas que trabajan en la Administración Central del Estado**, sentando las bases de una gestión pública fundada en los principios de la excelencia, probidad, transparencia y equidad. Asimismo,

estableció el sistema de Alta Dirección Pública para profesionalizar los altos cargos del Estado, priorizando el mérito, la idoneidad, y las competencias como elementos centrales de la selección.

Además de la Alta Dirección Pública, las mediciones internacionales revelan que la gestión pública chilena ha logrado avances sustantivos en las últimas décadas con un razonable nivel de efectividad del gobierno, disciplina fiscal, bajos índices de corrupción y un tamaño del Estado relativamente acorde a sus necesidades.

No obstante, al compararnos con naciones de mayor desarrollo relativo, en especial aquellas que encabezan los rankings de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la que somos parte, se hace imperativa la necesidad de acelerar nuestros procesos de reformas al

Estado para lograr mayores niveles de desarrollo democrático y económico y mejorar el bienestar de nuestra población.

Por su carácter descentralizado, la gestión de personas en el Estado aparece entonces como una oportunidad y como una variable imprescindible para acelerar la senda modernizadora, lo que ciertamente requiere de la voluntad, el compromiso y el liderazgo directivo.

De esta forma, la implementación de **políticas y prácticas de gestión de personas para contar con procesos de selección transparentes y basados en el mérito, para fortalecer la gestión del desempeño y de la capacitación y para mejorar y gestionar los climas laborales permite que las instituciones públicas puedan cumplir sus metas y objetivos estratégicos y, en definitiva, mejorar los servicios que se entregan a la ciudadanía y fortalecer la calidad del Estado.**

Pese a los enormes avances, estamos ciertos de que Chile precisa perfeccionar la gestión de personas del sector público en general y mejorar el ejercicio del liderazgo directivo en particular. **Se requiere contar con servidores públicos y líderes de excelencia,** capaces de enfrentar con éxito los innumerables desafíos que conlleva la gestión pública.

Muchos son los aspectos que deben afrontar los directivos públicos para avanzar en esta tarea, pero sin duda gran parte de estos se presentan cuando asumen sus nuevas funciones. Se hace imprescindible conocer y dar cumplimiento a las leyes que rigen el ejercicio público, saber enfrentar las crecientes demandas ciudadanas; una compleja estructura de relaciones y coordinación; atender los requerimientos del Gobierno Central que incluyen desde el ciclo presupuestario hasta las diversas herramientas de gestión pública; y asumir la responsabilidad primordial de conducir y gestionar

a sus equipos de trabajo, todo lo cual les imprime enormes exigencias para lograr calidad y resultados de gestión.

Para enfrentar de mejor manera estos desafíos, **la inducción cumple un rol fundamental**. Este proceso de ajuste entre la persona, el funcionamiento del Estado y la cultura de cada institución es complejo y debe tener tiempos adecuados y acciones específicas.

La evidencia señala que la calidad, la oportunidad y la pertinencia de los procesos de inducción determinan el ajuste de la persona con la organización, al mismo tiempo que se transforman en un importante predictor de desempeño futuro.

El proceso de inducción también incluye un componente amplio de gestión y es allí donde se enmarca **esta publicación del Servicio Civil, cuyo**

**propósito es entregar a los directivos públicos un contexto general del funcionamiento del Estado chileno que les facilite comprender y gestionar sus instituciones y equipos de trabajo y apoyar el despliegue de sus habilidades y talentos al servicio de la ciudadanía.**

Esperamos que este Manual sea una contribución para enfrentar de mejor manera sus nuevos desafíos y conducir a sus respectivas instituciones con calidad, eficacia y eficiencia, en coherencia con las definiciones estratégicas y lineamientos programáticos impartidos por los gobiernos y con un foco central en la gestión de las personas.

**DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL**



# MÓDULO 1

# El Estado

## Introducción

- 1 Breve Desarrollo Histórico del Estado
- 2 El Estado Moderno
- 3 Estado de Derecho y Estado Democrático
- 4 Bases de la Institucionalidad Chilena
- 5 Derechos Humanos y Derechos Constitucionales
- 6 Poderes del Estado
- 7 Otras instituciones que colaboran con la Función Ejecutiva

## Resumen

Anexo N° 1: Derechos establecidos en el Artículo 19 de la Constitución Política de la República de Chile

Anexo N°2: La Tramitación Legislativa

## NOTA DEL EDITOR:

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres ha sido una preocupación en la elaboración de este Manual. Sin embargo, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en castellano "o/a" para marcar la existencia de ambos sexos, se ha optado por utilizar -en la mayor parte de los casos- el masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.



# Introducción

---

El presente módulo tiene por objetivo dar a conocer los elementos básicos de la organización del Estado, así como también comprender la importancia de sus funciones desde una óptica global y de los poderes que el Estado ostenta, particularmente del Poder Ejecutivo, mediante el cual el Presidente de la República cumple sus funciones y atribuciones.

De esta forma, se busca que quien revise este material logre un acercamiento al concepto de Estado, considerando cuáles son sus elementos, qué se entiende por Estado de Derecho, cuáles son sus poderes y funciones, qué normas lo regulan, entre otros temas relacionados y de interés.

## ABREVIATURAS

**CGR:** Contraloría General de la República

**CPR:** Constitución Política de la República

**LOC:** Ley Orgánica Constitucional





# 1. Breve Desarrollo Histórico del Estado

El hombre es un "animal político", según lo señalaba Aristóteles y, como tal, necesita relacionarse con sus semejantes. Para ello ha adoptado, desde los primeros tiempos de la Humanidad, diversas formas de organización que van desde las más básicas -la familia- hasta las más complejas y omnicomprensivas, como el Estado.

El concepto de Estado, a partir de la modernidad, se instala en el siglo XVI en la época del Renacimiento con la obra *El Príncipe*, de Maquiavelo, quien expresó: "Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los

hombres han sido o son repúblicas o principados". En esta obra el concepto de Estado se asocia a la idea de poder y dominación; sin embargo, a lo largo de los años, el concepto de Estado fue evolucionando hasta llegar a un momento clave a fines del siglo XVIII con la Revolución Francesa, donde se produce un giro esencial en la relación de los ciudadanos con el Estado, comenzando a esbozarse lo que hoy llamamos Estado Moderno.

## 2. El Estado Moderno

Existen múltiples definiciones de Estado. Con el objetivo de simplificar su alcance y solo a modo de ejemplo, entregaremos la definición dada por el destacado constitucionalista chileno Alejandro Silva Bascuñán, quien señala: "El Estado es un fenómeno colectivo que se expresa en la existencia de un grupo de hombres<sup>1</sup> que, residiendo en un territorio determinado, vive sometido a un poder que provee al bienestar de los asociados, ajustándose estos y la autoridad a reglas de derecho"<sup>2</sup>.

De esta definición se desprenden los elementos esenciales y característicos del Estado, como son el colectivo que integran todas las personas o pueblo, el territorio, el poder, la organización jurídica y el bienestar o bien común.

A continuación revisaremos cada uno de estos elementos y su expresión en el ordenamiento jurídico chileno.

(1) A través de la Ley N° 19.611, de 1999, se reemplazó el término *hombres* por *personas* en la Constitución. En este sentido, el autor, al igual que el antiguo texto constitucional, entiende por hombres a todas las personas, sin distinción de géneros. (2) BASCUÑAN, ALEJANDRO. Tratado de Derecho Constitucional. Santiago, Editorial Jurídica. Segunda edición, 1997, pp. 74.

## 2.1. Población

Es el componente sociológico del Estado. Se entiende por pueblo o población al conjunto de personas que habitan el territorio del Estado, sin atender a su edad, género, condición económica, social o cultural, etnia, credo o lengua.

El pueblo o población comprende, por tanto, a las personas **nacionales** como a las **extranjeras** que transitan por el territorio del país.

La Constitución Política de la República, en adelante CPR, distingue dentro del pueblo a los ciudadanos.

A continuación revisaremos qué se entiende por nacionalidad y por ciudadanía.

### Nacionalidad:

Es el vínculo jurídico que une a una persona con un Estado determinado. Son chilenos, según el artículo 10 de la CPR:

- a. Los nacidos en el territorio de Chile (ius solis).
- b. Los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero (ius sanguinis).
- c. En el caso de los extranjeros, la nacionalidad puede ser otorgada por ley o por carta de nacionalización.

### Ciudadanía:

Nuestra legislación no entrega una definición de lo que es ciudadanía, sin embargo, esta se desprende de los requisitos que la Constitución Política de la República señala para detentar tal calidad, a saber, según lo establece el artículo 13:

- a. Ser chileno (tener la nacionalidad chilena).
- b. Haber cumplido 18 años de edad.
- c. No haber sido condenado a pena aflictiva (tres años y un día de privación de libertad o una pena superior a ella).

La calidad de ciudadano otorga diversos derechos políticos, entre los cuales se destacan:

- i) derecho al sufragio<sup>3</sup>;
- ii) derecho a optar a cargos de elección popular, y
- iii) los demás que la CPR o la ley confieran.

**Tabla 1: Sin perjuicio de lo expuesto, la calidad de ciudadano se pierde:**

<b>1º.-</b> Por pérdida de la nacionalidad chilena;
<b>2º.-</b> Por condena a pena aflictiva, y
<b>3º.-</b> Por condena por delitos que la ley califique como conducta terrorista y los relativos al tráfico de estupefacientes y que hubieren merecido, además, pena aflictiva (artículo 17 de la CPR).

(3) Ver ley de la República N° 20.568, que regula la inscripción automática, modifica el servicio electoral y moderniza el sistema de votaciones. Publicada en el Diario Oficial el día 31 de enero de 2012.

## 2.2 Territorio

El territorio es el segundo de los elementos constitutivos del Estado y puede ser entendido como el espacio geográfico y jurídico en el que este ejerce su poder.

El territorio comprende: i) el espacio terrestre; ii) el espacio marítimo; iii) el espacio aéreo; y iv) el espacio jurídico.

El siguiente cuadro presenta una breve descripción de cada uno de ellos.

**Tabla 2: Descripción de cada uno de los espacios que comprenden el territorio**

<b>Territorio físico</b>	Incluye el suelo y el subsuelo del casco del planeta delimitado por los límites jurídicos del país, que es Chile, y que se extiende bajo las aguas nacionales como subsuelo marino y de las aguas internas de lagos, fiordos e islas.
<b>Mar territorial</b>	Es la prolongación del espacio terrestre hacia el mar. Comprende el mar territorial, o zona de extensión de la soberanía de un Estado a una franja llamada de mar adyacente comprendida entre la costa y las 12 millas marítimas; la zona contigua, o del mar jurisdiccional o contiguo, zona donde el Estado ejerce su jurisdicción hasta las 24 millas; y el mar patrimonial, o zona económica exclusiva, que se extiende hasta las 200 millas e incluye las aguas, el suelo y el subsuelo respectivo.
<b>Espacio aéreo</b>	Es el espacio aéreo o columna de atmósfera que se proyecta hacia el espacio exterior de la Tierra contenida dentro de los límites políticos del territorio y del mar territorial.
<b>Espacio jurídico territorial</b>	Son los lugares que los tratados y las costumbres internacionales reconocen como parte de la jurisdicción estatal (naves y aeronaves de guerra y comerciales en alta mar, embajadas y legaciones acreditadas).

Si desea obtener más información acerca del territorio del Estado chileno, visite el sitio de la Biblioteca del Congreso Nacional [www.bcn.cl/ecivica/estado](http://www.bcn.cl/ecivica/estado)

### 2.3. Poder

El Estado, para cumplir su finalidad específica (bien común), necesita estar dotado de poder, lo que puede ser entendido como "una fuerza de la voluntad social destinada a conducir al grupo en la búsqueda del bien común y capaz de imponer a los miembros la actitud que ella ordena"<sup>4</sup>.

El **poder** es lo que permite al Estado:

- i. **Dictar normas** que sean vinculantes (obligatorias) para todos los miembros de la población, cuestión que se concreta a través de la función legislativa, ejercida por el Congreso Nacional y el Presidente de la República como órgano colegislador.
- ii. **Aplicar las normas** dictadas por los órganos legislativos competentes, lo que se materializa a través del Gobierno, que es el que ejerce la función ejecutiva.
- iii. **Resolver los conflictos** que se producen en su interior a través de resoluciones que son exigibles, aun por la fuerza, que se denomina facultad de imperio, la que se encuentra radicada principalmente en los Tribunales de Justicia **legalmente establecidos**, que son los llamados a ejercer la función judicial; y en otros organismos, tanto de la administración autónoma como de la central del Estado, a los que la ley les faculta para ejercer funciones jurisdiccionales y fallar contiendas de relevancia jurídica administrativa o tributaria entre partes, así como a los árbitros.

### 2.4. Organización basada en valores y principios jurídicos fundamentales

La **Organización Jurídica** es el establecimiento que surge del conjunto de normas jurídicas, valores y principios fundamentales del derecho vigentes en un determinado Estado y que regulan las relaciones entre los diferentes miembros e instituciones de la sociedad. Dichas normas jurídicas se encuentran jerarquizadas y son: la Constitución Política de la República, las leyes, los decretos con fuerza de ley, los decretos supremos y los reglamentos. Todas ellas deben respetar las normas fundamentales del derecho internacional público que conforman el sistema internacional de los derechos humanos de las Naciones Unidas, organización de la que Chile es parte integrante, y que se incorporan al orden interno como si fueran ley de la República, cumplidos los requisitos. Tal es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los pactos internacionales y protocolos facultativos de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos al medio ambiente sano y al desarrollo, el Convenio 169 de la OIT, entre numerosos otros tratados complementarios y especiales.

Dentro del **derecho** se distingue:

- i. **Derecho Público:** regula las relaciones existentes entre los órganos del Estado y las personas.
- ii. **Derecho Privado:** regula las relaciones entre los particulares y entre los particulares y el Estado cuando este último actúa como particular.

(4) Citado por Humberto Nogueira Alcalá y Francisco Cumplido Cereceda en 'Derecho Político: Introducción a la Política y Teoría del Estado', Santiago, Editorial Universidad Andrés Bello, 1993, pp. 172.

Un ejemplo de esto último ocurre cuando el director de un hospital público, en representación de este, decide contratar a una empresa de aseo. Este contrato se regirá por las normas de Derecho privado, dado que dichos servicios provienen del sector privado.

Es importante detenernos brevemente en el Derecho Público. Existe un conocido aforismo que dice: "En Derecho Público se puede hacer solo lo que la ley permite". Por el contrario, en Derecho Privado los particulares pueden hacer todo aquello que no les esté prohibido.

En este sentido se pronuncia la CPR cuando señala en su artículo 6 lo siguiente:

*"Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República (.....)".*

Como complemento de lo anterior, el artículo 7 agrega:

*"Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.*

*Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.*

*Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale".*

**En resumen:** ningún integrante de los órganos del Estado puede, ni aún por circunstancias extraordinarias, ejercer otros derechos o funciones que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

## 2.5. Finalidad: el bien común

El fin del Estado es el **bien común**. Ello se encuentra reconocido en la Constitución, al establecerse en su artículo 1 que **"el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común"**.

En el mismo artículo 1, el texto constitucional define lo que ha de entenderse por bien común, como el deber del Estado de *"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"*.

## 3. Estado de Derecho y Estado Democrático

### 3.1. Estado de Derecho

Estado de Derecho significa que el Estado está sometido a un ordenamiento jurídico que cumple con los estándares establecidos por el sistema internacional de los derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas. En otras palabras, consiste en la sumisión del poder político a las normas fundamentales que protegen y respetan la dignidad inherente de la persona humana.

Sus normas cubren integralmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales como condición de la felicidad, el bienestar y la realización plena e integral del ser humano. Esta concepción de Estado se impuso después de la Segunda Guerra Mundial y como consecuencia de los horrores que se conocieron. Son un efecto de los esfuerzos desplegados por la humanidad desde los albores de la historia conocida en contra de la tiranía y la opresión y que se comenzó a plasmar en su forma contemporánea en el Estado nacional, con la Revolución de la Independencia de los Estados Unidos de 1776 y la Revolución Francesa de 1789.

Esto tiene directa relación con la forma en que se establecieron los equilibrios entre las relaciones de los gobernantes y los gobernados, en quienes se radicó el antiguo poder de los reyes o soberanos, de donde viene la expresión soberanía popular, y

que constituye el primer derecho humano reconocido en los pactos internacionales bajo el nombre de libre determinación del pueblo, para elegir el tipo de Estado y de Gobierno. Este Estado de Derecho es democrático cuando se genera sobre la base de una asamblea constituyente del pueblo, y sus autoridades se eligen en elecciones periódicas, universales, públicas e informadas.

Las bases del Estado de Derecho son<sup>5</sup>:

- i. **El imperio de la ley:** las normas deben ser expresión de la voluntad popular y deben someterse a ella tanto gobernantes como gobernados.
- ii. **Distribución del poder estatal en diferentes órganos:** de esta manera el poder del Estado no se concentra en una sola institución, sino que se distribuye y permite mayor eficiencia y los debidos controles, lo que evita arbitrariedades y abuso de poder.
- iii. **Legalidad de la administración y responsabilidad de las autoridades:** sea penal, civil, administrativa y política.

(5) Disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional: <http://www.bcn.cl>

- iv. Respeto, realización y garantía de los derechos humanos:** a través del ordenamiento jurídico, que también contempla los mecanismos o recursos que se pueden interponer en caso de atropello o violación.
- v. Juridicidad de los órganos y autoridades públicas:** se refiere a que todos los órganos del Estado solo pueden crearse por el procedimiento establecido en la ley. Una vez creados, deben someter su acción rigurosamente a las leyes, las que obligan igualmente a gobernantes y gobernados.
- vi. Soberanía popular:** el origen y propiedad del poder reside en el pueblo. Las autoridades son mandatarias del pueblo y se debe consultar periódicamente por elecciones o plebiscitos que permitan al pueblo expresar sus preferencias.
- vii. Probidad:** el artículo 8 de la CPR establece que "el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones", aspecto que es abordado con mayor profundidad en el Módulo 3.

## 3.2. Estado Democrático

Estado democrático es aquel cuya forma de gobierno es la democracia.

La democracia es "una doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno"<sup>6</sup>, tanto para los actos legislativos como para la elección de autoridades. En palabras de Abraham Lincoln, como forma de gobierno, "la democracia "es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", y se opone al absolutismo, a la dictadura y a toda clase de autoritarismo.

Las definiciones de democracia se basan en tres supuestos:

- El gobierno del pueblo por sí mismo, o gobierno de todos.
- La soberanía del pueblo, expresada en su participación en las decisiones de asuntos de interés general o públicos y materias específicas no delegadas a otras autoridades o que son resueltas por elecciones de autoridades, consultas, referéndum y plebiscitos.
- Representación política del pueblo por medio de representantes.

Es necesario precisar que cuando hablamos de Gobierno hacemos referencia a uno de los poderes del Estado, el Poder Ejecutivo. Existen variados tipos de gobiernos, los cuales estudiaremos con mayor profundidad en el Módulo 2.

(6) Definición de democracia según el Diccionario de la Real Academia Española <http://www.rae.es>

## 4. Bases de la Institucionalidad Chilena

Las bases de la institucionalidad se encuentran establecidas en el Capítulo I de la Constitución Política de la República, la que constituye la norma de mayor jerarquía dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico.

Establece la organización del Estado y la forma de gobierno, fija las competencias de los órganos estatales, la separación de las funciones (Poderes) del Estado, además de establecer los deberes y derechos de las personas, y garantizar el respeto de estos últimos mediante diversos mecanismos llamados recursos constitucionales<sup>7</sup>.

En primer término, la CPR establece respecto de la persona humana, que:

*"Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...) El Estado está al servicio de la persona humana" (artículo 1).*

En segundo término, determina expresamente que la finalidad del Estado es el bien común (Ver 2.5).

En tercer lugar, estipula que el Estado chileno es unitario (artículo 3), es decir, existe un solo centro político y jurídico, lo que se traduce en la existencia de solo un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un Poder Judicial.

En cuarto lugar, define a Chile como una república democrática (artículo 4).

(7) Ver más adelante, en Recursos Constitucionales.



## 5. Derechos Humanos y Derechos Constitucionales

De acuerdo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos realizada por las Naciones Unidas en 1948, se entiende por Derechos Humanos (DD.HH.) el conjunto de características o atributos de los seres humanos que no pueden ser afectados o vulnerados, como son su vida, su integridad física y psíquica, su libertad y su dignidad, entre otros, y que deben ser reconocidos en todos y cada uno de los hombres y mujeres, sin discriminación ni distinción alguna<sup>8</sup>.

Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) de Naciones Unidas establece que:

"Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos"<sup>9</sup>.

Los derechos humanos se clasifican tradicionalmente en derechos individuales y derechos colectivos. Dentro de los primeros se encuentran los derechos civiles y los políticos, y dentro de los segundos, los derechos económicos, sociales y culturales.

Son derechos individuales "aquellos que corresponden a los seres humanos por el solo hecho de ser tales, sin consideración a si pertenecen a una comunidad organizada"<sup>10</sup>, como lo son por ejemplo, el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad individual, a la libertad de expresión, etc.

Los derechos colectivos, en cambio, son "aquellos que el hombre puede reclamar del Estado o de la sociedad como conjunto organizado en razón de estar incorporado a ellos y como un medio para un mejor desarrollo propio y de la comunidad de la que forma parte"<sup>11</sup>. Por ejemplo, el derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a la seguridad social, etc.

Para el profesor español Antonio Pérez Luño, los derechos fundamentales "son aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo internacional y nacional, respectivamente".

De esta manera, la Constitución Política se refiere a estos últimos en su Capítulo III como derechos fundamentales.

(8) La Declaración Universal de los Derechos Humanos está disponible en el sitio web oficial de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm> (9) <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> (10) NOVOA MONREAL EDUARDO. Derecho a la vida privada y libertad de información. Siglo Veintiuno Editores, 2008, pp.14 (11) NOVOA MONREAL, EDUARDO. Derecho la vida privada y libertad de información. Siglo Veintiuno Editores, 2008, pp. 14

### 5.1. Derechos Humanos en la Constitución Política del Estado

Como ya hemos mencionado, la Constitución establece que "las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos" (artículo 1º). El Estado garantiza a todos el respeto a los derechos humanos, y se refiere expresamente a ellos en el artículo 19, que contiene una enumeración de los mismos<sup>12</sup>. Todo esto tiene expresa relación con la función pública del Estado, pues parte de esta función pública es satisfacer estos derechos.

#### Rol del Estado respecto de los Derechos Humanos:

- i. **Reconocerlos:** declarar y manifestar su existencia y contenidos.
- ii. **Respetarlos:** no infringir o lesionar los derechos de las personas a través de acciones u omisiones de los órganos del Estado.
- iii. **Garantizarlos:** crear las condiciones (legales, materiales, etc.) que permitan su adecuado ejercicio por todas las personas.
- iv. **Promoverlos:** educar para su conocimiento y respeto.
- v. **Contribuir** al ejercicio de los derechos por todas y cada una de las personas.

### 5.2. Recursos constitucionales

Para resguardar los derechos de todas las personas, la CPR establece diversos recursos, los que se hacen efectivos ante los tribunales de justicia y tienen por objeto el restablecimiento del Derecho. Los recursos constitucionales más importantes son el Recurso de Protección y el Recurso de Amparo, los que a continuación se describen.

**Recurso de Protección:** es aquella acción que la Constitución concede a todas las personas que, como consecuencia de actos u omisiones arbitrarias o ilegales, sufren "privación, perturbación o amenaza a sus derechos y garantías constitucionales" <sup>13</sup> (artículo 20 CPR). Por ejemplo, es posible interponer este recurso si a una persona se le intercepta una comunicación telefónica (Derecho a inviolabilidad del hogar y a toda forma de comunicación privada, artículo 19 N° 5), si una persona está siendo impedida de ejercer libremente su culto religioso (artículo 19 N° 6), o si a un grupo de personas se les impide asociarse (artículo 19 N°15), etc.

**Recurso de Amparo:** es aquella acción que la Constitución concede a toda persona detenida, presa o arrestada con infracción a la Constitución o a la ley, o que sufra cualquier otra privación, perturbación o amenaza en su derecho a la libertad personal y seguridad individual<sup>14</sup>. Por ejemplo, es posible interponer este recurso si un persona es detenida (artículo 21 CPR).

(12) Disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional: <http://www.bcn.cl> (13) Disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/recurso-de-proteccion> (14) Disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/recurso-de-amparo>.

## 6. Poderes del Estado

Como hemos visto a lo largo de este módulo, uno de los elementos constitutivos del Estado es el poder que le permite cumplir con su finalidad específica, que es el bien común. Este poder se divide en tres ámbitos, a saber:

- A) Poder Legislativo,
- B) Poder Judicial, y
- C) Poder Ejecutivo.

A cada uno de estos poderes le corresponde una función, pero lo cierto es que esta separación de poderes no es absoluta, sino solo relativa. Cada poder público ejecuta, junto con los actos que comprenden su específica función, otras acciones que por su naturaleza más bien corresponden a funciones diferentes. Ejemplo claro de esto lo constituye el proceso de formación de la ley (función legislativa), donde la iniciativa puede provenir no solo del Congreso Nacional (Poder Legislativo), sino también del Presidente de la República (Poder Ejecutivo).

### 6.1. Poder Legislativo (Congreso Nacional)

La función del Poder Legislativo<sup>15</sup> consiste, esencialmente, en la creación, modificación o derogación (supresión) de leyes.

En nuestro país esta función es ejercida, principalmente, por el **Congreso Nacional** a través del Senado y la Cámara de Diputados. Cabe mencionar sin embargo, que en Chile esta función legislativa no es exclusiva del Congreso Nacional, sino que en ella también participa, como órgano colegislador, el Presidente de la República.

Respecto del Congreso, este se compone por el **Senado** y la **Cámara de Diputados**. Los senadores son elegidos por votación

popular para ejercer por períodos de ocho años. La mitad del Senado se renueva en elecciones realizadas cada cuatro años. La elección de los senadores se realiza por circunscripción senatorial.

Los diputados son elegidos por votación popular para ejercer el cargo por períodos de cuatro años, renovándose la totalidad de la Cámara de Diputados. La elección se realiza por distrito. Ni los senadores ni los diputados tienen limitaciones a la reelección.

(15) El Congreso Nacional se encuentra especialmente reglamentado en la Ley Orgánica Constitucional N° 18.918 de 1990, disponible en el sitio web de la BCN: <http://www.bcn.cl/leyes/30289>

## Formación de la ley

Dado que el Poder Legislativo se refiere fundamentalmente a la creación, modificación o derogación de leyes, a continuación se revisará sintéticamente el proceso tipo de construcción de una ley, aunque este tiene múltiples variaciones.

La **ley** se encuentra definida en el artículo 1 del Código Civil, que señala: "La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite".

Para que una ley sea válida y rija en todo el territorio de nuestro país, es necesario que cumpla con una serie de etapas que se encuentran enunciadas en forma expresa por la CPR y que a continuación revisaremos:

- i. **Iniciativa:** un proyecto de ley puede originarse en la Cámara de Diputados, en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros (artículo 65 CPR). La cámara donde se origine la ley tomará el nombre de Cámara de Origen, y ella será revisada por la otra cámara, la cual se llamará Revisora.
- ii. **Discusión:** etapa en la cual se discute la iniciativa presentada hasta llegar a la aprobación de un texto definitivo. (Ver tabla con las etapas del ciclo de discusión de una ley).
- iii. **Aprobación:** las leyes deben ser aprobadas por una cantidad mínima de senadores y diputados. Este quórum varía según el tipo de ley. Por ejemplo, las leyes interpretativas de la Constitución deben ser aprobadas por los 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio.

**Tabla 3: Etapas del ciclo de discusión de una ley**

### CÁMARA DE ORIGEN

1. El Presidente de la Cámara da cuenta del ingreso del proyecto.
2. Se envía a la comisión de estudio para revisión de aspectos generales.
3. La comisión estudia el proyecto e informa sus conclusiones a la Cámara.
4. La Cámara discute el proyecto y decide si aprueba la idea de legislar.
5. El proyecto vuelve a la comisión para la discusión particular de cada disposición.
6. La comisión informa.
7. La Cámara discute cada una de las disposiciones, aprobando o rechazando. Las modificaciones se suman al proyecto original y van a la Cámara Revisora.
8. Votación del proyecto y aprobación según quórum requerido.

### CÁMARA REVISORA

Una vez que el proyecto de ley es aprobado por la Cámara de Origen, la Cámara Revisora lo somete al mismo procedimiento descrito.

- iv. **Sanción:** es la aprobación que hace el Presidente de la República al proyecto de ley ya aprobado por ambas cámaras.
- iv. **Promulgación:** es un acto solemne mediante el cual el Presidente de la República reconoce el texto del proyecto de ley aprobado.
- vi. **Publicación:** consiste en la publicación del proyecto de ley en el Diario Oficial. A partir de este momento, la ley entra en vigencia y se presume conocida por todos.

Respecto al tiempo de tramitación de un proyecto de ley, es necesario señalar que no existe un plazo definido, sino que dependerá de las dificultades que puedan surgir durante la discusión. Sin embargo, este periodo podrá reducirse en virtud de las prioridades que determine el Presidente de la República, a través de las llamadas urgencias.

Las urgencias son el mecanismo por medio del cual el Presidente de la República puede fijar el orden prioritario dentro de la tabla de discusión del Congreso. En estos casos, la cámara respectiva deberá pronunciarse en un plazo máximo establecido en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Si usted desea conocer con mayor detalle el proceso de formación de la ley y las distintas variables que intervienen en este procedimiento general, puede consultar el Anexo N°1, Flujograma de las leyes de Chile de este Manual.

### **Materias de ley**

El artículo 63 de la CPR establece un catálogo de las materias de ley. Todas ellas deben ser reguladas y creadas en conformidad al procedimiento descrito anteriormente. A modo de ejemplo es posible citar los siguientes: 1) las materias que la Constitución exija que sean reguladas por una ley, 2) las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, provisional y de seguridad social, entre otras.

## 6.2. Poder Judicial

La función judicial consiste en resolver los conflictos que se producen al interior del Estado, a través de resoluciones exigibles incluso por la fuerza. Dicha función se encuentra exclusivamente radicada en los Tribunales de Justicia.

Por tanto, al Poder Judicial<sup>16</sup> le corresponde la administración de justicia, para lo cual la Constitución le da la "facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolver y de hacer ejecutar lo juzgado", tal como lo establece en su artículo 76.

El Poder Judicial está compuesto por **Tribunales de Justicia**, los que se clasifican en **ordinarios** y **especiales**, según las materias que conocen y las personas que pueden litigar ante ellos.

**Tribunales Ordinarios:** son los encargados de conocer la generalidad de las materias, o aquellas que no hayan sido entregadas para su conocimiento a otro tribunal de la República. Éstos son:

**i. Juzgados de Letras:** son tribunales unipersonales o presididos por un juez, quien decide sobre el asunto sometido a su conocimiento. Conoce respecto de todos los asuntos que no sean entregados a otros tribunales, por lo que constituyen la regla general.

**ii. Juzgados de Garantía:** son un tipo de tribunal ordinario, conformado por uno o más jueces, encargados de conocer los asuntos de orden criminal, previo al conocimiento de los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal.

**iii. Tribunales de Juicio Oral en lo Penal:** son un tipo de tribunal ordinario colegiado, compuestos por más de un juez, encargados de conocer de todos los asuntos de orden criminal.

**iv. Corte de Apelaciones:** son tribunales colegiados, que conocen de casi la totalidad de los asuntos en segunda instancia<sup>17</sup> y se distribuyen en todo el territorio. En Chile existen 17 Cortes de Apelaciones.

**v. Corte Suprema:** es el máximo tribunal de la República. Se encuentra ubicado en Santiago y se compone de 21 miembros denominados ministros, uno de los cuales es su presidente.<sup>18</sup>

**Tribunales especiales:** regidos por leyes particulares y solo por expresa disposición de la ley, por las normas del Código Orgánico de Tribunales, son creados en atención a la específica materia que

---

(16) El Poder Judicial se encuentra especialmente reglamentado en el Capítulo VI de la Constitución Política de la República, en el Código Orgánico de Tribunales y leyes complementarias en la materia. (17) La segunda instancia consiste en la revisión que realiza la Corte de Apelaciones respecto de las sentencias dictadas por tribunales inferiores, con el fin de garantizar la recta aplicación del Derecho y la unificación de los criterios judiciales, lo que tiene como resultado la corrección de la sentencia dictada. Esto se logra mediante la interposición de un recurso de apelación. (18) La Corte Suprema conoce respecto de ciertos asuntos específicos que le señala la ley, como por ejemplo de los recursos de casación, interpuestos en contra de las sentencias, cuyo objeto es anular la sentencia dictada por un tribunal inferior. Conoce también de las apelaciones deducidas contra las sentencias dictadas por las Cortes de Apelaciones en los recursos de amparo y de protección.

deben atender. Entre los tribunales especiales se encuentran:

- i. **Juzgados de Familia:** judicatura especializada encargada de conocer y resolver los asuntos de familia. Utilizan un procedimiento oral, concentrado y desformalizado en el que priman los principios de la inmediación, actuación de oficio y búsqueda de soluciones colaborativas entre las partes en conflicto. Los Juzgados de Familia trabajan con un sistema de mediación, especialmente apto para conflictos de tipo familiar, que es voluntario y gratuito para quienes lo necesiten. El mediador, que es un tercero imparcial, ayuda a las partes a resolver sus problemas respecto a determinadas materias, salvo aquellas que la ley prohíbe expresamente.
- ii. **Juzgados del Trabajo:** judicatura especializada en materias del ámbito laboral, que busca asegurar el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores y la resolución de las controversias entre empleadores y trabajadores. Utiliza un procedimiento oral, público y expedito.
- iii. **Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional:** tribunales especializados en la cobranza de las cotizaciones previsionales que se adeuden a los trabajadores. Entre sus atribuciones está la aplicación de medidas cautelares para el pago oportuno de las cotizaciones adeudadas.
- iv. **Tribunales Militares en Tiempo de Paz:** la judicatura especial de la justicia militar se justifica porque, por una parte, la complejidad de los fenómenos que trata no la hacen susceptible de ser eficientemente desarrollada por tribunales ordinarios, y, por otra, porque la naturaleza de la función militar y los hechos que se generan en su ejercicio requieren de un órgano jurisdiccional especializado para analizar los elementos de hecho y de derecho que inciden en cada uno de los casos que deben ser juzgados y fallados.
- v. **Tribunales Tributarios y Aduaneros:** dependientes directamente de la Corte Suprema, son órganos jurisdiccionales letrados de primera instancia que se dedican a resolver los reclamos que personas naturales o jurídicas presentan en contra de las decisiones administrativas adoptadas por el Servicio de Impuestos Internos (SII) o el Servicio Nacional de Aduanas, al estimar que son infringidas las disposiciones legales tributarias o aduaneras, o bien, que son vulnerados sus derechos. Un total de 18 Tribunales Tributarios y Aduaneros (TTA) están funcionando desde 2013, catorce en las capitales regionales del país, y cuatro en la Región Metropolitana.
- vi. **Tribunales Ambientales:** su creación forma parte del rediseño de la institucionalidad ambiental, que se inició en el año 2008 con el proyecto que dio forma al Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Tienen como función resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley N° 20.600 somete a su conocimiento. Dicha ley establece la instalación de tres tribunales ambientales, en el norte, centro y sur del país.
- vii. **Juzgados de Policía Local:** dependen administrativamente de la municipalidad respectiva, pero el Juez está sujeto a

la supervigilancia directiva, correccional y económica de la Corte de Apelaciones. Son competencia de los juzgados de policía local, las infracciones de tránsito y transporte público, ordenanzas y reglamentos municipales y decretos alcaldicios, contiendas en base a la Ley de Copropiedad Inmobiliaria y de infracción a leyes especiales tales como la de Rentas Municipales y Ley General de Urbanismo y Construcciones, entre otras.

### Las principales atribuciones o facultades del Poder Judicial son las siguientes:

- i. **Conocer:** los Tribunales de Justicia son los llamados a conocer los conflictos de relevancia jurídica que se suscitan dentro de la comunidad.
- ii. **Resolver:** una vez que los Tribunales hayan ponderado los diferentes antecedentes que estén en su poder, pueden tomar una decisión a través de lo que se conoce como resoluciones judiciales.
- iii. **Hacer ejecutar lo juzgado:** se conoce como facultad de imperio y se refiere a la posibilidad que tienen los Tribunales de Justicia de hacer cumplir sus decisiones por la fuerza, si fuere necesario.

### Principios y normativa constitucional referida a la función judicial

La función judicial ha de ejercerse de acuerdo a ciertos principios, que se encuentran establecidos en la propia Constitución, y que se describen brevemente a continuación.

**Tabla 4: Bases Constitucionales del Poder Judicial**

Independencia	De los otros poderes del Estado para el cumplimiento de sus funciones.
Legalidad	Los tribunales deben estar establecidos por ley.
Inamovilidad	Los jueces permanecen en sus cargos aunque no de manera absoluta, y permiten que los tribunales actúen libres de presiones y con imparcialidad.
Inexcusabilidad	Los jueces deben resolver siempre los asuntos de su competencia, sometidos a su consideración aun cuando no exista una ley respectiva.
Responsabilidad	De los actos que se ejecutan dentro de las funciones como jueces.



## 6.3. Poder Ejecutivo

Consiste en la actividad concreta y práctica que el Estado realiza, dentro del marco de la ley, para satisfacer de manera inmediata y directa las necesidades colectivas.

**La función ejecutiva comprende dos grandes tareas:**

**I Gobernar:** consiste en la actividad directiva, que señala fines, propone rumbos y ordena.

**II Administrar:** consiste en la actividad realizadora, que sirve a los fines propuestos, actúa para su logro y ejecuta. La administración está integrada por ministerios, intendencias, gobernaciones y servicios públicos, tanto del nivel nacional como de la administración desconcentrada<sup>19</sup>.

En primer término, es necesario señalar que en nuestro país "el gobierno y la administración del Estado corresponden al **Presidente de la República**, quien es el **Jefe del Estado**", lo que se explicita en el artículo 24 de la CPR. Esta afirmación es sumamente importante porque da cuenta de que es el Presidente quien asume la potestad de gobierno y administración y pasan a ser el resto de los organismos sus colaboradores para cumplir con dicha función.

Esta categoría de "colaboradores directos e inmediatos en el gobierno y la administración" es la que otorga la CPR a los **ministros de Estado**, en su artículo 33, que pueden ser removidos a voluntad del Presidente como lo expresa el numeral 7 del artículo 32 de la CPR, entre las "atribuciones especiales del Presidente de la República<sup>20</sup>".

El Gobierno y la administración serán los temas principales del Módulo 2, por lo que en esta ocasión solo esbozaremos un breve marco introductorio, con el fin de tener un panorama general del Gobierno en Chile de acuerdo a lo establecido en nuestra Constitución.

Sin perjuicio de la condición de "Estado unitario" consagrada en el artículo 3 de la CPR, el Estado, para ejercer su labor y en función de un desarrollo territorial equitativo, posee distintos órganos del gobierno y la administración en los diversos espacios, producto de la división político-administrativa del territorio nacional en regiones, provincias y comunas.

"El gobierno de cada **región** reside en el Intendente que será de exclusiva confianza del Presidente de la República" y además es "su representante natural e inmediato en el territorio de

(19) La administración desconcentrada consiste en el traspaso o delegación permanente de poderes que hace un órgano superior hacia uno inferior sometido al primero. Así, el aparato público deja de estar concentrado en un organismo o territorio, pero sigue existiendo un centro, por ejemplo, las Secretarías Regionales Ministeriales. La descentralización, al igual que la desconcentración, es una técnica de reparto de poderes que se utiliza para mejorar la gestión de los asuntos públicos, pero a diferencia de esta última, la transferencia de los poderes jurídicos se realiza a órganos administrativos personificados distintos del ente central, los cuales cuentan con cierta autonomía y con un patrimonio propio, por ejemplo, los gobiernos regionales. (20) Para revisar la totalidad de las atribuciones especiales del Presidente de la República, remítase al artículo 32 de la CPR.

su jurisdicción<sup>21</sup> (artículo 111 CPR). La administración regional radica en un gobierno regional, constituido por el Intendente y el Consejo Regional<sup>21</sup>, cuyo objetivo es el desarrollo social, cultural y económico de la región.

En cada **provincia** existe una Gobernación, la que estará a cargo de un Gobernador de exclusiva confianza del Presidente, quien ejerce de acuerdo con las instrucciones del Intendente, la supervigilancia de los servicios públicos para el cumplimiento de la función administrativa en la provincia (artículo 116 CPR).

Por su parte, la administración local de cada **comuna** o agrupación de comunas<sup>22</sup> es el municipio, constituido por un Alcalde (máxima autoridad), y por el Concejo. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar la participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna (artículo 118 CPR).

A continuación presentamos un cuadro resumen de la administración regional, provincial y comunal con sus autoridades y principales funciones.

**Tabla 5: Organización administrativa de Chile**

	REGIÓN	PROVINCIA	COMUNA
INSTITUCIÓN	Intendencia Gobierno Regional	Gobernación provincial	Municipalidad
AUTORIDAD	Intendente CORE (Consejo Regional)	Gobernador Consejo Económico Social Consultivo	Alcalde Concejo
ALGUNAS FUNCIONES	Ejecutar el PDR (Plan de Desarrollo Regional)	Seguridad Emergencias Elecciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo Social</li> <li>• Desarrollo Urbano</li> <li>• Salud</li> <li>• Educación</li> </ul>

(21) Los integrantes del Consejo Regional (CORE) son elegidos actualmente por voto popular de acuerdo a la Ley 20.678, que establece la elección directa de los Consejeros Regionales. (22) En Chile, la ley permite que se administren un conjunto de comunas por una misma municipalidad, pero esto generalmente no ocurre, salvo en casos especiales, como con la creación de una nueva comuna, y por el tiempo que demore la instalación de ésta.

## 7. Otras instituciones que colaboran con la Función Ejecutiva

La **Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado** (Ley de Bases) define en su artículo primero que "la administración del Estado estará constituida por los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función

administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad, los gobiernos regionales, las municipalidades y las empresas públicas creadas por ley". A continuación se realizará una breve descripción introductoria de algunas de estas instituciones.

### 7.1. Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República<sup>23</sup> (CGR) es definida por el artículo 98 de la CPR como un organismo autónomo que ejercerá el control de la legalidad de los actos de la administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la Ley Orgánica Constitucional respectiva.

La CGR está encabezada por el Contralor General de la República, quien para ejercer el cargo deberá cumplir con una serie de requisitos establecidos en la misma CPR, entre los que destacan el tener a lo menos 10 años de título de abogado, haber cumplido

40 años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio.

El Contralor será designado por el Presidente de la República con acuerdo de la mayoría del Senado y durará en sus funciones 8 años, sin poder ser designado para el periodo siguiente. Al cumplir 75 años de edad cesará en el cargo.

La CGR se destaca por cumplir, principalmente, dos funciones:

**i. Control de juridicidad.** Esta función conlleva dos tareas fundamentales:

**a) Toma de razón:** se refiere al análisis de constitucionalidad y legalidad de los decretos que dictan el Presidente de la República y los jefes de servicios, que pueden ser rechazados en caso de no ajustarse a la CPR y las demás leyes.

(23) La Contraloría General de la República se encuentra especialmente reglamentada en la Ley N°10.336, que determina su organización y atribuciones. Disponible en el sitio Web de la BCN: <http://bcn.cl/1lzmn>

b) **Velar por el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo:** este es el "conjunto de normas legales y reglamentarias que establece la situación jurídica de los funcionarios públicos, sus derechos y obligaciones"<sup>24</sup>.

- ii. **Control financiero:** radica esencialmente en el examen y juzgamiento de las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes del fisco, de las municipalidades, de la beneficencia pública y de los demás servicios que señalen las leyes.

Para hacer efectivo este control la Contraloría puede decretar investigaciones o inspecciones en cualquier servicio sujeto a su fiscalización. "En estos casos, todo el personal queda a su disposición; y de haber faltas, debe iniciarse un sumario administrativo para buscar a los responsables. Este sumario es secreto"<sup>25</sup>.

En resumen, la función de la CGR es eminentemente fiscalizadora, de carácter jurídico, contable y financiero. Tiene un importante rol en la labor de interpretación administrativa, por lo que es fuente jurídica en Derecho Administrativo. Las fuentes del Derecho se definen como los medios, modos o formas por los cuales se establecen las normas jurídicas, y es así como, por ejemplo, un dictamen de la Contraloría reviste el carácter de norma obligatoria en una de las ramas del derecho, el administrativo.

Como funcionario público, es de vital importancia que usted tenga siempre presente que su labor diaria es de alta responsabilidad, ya que es ejercida con recursos que pertenecen a todos los chilenos y chilenas. Por tanto, debe estar orientada hacia el bien común

(fin último del Estado) y enmarcada dentro de los principios de legalidad, probidad y transparencia, que son los que la CGR busca hacer cumplir.

Información adicional de la Contraloría, así como los dictámenes e informes, se pueden encontrar en la página web del organismo

## 7.2. Banco Central

Es un organismo autónomo, con patrimonio propio y de carácter técnico, cuyo objetivo principal es velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos.

Entre las principales atribuciones del Banco Central se encuentran la emisión de billetes y monedas, la regulación de la cantidad de dinero en circulación y de crédito, entre otros.

La máxima autoridad del Banco Central es el Consejo que tiene a su cargo la dirección y administración del Banco. El Consejo está compuesto por cinco miembros designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado.

Más información sobre el Banco Central se puede obtener en [www.bcentral.cl](http://www.bcentral.cl) y en la Ley 18.840 Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile, disponible en <http://www.bcn.cl/leyes/30216>

(24) AYLWIN AZOCAR, PATRICIO. Manual de Derecho Administrativo. Santiago, Editorial. Universidad Nacional Andrés Bello. (25) AYLWIN, op. Cit. pp. 320.

## 7.3. Ministerio Público

La CPR en su artículo 83, señala que el Ministerio Público<sup>26</sup> es un organismo autónomo, es decir, no pertenece a ninguno de los tres poderes del Estado, y jerarquizado, cuya función es dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delitos, los que acrediten la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercer la acción penal pública en la forma prescrita por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos, y no puede ejercer en ningún caso funciones jurisdiccionales.

El jefe superior es el Fiscal Nacional, a quien le corresponde fijar los criterios de actuación del Ministerio Público; crear, previo informe del Consejo General (órgano integrado por el Fiscal Nacional y los Fiscales Regionales), unidades especializadas para colaborar con los fiscales a cargo de la investigación de determinadas categorías de delitos; ejercer la potestad reglamentaria que corresponda y resolver las dificultades que se susciten entre Fiscales Regionales.

Para obtener más información acerca del Ministerio Público visite su sitio web institucional [www.ministeriopublico.cl](http://www.ministeriopublico.cl)

## 7.4. Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional<sup>27</sup> es el órgano encargado de cautelar el principio de "supremacía constitucional", que hace alusión a dotar de mayor valor normativo a la norma constitucional respecto de cualquier otra norma interna.

Su principal función es ejercer un control de constitucionalidad (que se ajusten a la CPR) de proyectos de ley, proyectos aprobatorios de tratados internacionales, autos acordados de los tribunales de justicia, decretos con fuerza de ley, decretos y reglamentos del Poder Ejecutivo. Puede declarar la inaplicabilidad e inconstitucionalidad de un precepto legal.

(26) El Ministerio Público se encuentra especialmente reglamentado en el Capítulo VII de la Constitución Política de la República y en la Ley Orgánica Constitucional N°19.640 del Ministerio Público, disponible en el sitio web de la BCN: <http://www.bcn.cl/leyes/145437>. (27) El Tribunal Constitucional se encuentra especialmente reglamentado en el Capítulo VIII de la Constitución Política de la República y en la Ley N° 17.997 Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, disponible en el sitio oficial del organismo <http://www.tribunalconstitucional.cl>

---

### RESUMEN

Al finalizar este módulo, se espera que el lector haya podido reconocer su propio rol y función, comprendiendo qué es el Estado, cuáles son sus funciones, cómo está regulado legalmente, qué derechos garantiza y cuál es su finalidad. Asimilar estos aspectos es fundamental para que los funcionarios públicos puedan entender, entre otros, su contribución a la finalidad del Estado, que es el bien común.

# ANEXOS

### Anexo N°1

# Derechos establecidos en el Artículo 19 de la CPR

1. Derecho a la vida y la integridad física y psíquica de la persona.
2. La igualdad ante la ley. En Chile no hay personas ni grupos privilegiados.
3. La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos. Establece el derecho de toda persona a contar con defensa jurídica.
4. El respeto y protección a la vida privada y a la honra de las personas y de su familia.
5. La inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada.
6. La libertad de conciencia.
7. El derecho a la libertad personal y a la seguridad individual.
8. El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.
9. El derecho a la protección de salud.
10. El derecho a la educación.
11. El derecho a la libertad de enseñanza, que incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.
12. La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y medio (sin perjuicio de las responsabilidades que esto implica).
13. El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas.
14. El derecho de petición a la autoridad sobre cualquier asunto de interés público o privado.
15. El derecho de asociarse sin permiso previo.
16. La libertad de trabajo y su protección (derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con justa remuneración).
17. La admisión a todas las funciones y empleos públicos sin otros requisitos que los que establezcan la Constitución y las leyes.
18. El derecho a la seguridad social.
19. El derecho de sindicarse.
20. La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la forma que fije la ley; y la igual repartición de las cargas públicas.
21. El derecho a realizar cualquier actividad económica, siempre que no atente contra la moral, el orden público o la seguridad nacional.
22. La no discriminación arbitraria en el trato por parte del Estado cuando se refiere a materias económicas.
23. La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes (salvo las excepciones legales).
24. El derecho de propiedad.
25. La libertad de crear y difundir las artes, así como el derecho de autor sobre sus creaciones intelectuales y artísticas.
26. La seguridad de que las normas que regulen, complementen o limiten las garantías constitucionales no afecten los derechos en su esencia, ni impongan requisitos que impidan su libre ejercicio.



## Anexos N°2: La Tramitación Legislativa

El contenido de este anexo fue tomado del sitio web del Ministerio Secretaría General de la Presidencia [www.minsegres.gob.cl/wp-content/uploads/2013/01/como\\_se\\_hace\\_una\\_ley.pdf](http://www.minsegres.gob.cl/wp-content/uploads/2013/01/como_se_hace_una_ley.pdf).

### 1. Iniciativa de los proyectos de Ley

- La iniciativa de una ley es la facultad de presentar un proyecto a tramitación legislativa.
- Los proyectos de ley pueden comenzar por iniciativa del Presidente de la República o por un grupo de parlamentarios.
- Los proyectos que inicia el Presidente se denominan Mensajes; los que inician los parlamentarios, mociones. Estas últimas deben ser firmadas por no más de diez diputados ni por más de cinco senadores.
- El Presidente de la República está facultado para iniciar Proyectos de ley que versen sobre cualquier tipo de materia.
- Algunas materias están reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En estas materias los parlamentarios tienen vedado presentar cualquier moción o formular indicaciones a los proyectos en trámite.
- En general, corresponde la iniciativa exclusiva al Presidente en los proyectos de ley que alteren la división política o administrativa del país, o se refieran a la administración financiera o presupuestaria del Estado. En otras palabras, sólo el Presidente puede presentar proyectos de ley que impliquen gastos. De ahí que sólo a él le corresponde la iniciativa en proyectos que creen nuevos servicios o determinen sus funciones o atribuciones o que impliquen la creación de empleos rentados.
- En las demás materias tienen iniciativa tanto el Presidente como los parlamentarios.

## 2. Cámara de Origen

- Se denomina Cámara de origen a la rama del Congreso Nacional en que se inicia el trámite legislativo de un proyecto de ley.
- Los proyectos de ley pueden tener su origen en la Cámara de Diputados o en el Senado. Así lo dispone el artículo 65 de la Constitución.
- Sin embargo, existen proyectos que deben necesariamente ingresar por la Cámara o por el Senado, según corresponda.
- Deben ingresar por la Cámara, los proyectos sobre tributos, cualquiera sea la naturaleza de éstos; los que versen sobre reclutamiento; y los que se refieran a los presupuestos de la Administración Pública.
- En cambio, deben ingresar por el Senado los proyectos sobre amnistía y sobre indultos generales.

## 3. Discusión de la Ley

### 3.1 La discusión en la Cámara de origen

- Presentado un proyecto en la Cámara respectiva, ésta puede adoptar dos posiciones: aprobar en general o en particular el proyecto, o desechar en general el proyecto.
- La aprobación en general de un proyecto implica la discusión de las ideas matrices del mismo.
- La discusión en particular de un proyecto es el análisis pormenorizado de sus disposiciones.
- Dentro de cada Cámara, los pasos reglamentarios para la aprobación de un proyecto son los siguientes:
  - i. Presentado un proyecto, se da cuenta en Sala y se remite a las comisiones respectivas. Un proyecto de ley puede ser visto por más de una comisión parlamentaria.
  - ii. Si el proyecto implica gasto, necesariamente debe conocer de él la comisión de Hacienda.
  - iii. La comisión respectiva debe analizar el proyecto y emitir su primer informe, proponiendo a la Sala su aprobación o su rechazo.
  - iv. En este primer informe se consigna el propósito del proyecto, sus ideas matrices, la discusión habida en su seno, las opiniones que formularon todos los interesados, los documentos solicitados, las disposiciones orgánicas constitucionales de quórum calificado y un articulado.
  - v. El primer informe y su articulado es discutido en general en la Sala. Si se aprueba, se pasa a segundo informe.
  - vi. El segundo informe contiene las indicaciones formuladas al proyecto, la discusión habida en su seno respecto de éstas, los artículos suprimidos y modificados, los nuevos artículos, las indicaciones rechazadas y propone un texto a la Sala para su discusión en particular.
- Aprobado el segundo informe por la Cámara de origen, el proyecto queda despachado y aprobado en su Primer Trámite Constitucional.
- Si el proyecto es desechado en general en la Cámara de origen, lo ordinario es que no pueda ser renovado sino hasta después de un año de producido el rechazo. Dicho rechazo

puede provenir tanto, si expresamente se produce una votación en contrario, como si está sujeto a una norma con quórum especial y no reúne los votos necesarios.

- Sin embargo, el Presidente de la República, en el caso que fuere rechazado en general un proyecto de su iniciativa exclusiva, puede solicitar que sea remitido a la otra Cámara. Aquí pueden plantearse dos situaciones:
  - i. Que la Cámara revisora lo deseche en general. En este caso, el proyecto no prosperará; pero podrá presentarse a discusión nuevamente transcurrido un año del rechazo en la Cámara de origen.
  - ii. Que la Cámara revisora pueda aprobarlo en general, por los dos tercios de sus miembros presentes. En este caso, el Mensaje vuelve a la Cámara de origen y el Presidente sólo requiere del voto de más de un tercio de los miembros presentes para que el proyecto continúe su

### 3.2. La Cámara Revisora

- La Cámara revisora es aquella que conoce de un proyecto de ley en su Segundo Trámite Constitucional.
- Si el proyecto es aprobado en general y en particular por la Cámara de origen, es remitido a la otra Cámara para que continúe su tramitación. Esta puede adoptar las siguientes formas:

- i. En primer lugar, puede aprobarlo tal cual lo despachó la Cámara de origen. En este caso, el proyecto ha quedado aprobado por el Congreso Nacional y procede comunicar su aprobación al Presidente de la República. El proyecto ha tenido aquí solo dos trámites.
- ii. En segundo lugar, puede aprobar el proyecto, pero introducirle modificaciones. En este caso, el proyecto vuelve a la Cámara de origen para que ésta se pronuncie sobre dichas adiciones o enmiendas. El proyecto tendrá aquí tres trámites.
- iii. Finalmente, puede rechazar el proyecto. En este caso, se procede a formar una Comisión Mixta.

### 3.3. Tercer Trámite

- Corresponde al pronunciamiento de la Cámara de origen acerca de las modificaciones introducidas al proyecto de ley por la Cámara revisora, en el Segundo Trámite Constitucional.
- El tercer trámite sólo tiene lugar en los casos que la Cámara revisora introduce cambios al proyecto despachado en Primer Trámite.
- Si la Cámara de origen acepta las modificaciones introducidas en el Segundo Trámite, el proyecto de ley queda aprobado por el Congreso Nacional y se comunica la aprobación al Presidente de la República.

### 3.4. La Comisión Mixta

- La Comisión Mixta se forma en dos casos:
  - i. En caso que la Cámara revisora deseche en general un proyecto de ley aprobado por la Cámara de origen.
  - ii. En caso que la Cámara de origen rechace las modificaciones que le introdujo la revisora en segunda trámite.
- La Comisión Mixta se conforma de igual número de Diputados y Senadores a fin de solucionar la discrepancia surgida entre ambas Cámaras y sólo conoce del proyecto de ley para el que se constituye.
- La propuesta de la Comisión debe ser votada separadamente en ambas Cámaras, como una proposición integral.
- En lo que sea rechazado o en aquello que no se reúna el quórum especial, se entiende que no hay ley. Sin embargo, en este caso, procede el mecanismo de la insistencia.
- La insistencia consiste en que el Presidente de la República solicite que la Cámara de origen considere el proyecto aprobado en segundo trámite por la Cámara revisora. En esta situación, para que no haya ley, la Cámara de origen debe rechazar las adiciones o modificaciones incorporadas al proyecto, por los dos tercios de sus miembros presentes. Si existe una mayoría menor a dichos dos tercios, el proyecto pasa a la Cámara revisora. Se entiende aprobado el proyecto con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes.

### 3.5. Trámites posteriores. La intervención del Presidente

- Aprobado un proyecto por ambas Cámaras, es remitido al Presidente de la República.
- Si el Presidente aprueba el contenido del proyecto de ley despachado por el Congreso Nacional, ordena su promulgación como ley, dentro de los diez días siguientes a que le fuera comunicado.
- Si el Presidente rechaza en todo o en parte el proyecto que le remitió la Cámara de origen, dentro de los treinta días siguientes a la remisión, puede vetar el proyecto.
- Observado total o parcialmente el proyecto, es devuelto a la Cámara de origen.
- Si las dos Cámaras aprueban las observaciones o veto, el proyecto tiene fuerza de ley y se devuelve al Presidente de la República para su promulgación.
- Si, en cambio, las dos Cámaras desechan todas o algunas de las observaciones e insisten por dos tercios de sus miembros presentes en todo o parte del proyecto aprobado por ellas, se devuelve al Presidente de la República para su promulgación.
- Si rechazan todas o algunas de las observaciones y no hay quórum para insistir en el proyecto del Congreso Nacional, no habrá ley sobre esos puntos.

### 3.6. La intervención del Tribunal Constitucional

- En el caso de que un proyecto de ley tenga materias propias de ley orgánica o se trate de una ley interpretativa de la Constitución, antes de su promulgación las normas correspondientes deben ser conocidas por el Tribunal Constitucional.
- Las normas respectivas deben ser enviadas por la Cámara de origen dentro de los cinco días siguientes a aquel en que quede totalmente tramitado el proyecto por el Congreso.
- El Tribunal Constitucional ejerce, en estos casos, el control de constitucionalidad. Este trámite es obligatorio.
- En cualquier proyecto de ley, aunque no proceda el control obligatorio de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional puede intervenir a petición de parte.
- En estos casos tanto el Presidente de la República como un grupo de parlamentarios pueden recurrir ante el Tribunal Constitucional para que resuelva una cuestión de constitucionalidad suscitada durante la tramitación de una ley.

Estos requerimientos deben formularse antes de la promulgación de la ley.

### 3.7. Las urgencias

Durante la tramitación de un proyecto de ley, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, y sea que el proyecto se encuentre en primer, segundo o tercer trámite constitucional, el Presidente de la República -no los parlamentarios- puede hacer presente la urgencia de un proyecto de ley.

Los parlamentarios no tienen atribución de asignar urgencias a los proyectos de ley.

Las urgencias pueden ser de tres tipos: simple, suma y discusión inmediata.

- La simple urgencia implica que el Parlamento tiene treinta días para despachar el proyecto.
- La suma urgencia implica que el proyecto debe despacharse en 15 días.
- La discusión inmediata, implica que el proyecto debe despacharse en 5 días.

Sin embargo, como estos plazos son breves, el Presidente puede retirar la urgencia poco antes de vencer y reponerla, renovando el plazo respectivo.

## 3.8. Quórum

- La Cámara de Diputados y el Senado no pueden entrar en sesión ni adoptar acuerdos sin la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio.
- Son parlamentarios en ejercicio aquellos que no se encuentran con permiso constitucional o que no han sido suspendidos de su cargo como consecuencia del levantamiento de su fuero.
- Los preceptos legales se aprueban, por regla general, con el voto favorable de la mayoría de los diputados o senadores presentes.
- Los proyectos que requieren quórum especial se votan tanto en la discusión en general como en particular, separadamente del resto de las disposiciones del proyecto.
- Las disposiciones que versen sobre materias de ley de quórum calificado deben aprobarse en cada cámara, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus parlamentarios en ejercicio.

Las disposiciones que versen sobre materias de ley orgánica constitucional se aprueban con el voto favorable de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Las normas que interpretan preceptos de la Constitución se aprueban con el voto favorable de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Un parlamentario tiene las siguientes alternativas respecto de un proyecto: aprobarlo, rechazarlo o abstenerse de votar. Esto último ocurre cuando se encuentra impedido de votar porque está pareado con otro parlamentario o tiene interés directo relacionado con el asunto que se vota.





# MÓDULO 2

# El Gobierno

## Introducción

- 1 Ideas Generales sobre el Gobierno
- 2 El Gobierno en la Constitución Política de la República de Chile

## Resumen

Anexo N°1: Definiciones de Interés

Anexo N°2: Materias de ley de iniciativas exclusivas del Presidente de la República

## NOTA DEL EDITOR:

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres ha sido una preocupación en la elaboración de este Manual. Sin embargo, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en castellano "o/a" para marcar la existencia de ambos sexos, se ha optado por utilizar –en la mayor parte de los casos– el masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.



# Introducción

---

Luego de haber conocido los tres poderes del Estado, el presente módulo se centrará en uno de ellos, el Poder Ejecutivo, el que como se señaló, tiene dos grandes tareas: gobernar y administrar. La primera de éstas tendrá particular ocupación en este Módulo 2.

Serán abordados como contenidos el concepto de Gobierno los tipos de Gobierno existentes, con énfasis en el actual sistema, las funciones del/la Presidente/a de la República, de los ministros de Estado, las intendencias y las gobernaciones, entre otros. También se abordará el marco legal y los principios fundamentales que rigen la actuación de los órganos del Estado.

## **ABREVIATURAS**

**CGR:** Contraloría General de la República

**CPR:** Constitución Política de la República

**LOC:** Ley Orgánica Constitucional

**Ley de Bases:** Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado



# 1. Ideas generales sobre el Gobierno

Como ya se abordó en el Módulo 1, el Estado posee tres poderes. Uno de estos es el **Poder Ejecutivo** que, en su función pública, realiza la actividad concreta y práctica del Estado, que es, la de satisfacer de manera inmediata y directa las necesidades colectivas de los ciudadanos dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes.

La primera -el Gobierno- es una actividad directiva, que señala fines, propone rumbos, ordena, dirige; en tanto que la segunda -la administración- es una actividad realizadora, que sirve a esos fines, actúa para su logro, ejecuta. Mientras la actividad de Gobierno se traduce en "dirigir" y "mandar", la administración se concentra en el esfuerzo realizador<sup>28</sup>.

La actividad del Poder Ejecutivo comprende:

- El Gobierno.
- La Administración del Estado.

## 1.1. ¿Qué es el Gobierno?

Nuestro ordenamiento jurídico no otorga una definición de Gobierno, sino que se encarga de entregar una serie de características y funciones que le son propias. Sin perjuicio de lo anterior, en la doctrina encontramos diversos intentos por llegar a un concepto de Gobierno. Así por ejemplo, algunos lo entienden como "la dirección suprema y control de administración estatal, así como la conducción política global del Estado"<sup>29</sup>. Otros, por su parte, lo definen como "el ejercicio del poder supremo

estatal y la forma de generación de los gobernantes"<sup>30</sup>. En otras palabras, el Gobierno es el órgano que dirige la administración y conduce la política general del Estado. De esta forma, tanto la dirección administrativa como la conducción política son producto de la estructura que el Gobierno adopte y los deberes y responsabilidades que asuma. Es así como nos encontramos con distintos tipos de Gobierno.

(28) 2 AYLWIN AZOCAR, PATRICIO. Manual de Derecho Administrativo, Santiago, Editorial Universidad Nacional Andrés Bello, 1996, pp. 29. (29) JORGE KAMMLER. Funciones de Gobierno, en Introducción a la Ciencia Política, por Wolfgang Abendrotl y Rurt Lerk. Barcelona, Edit. Anagrama, 1971, pp.183. (30) ISMAEL BUSTOS, CARLOS CRUZ-COKE, SALVADOR MOHOR y MARIO VERDUGO. Manual de Educación Cívica. Santiago, Editorial Andrés Bello, 1993, pp 33.

### 1.2. ¿Son todos los Gobiernos iguales?

#### ¿Qué tipo de Gobierno tiene Chile actualmente?

En la actualidad, los Estados han adoptado distintos sistemas por los cuales se gobiernan, que se diferencian entre ellos por el número de gobernantes, la forma de ejercer el poder o la estructuración de un órgano. Dentro de estos sistemas encontramos:

- La monarquía
- La autocracia
- La democracia

En este contexto, Chile posee un sistema democrático presidencialista, por cuanto se caracteriza en que el poder reside en el Presidente, quien es elegido libremente por la ciudadanía a través de elecciones periódicas y ejerce la función de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Este es el tipo de gobierno adoptado en la mayoría de los países latinoamericanos.

A continuación revisaremos brevemente los sistemas políticos adoptados por diversos países en el mundo.

#### **i. Monarquía:**

La monarquía es la forma de Estado donde el poder reside en un rey o monarca, quien lo ejerce de manera vitalicia. En esta forma de Estado, se distingue entre monarquía absoluta y monarquía constitucional. La primera es aquella en que el monarca ejerce en

forma privativa las funciones (poderes) del Estado. En cambio, en la segunda participan otros órganos en el Gobierno que colaboran con el monarca.

Actualmente no encontramos casos de monarquías absolutas, ya que ellas se remontan al periodo del Medioevo; no ocurre lo mismo con las monarquías constitucionales, como es el caso de la monarquía británica.

#### **ii. Autocracia:**

Es un sistema de gobierno autoritario que se caracteriza porque el poder lo concentra una persona, no sometida a regla ni autoridad alguna, cuya voluntad es la ley suprema y que, generalmente, encuentra su apoyo en un único partido político existente. Ejemplo de ello lo constituyen los gobiernos de dictaduras militares que han existido en América Latina.

#### **iii. Democracia:**

Como vimos en el Módulo 1, se entiende por democracia al Gobierno del pueblo, por el pueblo. Se caracteriza por la existencia de una clara separación de las funciones (poderes) en el Estado, un marcado respeto a los derechos fundamentales de la persona humana y la posibilidad de que la ciudadanía elija en

**La democracia admite dos tipos de Gobierno:****a. Gobierno presidencialista**

El Gobierno presidencialista es aquella forma de gobierno en el que, constituida una República, la Constitución establece una división de poderes entre el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial. El Jefe del Estado, además de ostentar la representación formal del país, es también parte activa del Poder Ejecutivo, como Jefe de Gobierno. Como tal, ejerce pues, una doble función porque le corresponden facultades propias del Gobierno, al ser elegido de forma

directa por los votantes y no por el Congreso o Parlamento. Un ejemplo de esta forma de gobierno es nuestro país.

**b. Gobierno parlamentario**

Un Gobierno parlamentario se caracteriza porque la función (poder) ejecutiva es ejercida por un monarca o presidente, quien es el Jefe de Estado, y un primer ministro que encabeza el Gobierno y que es responsable políticamente ante el parlamento. Ejemplos de este tipo de gobierno son Italia y Grecia.

## 2. El Gobierno en la Constitución Política de la República de Chile

El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe de Estado. Este cuenta con una organización que colabora en distintos niveles al gobierno y/o administración del país: ministros y subsecretarios, en un primer nivel. Estas funciones y poderes se desglosan en órganos que van conformando una institucionalidad determinada por la Constitución y las leyes. Estas normas no solo crean estos órganos, sino que también determinan sus estructuras, funciones, límites y responsabilidades.

El Capítulo IV de la Constitución, denominado "Gobierno", se dedica en forma exclusiva a tratar estas materias en el siguiente

orden: i) el Presidente de la República; ii) los ministros de Estado; iii) las bases generales de la administración del Estado, y iv) los estados de excepción constitucional.

A continuación revisaremos los requisitos exigidos por nuestra Constitución para ejercer el cargo de Presidente o Ministro y las funciones asociadas a ambos. Respecto a las bases generales de la administración del Estado, estas serán tratadas poniendo especial atención a las normas contenidas en la ley que rige la materia (Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado).

### 2.1. El Presidente de la República

El artículo 24 de la CPR expresa que el Presidente de la República es el Jefe del Estado y que en él residen el gobierno y la administración del Estado.

La norma recién citada agrega que "su autoridad -la del Presidente de la República- se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del **orden público** en el interior y la **seguridad externa** de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes".

En otras palabras, el Presidente de la República cumple dos funciones principales: gobernar y administrar el Estado. La función de gobernar -dirigir, señalar fines, ordenar- se traduce en la toma de decisiones respecto de todo lo que diga relación con el orden público interior<sup>31</sup> y la seguridad exterior de la República. Respecto a la **función de administrar** -realizar, servir a los fines-, esta comprende un conjunto de atribuciones que se orientan a la aplicación de las normas -ejecución de la ley- con el objetivo de satisfacer las necesidades públicas de manera regular y continua, promoviendo el bien común. Ambas funciones -gobierno y administración- son realizadas de acuerdo a lo que la Constitución y las leyes establecen.

#### 2.1.1. Requisitos para ser Presidente de la República

¿Puede usted ser elegido Presidente? Para responder esta interrogante y otras repasaremos brevemente los requisitos exigidos por nuestra Constitución.

Tabla 1: Requisitos para ser Presidente/a de la República

Requisitos para ser Presidente de la República	Tener nacionalidad chilena. Tener cumplidos 35 años de edad. Contar con los requisitos para ser ciudadano con derecho a voto <sup>32</sup> .
Elección	Ser elegido por votación directa y por mayoría absoluta (más de la mitad) de los votos válidamente emitidos (los votos blancos y nulos se considerarán como no emitidos).

El periodo de desempeño del cargo de Presidente de la República de Chile es de cuatro años, sin posibilidad de que sea reelegido para el periodo siguiente.

(31) El orden público es, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el conjunto de "condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios". (32) Ser chileno, haber cumplido 18 años de edad, no haber sido condenado a pena aflictiva (3 años y 1 día de privación de libertad o una pena superior a ella).



## 2.1.2. Atribuciones del Presidente de la República

El Presidente de la República cuenta con atribuciones generales y especiales. Sus atribuciones generales son gobernar y administrar el Estado. El artículo 32 de la CPR establece atribuciones especiales que le permiten concretar su función. Así por ejemplo, la atribución general de gobernar (decidir, dirigir) se manifiesta o concreta en la atribución especial establecida por el artículo 32 N°7: nombrar y remover a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores, o 32 N°21: declarar la guerra.

Tradicionalmente, las atribuciones especiales del Presidente de la República se clasifican en las siguientes categorías:

1. Atribuciones constituyentes
2. Atribuciones legislativas
3. Atribuciones gubernamentales:
  - a. De naturaleza política
  - b. De naturaleza internacional
  - c. De naturaleza militar
  - d. De naturaleza financiera
4. Atribuciones administrativas
5. Atribuciones judiciales

Para conocer mayor detalle acerca de cada una de estas funciones puede revisar el Anexo N° 1: Atribuciones especiales del Presidente de la República.

Entre las atribuciones gubernamentales de mayor trascendencia que posee el Presidente está la **Potestad Reglamentaria** (artículo

32 N° 6, de la CPR), que se traduce en la facultad de dictar **reglamentos** destinados a hacer ejecutar las leyes o a cumplir la función de administrar el Estado.

Los **reglamentos** pueden entenderse como "una norma general, obligatoria y permanente, emanada de la autoridad administrativa y subordinada a la ley"<sup>33</sup>.

Si desea profundizar respecto de lo que es un reglamento, un decreto, una resolución municipal u otros instrumentos como los memorándums (memo) u oficios, puede revisar el Anexo N° 2.

En cuanto a las atribuciones **constituyentes** y **legislativas**, nos detendremos en la establecida en la CPR por el artículo 32 N°1: "Concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la CPR, sancionarlas y promulgarlas".

Como ya fuera indicado en el Módulo 1, la formación de la ley puede provenir desde el Presidente de la República -a través del mensaje- desde el Senado o la Cámara de Diputados, o desde alguno de sus integrantes. En este sentido, el Presidente de la República, respecto de determinadas materias tiene la atribución exclusiva de iniciar el trámite de formación de la ley, lo que se conoce como **iniciativa exclusiva**. Esta facultad, de gran importancia en nuestro ordenamiento jurídico, ocurre respecto de ciertas materias de ley expresamente enunciadas por el artículo 65 de la CPR, como lo son, por ejemplo, las relativas a la creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados, suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones (artículo 65 N°2).

Si desea conocer en mayor detalle estas materias de ley de iniciativa exclusiva de Presidente, puede revisar el Anexo N°3.

(33) AYLWIN AZÓCAR, op, cit., pp. 75.

### 2.1.3. Mecanismos de fiscalización y control de las funciones atribuidas al Presidente de la República

Las facultades que ejerce el Presidente de la República no son ilimitadas. Por el contrario, se encuentran sometidas a diversos mecanismos de control que son ejercidos por otros órganos del Estado.

A continuación revisaremos los diversos controles a los que está sometido el Presidente de la República y los organismos que están encargados de dicho control.

**Tabla 2: Control y fiscalización del Presidente de la República**

ÁMBITO DE CONTROL	ÓRGANO ENCARGADO	MECANISMO DE CONTROL
<b>Administrativo</b>	Contraloría General de la República (CGR)	Vela por la legalidad de los actos de la administración mediante la "toma de razón", acto a través del cual el Contralor General de la República se pronuncia respecto de la constitucionalidad o legalidad de los decretos supremos y demás resoluciones de los jefes de servicios.
<b>Político</b>	Cámara de Diputados (órgano encargado del control político)	Fiscaliza los actos de Gobierno y toda la actividad administrativa, según lo establecido en el artículo 52, N° 1 de la CPR.
<b>Legalidad</b>	Tribunal Constitucional	Vela por la aplicación del principio de supremacía constitucional <sup>34</sup> .
<b>Jurisdiccional</b>	Poder Judicial	Controla los actos del Gobierno a través de recursos como el de protección o de reclamo de las personas lesionadas en sus derechos por la acción de la administración del Estado.

(34) La supremacía constitucional es un principio teórico del Derecho constitucional, que postula que la constitución de un país se ubica jerárquicamente por encima de todas las demás normas jurídicas, internas y externas, que puedan llegar a regir sobre ese país. Esto incluiría los tratados internacionales ratificados por el país.

### 2.1.4. Responsabilidad del Presidente de la República

El/la Presidente/a de la República, al igual que todos los funcionarios públicos, es responsable de todos los actos que realice en ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad podemos graficarla con el siguiente cuadro.

<b>Como persona particular</b>	El Presidente, como cualquier otro ciudadano, es responsable de su actuar en el ámbito privado y se aplica el principio básico de igualdad ante la ley. Es responsable civil y penalmente de su acción particular (artículo 1 de la CPR).
<b>Responsabilidad civil</b>	Corresponde a la responsabilidad sobre los actos patrimoniales que se tienen en la vida privada y que ocasionen daños y perjuicios. Puede ser reclamada por particulares afectados de conformidad a las reglas generales <sup>35</sup> .
<b>Responsabilidad penal</b>	Corresponde a la responsabilidad que los particulares tienen por la comisión de delitos. Puede ser reclamada por particulares afectados de conformidad a las reglas generales <sup>36</sup> .
<b>Responsabilidad Pública</b>	El Presidente es plenamente responsable durante su gestión, así como seis meses después de terminada esta. El 21 de mayo de cada año, el Presidente dará cuenta al país del estado administrativo y político de la nación ante el Congreso Pleno <sup>37</sup> .

(35) Ejemplo: el Presidente, como persona particular incumple cualquier contrato, por ejemplo, en la compra de una casa, este no paga el precio en el plazo estipulado. La persona afectada podrá demandar su responsabilidad, entablando una demanda en contra del Presidente en los tribunales ordinarios de justicia. (36) Ejemplo: el Presidente comete un homicidio. En ese caso será juzgado por los tribunales con competencia penal y se le aplicará la pena señalada por dicho delito. (37) Ejemplo de responsabilidad pública: el Presidente puede ser acusado por la Cámara de Diputados, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación, que debe presentarse por no menos de diez ni más de veinte diputados, puede interponerse mientras el Presidente está en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Posteriormente, corresponde al Senado resolver la acusación, como jurado, limitándose declarar si es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa. Por la declaración de culpabilidad, el Presidente en ejercicio queda destituido de su cargo y no puede desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años. Además, queda sujeto a los tribunales competentes para ser juzgado de acuerdo a las leyes, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares.

Como vimos al inicio de este módulo, el Presidente de la República está a cargo de la administración del Estado, pero esta función no puede ejercerla solo, por lo que cuenta con una serie de órganos que colaboran en esta tarea; así lo establece la **Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado**, la que en su artículo 1 señala:

"El Presidente de la República ejerce el gobierno y la administración del Estado con la colaboración de los órganos que establezca la Constitución y las leyes".

La misma norma agrega: "la administración del Estado estará constituida por los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los gobiernos regionales, las municipalidades y las empresas públicas creadas por ley".

Entendemos por órgano del Estado a aquellos "cuerpos colegiados o autoridades dotadas por la Constitución Política o la ley del poder de hacer manifestaciones de voluntad en nombre del

Estado<sup>38</sup>". Su rol es estar al servicio de la comunidad, atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente. Conviene precisar en este punto que órgano y organismo no son lo mismo. El órgano es la autoridad, por ejemplo, el ministro, el contralor; mientras que el organismo es la organización de personas y bienes estructurados con vistas a alcanzar un fin, por ejemplo, el ministerio, la Contraloría General de la República, etc.

A continuación revisaremos algunos de estos órganos que constituyen la administración del Estado y que, como tales, colaboran en ella.

### 2.1.5. Los Ministros de Estado

La CPR define a los ministros de Estado como "los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y en la administración del Estado" (artículo 33 CPR).

Al igual que para ocupar el cargo de Presidente de la República, existen requisitos para ser ministro, los cuales revisaremos a continuación:

(38) AYLWIN AZÓCAR, op. cit., pp. 180

**Tabla 4: Requisitos para ser Ministro de Estado**

<b>Requisitos de nombramiento</b>	<p>Ser chileno.                  Tener cumplidos 21 años de edad.                  Reunir los requisitos generales para ingresar a la Administración Pública, según lo establece el artículo 12 del Estatuto Administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Ser ciudadano.</li> <li>b. Haber cumplido con la ley de reclutamiento y movilización, cuando fuere procedente.</li> <li>c. Tener salud compatible con el desempeño del cargo.</li> <li>d. Haber aprobado la educación básica y poseer el nivel educacional o título profesional o técnico que por la naturaleza del empleo exija la ley.</li> <li>e. No haber cesado en un cargo público como consecuencia de haber obtenido una calificación deficiente, o por medida disciplinaria.</li> <li>f. No estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos, ni hallarse condenado por crimen o simple delito.</li> </ol>
<b>Nombramiento y permanencia en el cargo</b>	<p>Los ministros son de exclusiva confianza del Presidente de la República, lo que significa que debe designarlos y puede removerlos.</p>

Los ministros de Estado, en su calidad de colaboradores directos e inmediatos del Presidente, tienen la responsabilidad de la conducción de sus respectivos ministerios, en conformidad a las políticas e instrucciones que aquel imparta (artículo 23 de la Ley de Bases).

Los **ministerios** son sectores funcionales de la actividad administrativa que corresponde al Presidente de la República; el artículo 22 de la Ley de Bases los define como organismos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones.

Para tales efectos, deberán proponer, ejecutar y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector (artículo 22 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado).

En cuanto a la estructura y organización básica de los ministerios, la Ley de Bases establece lo siguiente:

En cada ministerio habrá una o más **subsecretarías**, a cargo de un subsecretario, quien actuará como colaborador inmediato del ministro.

## MÓDULO 2 EL GOBIERNO

Sus funciones son:

- Coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector.
- Actuar como ministros de fe.
- Ejercer la administración interna del ministerio.
- Cumplir las demás funciones que señale la ley.

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley de Bases, los ministerios, con las excepciones que contempla la Ley, se desconcentrarán territorialmente mediante secretarías regionales ministeriales (SEREMI), que estarán a cargo de un secretario regional ministerial, quien representará al ministerio en la respectiva región y será designado oyéndose al intendente.

Las SEREMI deben ajustarse a las instrucciones de carácter técnico y administrativo que impartan los correspondientes ministerios, y les corresponderá, entre otras atribuciones, las siguientes<sup>39</sup>:

- Elaborar y ejecutar políticas, planes y proyectos regionales, pudiendo adoptar las medidas de coordinación necesarias para dicho fin respecto de los órganos que integren el respectivo sector.
- Estudiar, conjuntamente con los organismos correspondientes, los planes de desarrollo sectoriales.
- Informar permanentemente al gobierno regional.
- Cumplir las demás funciones que contemplen las leyes y reglamentos.

En cuanto a la organización interna, en cada ministerio hay divisiones que identifican los grandes sectores funcionales que constituyen su ámbito de actividad; estas, a su vez, comprenden diversos departamentos, secciones y oficinas.

A junio de 2014, existen 23 ministerios<sup>40</sup>:

1. Ministerio de Agricultura
2. Ministerio de Bienes Nacionales
3. Ministerio de Defensa Nacional
4. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
5. Ministerio de Educación
6. Ministerio de Hacienda
7. Ministerio de Interior y Seguridad Pública
8. Ministerio de Justicia
9. Ministerio de Minería
10. Ministerio de Obras Públicas
11. Ministerio de Desarrollo Social
12. Ministerio de Relaciones Exteriores
13. Ministerio de Salud
14. Ministerio Secretaría General de Gobierno
15. Ministerio Secretaría General de la Presidencia
16. Ministerio de Trabajo y Previsión Social
17. Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones
18. Ministerio de Vivienda y Urbanismo
19. Ministerio de Energía
20. Ministerio del Medio Ambiente
21. Ministerio del Deporte<sup>41</sup>
22. Servicio Nacional de la Mujer
23. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes

(39) AYLWIN AZOCAR, op. cit., pp. 231. (40) Sugerimos visitar el sitio web oficial del Gobierno: <http://www.gobiernodechile.cl>. (41) El 28 de agosto de 2013 se publicó en el Diario Oficial la Ley N°20.686 que crea el Ministerio del Deporte.

Un ejemplo de la relación entre el ministerio, las subsecretarías y los servicios públicos podría ser el siguiente: el Ministerio del Interior cuenta con tres subsecretarías (colaboradoras inmediatas de los ministros): la Subsecretaría del Interior, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y la Subsecretaría de Prevención del Delito, a cargo de sus respectivos subsecretarios.

Por su parte, existe una serie de servicios públicos que dependen del Ministerio del Interior, como por ejemplo la Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI), la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) y los gobiernos regionales.

## 2.1.6. Intendencias y Gobernaciones

Las intendencias constituyen el gobierno de cada región. Su máxima autoridad es el **intendente**, funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República. Sus funciones principales son: dirigir las tareas de gobierno interior en la región de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el Presidente de la República directamente o a través del Ministerio del Interior, y velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes.

Las gobernaciones, por su parte, están establecidas en el artículo 116 de la CPR, que expresa que en cada provincia existirá una. Su máxima autoridad es el **gobernador**, funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República. La principal función es supervigilar, de acuerdo a las instrucciones del intendente, a los servicios públicos existentes en la provincia.

## 2.1.7. Servicios Públicos

Según el artículo 25 de la LOC de Bases Generales de la Administración del Estado los servicios públicos son los órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Están sometidos a la dependencia o supervisión del Presidente de la República a través de los respectivos ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponde aplicar.

Los servicios públicos están a cargo de un jefe superior, generalmente denominado Director, quien es el funcionario de mayor jerarquía dentro del respectivo servicio.

Los servicios públicos se clasifican en<sup>42</sup>:

- a. Centralizados: son aquellos que actúan bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del fisco. Están sometidos a la dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio correspondiente.
- b. Descentralizados: son aquellos que actúan con la personalidad jurídica y el patrimonio propio que la ley les asigna, y están sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo.

Los servicios públicos se pueden desconcentrar según los siguientes criterios:

- a. **Desconcentración territorial:** se realiza mediante direcciones regionales a cargo de un Director regional, quien depende jerárquicamente del Director Nacional del servicio. No obstante,

(42) Diccionario de Administración Pública Chilena (Ministerio del Interior, Santiago, octubre 2002).

para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional aprobados y financiados por el gobierno regional, estarán subordinados al intendente a través del correspondiente SEREMI.

**b. Desconcentración funcional:** se realiza mediante la radicación por ley de atribuciones en determinados órganos del respectivo servicio.

Los servicios públicos centralizados o descentralizados que se creen para desarrollar su actividad en todo o parte de una región, están sometidos a la dependencia o supervigilancia del respectivo intendente. Sin embargo, esos servicios quedan sujetos a las políticas nacionales y normas técnicas del Ministerio respectivo.

**La organización interna de los servicios públicos sólo puede establecer los siguientes niveles:**

- Dirección Nacional
- Direcciones regionales
- Departamento
- Subdepartamento
- Sección
- Oficina

En conclusión, las tareas de gobierno y administración que posee el Presidente de la República se realizan a través de instituciones, de servicios públicos u órganos administrativos creados para la satisfacción de las necesidades colectivas de las personas. Estas instituciones se encuentran sometidas a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República, a través del respectivo ministerio y, excepcionalmente, pueden estar bajo la dependencia o supervigilancia directa del Presidente de la República. Dichos servicios lo conforman funcionarios públicos de la administración del Estado, la cual está dotada de una organización básica, determinada por la Ley Orgánica Constitucional (artículo 38 CPR).



## 2.2. Bases Generales de la Administración del Estado

Las **Bases Generales de la Administración del Estado** son todas las normas y principios que tienen por objeto garantizar la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que debe fundarse, asegurando la igualdad de oportunidades de ingreso a ella, como la capacitación y perfeccionamiento de sus integrantes, los funcionarios públicos (artículo 38 de la CPR).

Estas bases o principios fundamentales de la Administración del Estado se encuentran en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado N°18.575 de 1986 (Ley de Bases).

**Esta normativa contiene tres títulos:**

- El Título I, llamado **Normas generales**, consagra los principios jurídicos aplicables a toda la administración del Estado, la que, está conformada por los organismos que señala su artículo 1°. Ellos son: ministerios, intendencias, gobernaciones, órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las municipalidades y las empresas públicas creadas por ley. A estos últimos órganos, es decir, la Contraloría General de la República y los siguientes enumerados, no se le aplican las normas del Título II (Normas especiales) y se rigen por las normas constitucionales pertinentes y por sus respectivas

leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado.

- El Título II, llamado **Normas especiales**, trata sobre la organización y funcionamiento de los órganos que componen la administración y la carrera funcionaria. Este tema será tratado en extenso en el Módulo 4.
- El Título III trata sobre la **probidad administrativa**; tema atingente al ejercicio de la labor funcionaria, para el que se exige "observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular" (artículo 52 de la Ley de Bases).

A continuación se describen los principios fundamentales de la actuación de los órganos del Estado.

### 2.2.1. Principios fundamentales de la actuación de los órganos del Estado

Los órganos del Estado tienen como fin "promover el bien común, atendiendo a las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y las leyes, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal" (artículo 3 de la Ley de Bases).

Para alcanzar estos fines, existen principios fundamentales que rigen el actuar de los órganos del Estado y que la misma ley obliga a observar:

**Tabla 5: Principios fundamentales de la actuación de los órganos del Estado**

<b>Legalidad</b>	La acción de los órganos del Estado debe ajustarse estrictamente a lo dispuesto por la CPR y las leyes. En consecuencia, no pueden exceder las atribuciones que se encuentren contempladas en ellas, bajo ninguna circunstancia, ni siquiera extraordinaria, so pena de ser considerada nula dicha acción (artículo 7 de la CPR).
<b>Responsabilidad</b>	Los órganos del Estado deben hacerse cargo de todas las consecuencias que se deriven de su actuar. De esta manera, la responsabilidad administrativa surge cuando el funcionario público infringe los deberes que le impone la ley.
<b>Control</b>	Los actos y omisiones de los órganos del Estado son enjuiciados por órganos internos y externos. Con ello, se mira tanto a su regularidad jurídica como su conveniencia y mérito.
<b>Eficiencia</b>	Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública. La eficiencia consiste en lograr los mismos resultados utilizando menos recursos.
<b>Coordinación y eficacia</b>	Los órganos de la administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones.
<b>Impulsión de oficio del procedimiento</b>	Los órganos de la administración del Estado actuarán por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, o a petición de parte cuando la ley lo exija expresamente o se haga uso del derecho de petición o reclamo, procurando la simplificación y rapidez de los trámites.
<b>Impugnabilidad de los actos administrativos</b>	Los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezca la ley.
<b>Probidad<sup>43</sup></b>	"... Consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular" (artículo 52 Ley de Bases).
<b>Transparencia y publicidad<sup>44</sup></b>	La función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella. Los actos de la administración del Estado son públicos, así como los documentos que sustentan dichas decisiones <sup>45</sup> .

(43) Este principio se encuentra contenido en las siguientes normas: el artículo 8 de la CPR, título III de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, los artículos 61, 64 y 84 del Estatuto Administrativo, los artículos 4 a 17 de la Ley N°19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos, el artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Ley N° 19.653 sobre Probidad Administrativa aplicable a los órganos de la administración del Estado. (44) Este principio se encuentra contenido en las siguientes normas: artículos 8 y 19 de la CPR, artículos 3, 13 y 14 de la Ley de Bases de la Administración, artículos 16 y 17 de la Ley N°19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos, la Ley de Transparencia N° 20.285, en los artículos 13 y 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, artículos 10 y 13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y el artículo III de la Convención Interamericana contra la corrupción. (45) Este principio se refleja en la Ley de Transparencia N°20.285. Si desea conocer un resumen de esta ley visite <http://www.bcn.cl/ley-transparencia/resumen-ley-transparencia>.

## 2.2.2. Probidad administrativa

Este principio es fundamental en el actuar de la Administración del Estado y está consagrado en el artículo 8 de la CPR, el cual señala que todo ejercicio de la labor pública obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones: "Por ello, las distintas normas que rigen el actuar de las personas que trabajan en el Estado deben procurar que este mandato constitucional se concrete, garantizando que se promueva el bien común y se atiendan las necesidades de los ciudadanos de manera regular, continua y eficiente. El funcionario público no está trabajando para sí mismo: lo hace para satisfacer las necesidades de los demás". Asimismo, se encuentra en el título III de la Ley de Bases y el artículo 61 letra g) de las obligaciones funcionarias, del Estatuto Administrativo.

Este deber de probidad se complementa con otros principios, como son, el estricto cumplimiento del principio de legalidad<sup>46</sup>, la continuidad del servicio público<sup>47</sup>, la eficiencia y eficacia, la servicialidad<sup>48</sup>, la imparcialidad en el ejercicio de las funciones públicas<sup>49</sup>, el principio de jerarquía<sup>50</sup>, el desempeño personal de los cargos, la denuncia de actos irregulares, el resguardo de los bienes públicos, la mantención de una vida social acorde a la dignidad del cargo, etc.

## 2.2.3. Carrera funcionaria

El título II de la Ley de Bases trata sobre la carrera funcionaria. Este contenido se revisará con mayor detalle en el Módulo 4.

(46) El principio de legalidad exige que la función pública se somete a todo el ordenamiento jurídico vigente, desde la CPR hasta la normativa reglamentaria. Ejemplo: se prohíbe a los funcionarios ejercer facultades, atribuciones o representación de la que no estén legalmente investidos o que no les hayan sido delegadas. (47) El desempeño de las funciones debe ser permanente, puesto que las tareas que deben desarrollar los órganos de la administración del Estado son permanentemente requeridas por la comunidad. Ejemplo: la prohibición señalada en el Estatuto Administrativo de los funcionarios públicos a declararse en huelga. (48) La CPR establece que el Estado está al servicio de la persona humana (artículo 1), por ello la administración pública debe prestar una atención adecuada y bienes públicos de buena calidad. Ejemplo: no someter a tramitación innecesaria o dilación los asuntos entregados a su conocimiento o resolución (artículo 84 Estatuto Administrativo). (49) Los funcionarios deben ejercer sus labores con imparcialidad y objetividad frente a las personas que concurren a la administración pública, sin privilegiar a algunos en desmedro de otros o del interés general. (50) Los funcionarios públicos se encuentran sujetos a un régimen jerarquizado que se materializa en una escala de grados, en donde quienes se encuentran en las escalas superiores tienen ciertos poderes sobre quienes se encuentran en un grado inferior.

### RESUMEN

Como se expresó a lo largo de este módulo, el Gobierno tiene una estructura dada principalmente por la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. A la cabeza de esta estructura podemos ver al Presidente de la República, quien cuenta con diversos órganos para el logro de objetivo final: el bien común. Tanto el Presidente de la República como los órganos que lo acompañan están sujetos a un régimen jurídico que determina sus atribuciones, límites y responsabilidades, así como también los principios generales de la actuación de los órganos y funcionarios del Estado, entre los cuales destacan los de eficiencia, probidad, transparencia y publicidad.

# ANEXOS

The background of the page is a close-up photograph of crumpled, translucent fabric. The fabric is layered and folded, creating a complex, organic pattern of ridges and valleys. The color palette is a gradient of purples and blues, ranging from deep, dark indigo in the shadows to bright, vibrant magenta and violet in the highlights. The overall effect is one of texture and depth, with the light catching the edges of the folds and creating a shimmering, ethereal quality.

# Anexo N° 1

# Atribuciones especiales del Presidente de la República

### Atribuciones constituyentes

Convocar a plebiscito en los casos previstos por la CPR (artículo 128).

### Atribuciones legislativas

- Concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la CPR, sancionarlas y promulgarlas.
- Solicitar que se cite a sesiones extraordinarias a cualquiera de las ramas del Congreso Nacional.
- Dictar, previa delegación de facultades del Congreso, decretos con fuerza de ley respecto de materias específicamente señaladas por la Constitución.
- Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes.

### Atribuciones Gubernamentales

#### De naturaleza política

- Nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores.

- Nombrar y remover a los funcionarios que la ley denomina como de su exclusiva confianza y proveer los demás empleos civiles en conformidad a la ley.
- Declarar los estados de excepción constitucional en los casos y formas que se señalan en esta Constitución.

#### De naturaleza internacional

- Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el artículo 54 N° 1 de la CPR.
- Designar a los embajadores y ministros diplomáticos, y a los representantes ante organismos internacionales. Tanto estos funcionarios como los señalados en el N° 7 precedente de la CPR serán de la confianza exclusiva del Presidente de la República y se mantendrán en sus puestos mientras cuenten con ella.

#### De naturaleza militar

- Designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, así como disponer de los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de estas instituciones.
- Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional.
- Asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas.
- Declarar la guerra.

#### De naturaleza financiera

- Cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley. Los ministros o funcionarios que autoricen o den curso a gastos que contravengan lo dispuesto, serán responsables solidaria y personalmente de su reintegro, y culpables del delito de malversación de caudales públicos.
- Conceder jubilaciones, retiros, montepíos y pensiones de gracia, con arreglo a las leyes.

#### Atribuciones administrativas

- Nombrar al Contralor General de la República con acuerdo del Senado.

- Nombrar a los magistrados y fiscales judiciales de las cortes de Apelaciones y a los jueces letrados, a proposición de la Corte Suprema y de las cortes de Apelaciones, respectivamente; a los miembros del Tribunal Constitucional que le corresponde designar; y a los magistrados y fiscales judiciales de la Corte Suprema y al Fiscal Nacional, a proposición de dicha Corte y con acuerdo del Senado, todo ello conforme a lo prescrito en esta Constitución.
- Velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial.

#### Atribuciones judiciales

- Otorgar indultos particulares en los casos y formas que determine la ley.

# Anexo N°2: Definiciones de Interés

**a) Reglamento o Reglamento supremo:** es un documento normativo escrito que emite el Presidente de la República, con la firma del ministro de Estado, en virtud de su potestad reglamentaria y ciñéndose a la Constitución y a la ley, con el fin de detallar una ley, un decreto con fuerza de ley, o un decreto ley.

Los reglamentos se pueden clasificar en:

- **Reglamento de ejecución:** aquel que dicta el Presidente de la República para poner en ejecución una ley. Deben dictarse reglamentos de ejecución en caso de leyes muy generales que resultan poco precisas y muy inexactas. Este tipo de reglamentos está subordinado a la ley y solo se limita a facilitar su cumplimiento.
- **Reglamento autónomo:** aquel que dicta el Presidente de la República para regular materias que están fuera de la competencia del legislador. Este tipo de reglamentos es independiente de la ley, pues son complementarios a ella, es decir, tienen competencias distintas<sup>51</sup>.

**b) Decreto:** consiste en una resolución dictada por cualquier autoridad sobre asuntos de su competencia. Cuando esta resolución es dictada por el Presidente de la República toma el nombre de Decreto supremo que, según sea su mayor o menor generalidad, se denomina decreto reglamentario o simple

decreto supremo. Cuando lo dictan los jefes de servicios, se denomina habitualmente 'resolución' (Enrique Silva Cimma, Derecho Administrativo Chileno y Comparado). En otras palabras, se puede decir que un decreto es un acto legislativo de una autoridad ejecutiva, dictado ya sea en carácter de ejecutor de la ley, ejerciendo la potestad reglamentaria autónoma o por delegación legislativa.

**c) Decreto supremo:** es una orden escrita, sometida a un régimen jurídico de Derecho público, en virtud del cual el Presidente de la República ejerce la potestad reglamentaria establecida en la Constitución, cuyo fin es formalizar actos administrativos o aprobar, modificar o derogar reglamentos. Todo decreto supremo debe llevar la firma del Presidente de la República y el o los ministros que corresponda, según sea la materia sobre la que verse.

Los decretos supremos reciben distintas denominaciones según el tipo de normas que contenga:

- **Decreto supremo simple o simple decreto:** cuando el decreto supremo contiene normas que se aplican a una o más personas determinadas o bien una situación concreta.
- **Reglamento o decreto reglamentario:** cuando el decreto supremo contiene normas generales, es decir, normas que se aplican indistintamente a cualquier persona que cumple con los requisitos que establece el mismo decreto<sup>52</sup>.

(51) Diccionario de Administración Pública Chilena LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2002. (52) Diccionario de Administración Pública Chilena LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2002.



**d) Decreto Fuerza de Ley (DFL):** es un cuerpo normativo de carácter legal que emana del Presidente de la República para regular materias propias de ley, en virtud de una delegación de facultades legislativas que el Congreso hace en su favor mediante una ley delegatoria<sup>53</sup>.

**e) Decreto Ley (DL):** decreto que emana de un gobierno de facto para regular materias que son propias de ley, sin que exista delegación de facultades legislativas por parte del Congreso<sup>54</sup>.

**f) Memorándum:** medio escrito de comunicación interna que se usa entre dependencias o al interior de ellas para remitir algún documento, solicitar alguna gestión o manifestar alguna instrucción. Se traduce en una nota escrita, con encabezamiento de la persona que lo envía y a quién lo remite; puede tener, o no, número correlativo con fecha y firma de la persona que lo emite y, eventualmente, copias informativas a otros destinatarios.

**g) Oficio:** es un tipo de documento que sirve para comunicar disposiciones, consultas, órdenes, informes, o también para llevar a cabo gestiones de acuerdos, de invitación, de felicitación, de colaboración, de agradecimiento, etcétera. Estas redacciones se utilizan en instituciones como ministerios, embajadas, municipios, colegios profesionales, sindicatos y oficinas de gobierno, entre otras.

**Se clasifican en:**

**Secreto,** serán conocidos solo por las autoridades o personas a las cuales vayan dirigidos y por quienes deban intervenir en su estudio o resolución.

**Reservado,** serán los que traten de materias que, atendida su naturaleza, deban ser conocidas únicamente en el ámbito del departamento, sección u oficina a que sean remitidos.

**Ordinario,** serán aquellos que puedan ser de dominio público y abarcarán la correspondencia no comprendida en las definiciones anteriores (decreto N° 291, de 15 de febrero de 1974 Ministerio del Interior)<sup>55</sup>.

**h) Resoluciones municipales:** Las resoluciones que adopten las municipalidades se denominarán ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones.

**i) Ordenanzas:** normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. En ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes.

(53) Diccionario de Administración Pública Chilena. LOM Ediciones. Santiago de Chile, 2002. (54) Diccionario de Administración Pública Chilena LOM Ediciones. Santiago de Chile, 2002. (55) Diccionario de Administración Pública Chilena LOM Ediciones. Santiago de Chile, 2002.

### Anexo N°3: Materias de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República

- Las que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país.
- Las que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones a la Ley de Presupuesto.
- Las que tengan relación con las materias señaladas en el artículo 63 N° 10 y 13 de la CPR:
  - N°10:** Las que fijen normas sobre enajenación de bienes del Estado y las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión.
  - N°13:** Las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempos de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él.
- Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión.
- Creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones.
- Contratar empréstitos o celebrar cualquier otra operación que pueda comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado. Condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras establecidas a favor del fisco.
- Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro de la administración pública. Fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus beneficios económicos o alterar las bases para su determinación.
- Establecer las modalidades, procedimientos y materias de negociación colectiva.
- Establecer o modificar las normas sobre seguridad social, tanto del sector público como privado.





# MÓDULO 3

## Marco Normativo para ejercer la Función Pública

### Introducción

- 1 El principio de Probidad
- 2 El principio de Transparencia y el Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública
- 3 La Regulación del Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios
- 4 El principio de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos
- 5 El Servicio Público y la Carrera Funcionaria
- 6 El principio de No Discriminación y Enfoque de Género en las Políticas Públicas
- 7 La Participación Ciudadana en la Gestión Pública

### NOTA DEL EDITOR:

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres ha sido una preocupación en la elaboración de este Manual. Sin embargo, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en castellano "o/a" para marcar la existencia de ambos sexos, se ha optado por utilizar –en la mayor parte de los casos– el masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

# Introducción

---

Cómo ya señalamos en el Módulo 2, el Presidente de la República está a cargo de la Administración del Estado. Para el cumplimiento de esta función, el Presidente se rodea de una serie de órganos y organismos, entre estos últimos: ministerios, intendencias, gobernaciones, servicios públicos. Además está regulado por una serie de leyes y normas que guían su accionar.

El Estado, para cumplir su finalidad propia, debe contribuir a crear las condiciones que permitan la mayor realización material y espiritual posible de los miembros de la comunidad nacional.

En este contexto, este Módulo entrega un resumen de las principales leyes y normativas que amparan la función pública, desde la mirada de los principios de: Probidad, Transparencia, el ejercicio del derecho de acceso a la función pública, Ley del Lobby, Responsabilidad de los funcionarios públicos y Participación Ciudadana.

## ABREVIATURAS

AE: Administración del Estado

EA: Ley N°18.834 sobre Estatuto Administrativo

CPR: Constitución Política de la República de Chile

Ley de Bases: Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado

SADP: Sistema de Alta Dirección Pública

CGR: Contraloría General de la República

# 1. El principio de Probidad

El **principio de probidad** se encuentra establecido en la Constitución Política de la República y desarrollado en la ley N° 18.575 (Ley de Bases) y obliga a las autoridades y funcionarios de la Administración Pública a observar una conducta intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.

La Constitución señala en su artículo 8° que el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.

Los elementos esenciales de la probidad son los siguientes:

- **Observar una conducta funcionaria intachable:** ello significa que las actuaciones de los servidores públicos deben adecuarse completamente a los deberes que les fija la ley y constituir un testimonio de ética pública ante la comunidad.
- **Desempeñar honesta y lealmente la función o cargo:** lo que implica una rectitud en el obrar y una lealtad de carácter impersonal con la función que se debe desempeñar.
- **Darle preeminencia al interés general sobre el particular:** implica que los funcionarios deben tomar en cuenta para sus decisiones y actuaciones el conjunto de intereses de la comunidad, sin dar lugar a privilegios.

Están sujetos al principio de probidad los funcionarios públicos y las autoridades. Toda persona que preste servicios para la Administración del Estado está obligada a dar pleno cumplimiento a este principio fundamental. Esto incluye a los funcionarios de planta y a contrata.

El personal de planta es el designado para desempeñar un cargo que corresponde a aquellos asignados por ley de manera permanente a cada institución.

Los funcionarios a contrata, en tanto, son aquellas personas que desempeñan labores permanentes mediante su adscripción a cargos de carácter transitorio que se consultan en la dotación de una institución. Duran en su cargo hasta el 31 de diciembre de cada año, pero pueden cesar antes, si el acto de su contratación establece una fecha anterior o si el vínculo debe cesar cuando los servicios dejan de ser necesarios.

También están sujetos al principio de probidad las autoridades, esto es, los titulares de los órganos de la Administración o los servicios públicos, cualquiera sea su denominación y sean o no de elección popular. Por ejemplo: los jefes de servicio, ministros, alcaldes y concejales.

El principio de probidad también es aplicable a personal que presta servicios bajo la figura de honorarios, quienes son los considerados en el artículo 11 del Estatuto Administrativo<sup>56</sup>, esto

(56) Texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.

## MÓDULO 3 MARCO NORMATIVO PARA EJERCER LA FUNCIÓN PÚBLICA

es, las personas contratadas para ejercer labores que no son las habituales de la institución o que siéndolo, constituyen cometidos específicos. También aplica al personal regido por el Código del Trabajo, quienes son empleados en organismos públicos en virtud de un contrato de trabajo.

La legislación chilena contempla una serie de principios asociados a la probidad, los cuales son obligatorios para todo funcionario público. Estos se orientan a que el interés público sea preservado frente a cualquier interés particular.

Estos principios son:

- **El deber de legalidad** se plantea como un límite a la acción de la Administración Pública, la cual exige que sus organismos se ajusten estrictamente al ordenamiento jurídico. De acuerdo a la Ley de Bases (artículo 2º), los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución Política de la República y a las leyes; deberán actuar dentro de su competencia; y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Añade esta norma que todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes. Este deber es una aspiración de los Estados de Derecho que buscan dar seguridad jurídica absoluta a los ciudadanos, otorgando garantías en virtud de este principio para que la Administración no pueda intervenir más allá de lo permitido por la Constitución y las leyes.

La Contraloría General de la República tiene la responsabilidad de ejercer el control administrativo de la legalidad de los actos de la Administración. De esta manera asegura el adecuado cumplimiento de dicho deber en los servicios públicos. Por su parte, los tribunales de justicia, mediante sus sentencias, son los encargados de la interpretación judicial del alcance de las atribuciones y límites de la acción estatal.

- **El deber de jerarquía** implica que la Administración está regida por una diferenciación de funciones que consiste en que los funcionarios públicos quedan subordinados al ordenamiento y control por parte de sus respectivas autoridades o jefaturas, aunque estas últimas mantienen la responsabilidad del desempeño general de la unidad u órgano que dirigen.
- **El deber de imparcialidad** implica que en la toma de decisiones la Administración debe seguir criterios objetivos y sin discriminaciones, sesgos, prejuicios o tratos inapropiados.
- **El deber de los funcionarios de denunciar:** Los funcionarios están obligados a denunciar los crímenes o simples delitos ante el Ministerio Público o ante la Policía, y los hechos irregulares que no constituyan crímenes o simples delitos ante la autoridad competente, especialmente aquellos que contravengan el principio de probidad administrativa.



- **El deber de eficacia** implica la capacidad para conseguir un resultado determinado. Se complementa con el deber de eficiencia, que implica obtener el resultado con el más adecuado uso de los recursos disponibles. De acuerdo a la Ley de Bases, las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los recursos públicos y por el debido cumplimiento de la función pública. Asimismo, deben cumplir la exigencia legal de orientar el desarrollo de sus funciones al cumplimiento y materialización de los objetivos de la institución y a la mejor prestación de los servicios, no dilatar innecesariamente los asuntos entregados a su conocimiento, tramitación o resolución, y responder a la máxima economía de medios con eficacia.
- **El deber de continuidad** establece que el desempeño de las funciones debe ser permanente, dado que los órganos de la Administración del Estado tienen por propósito satisfacer necesidades públicas de manera regular y continúa.
- **El deber de desempeño** personal del cargo obliga a que las autoridades y funcionarios conduzcan personalmente y de manera directa las funciones públicas que les han encomendado, estando especialmente restringida la delegación de responsabilidades.
- **El deber de la servicialidad** implica la necesidad de búsqueda por parte de la Administración del pleno respeto y servicio a la persona humana, tal como lo demanda la Ley de Bases. En este sentido, la Administración se debe a las personas en una actuación respetuosa, ágil, cortés y deferente.
- **El deber de mantener** una vida social acorde con el cargo extiende el desempeño de la función pública más allá de las dependencias del Estado, requiriendo un intachable comportamiento social del funcionario y que éste no comprometa la reputación del servicio.
- **El deber de respetar** la dignidad de los demás funcionarios consiste en la prohibición de la realización de actos que atenten contra la dignidad o la posición de los demás funcionarios y funcionarias del servicio público. Las relaciones laborales deben siempre fundarse en un trato compatible con la dignidad de la persona.

### Leyes fundamentales sobre probidad

Además de los deberes asociados a la probidad administrativa, nuevas normas legales han fortalecido en los últimos años este principio, adecuando la legislación chilena a los estándares internacionales vigentes.

En el año 2005, Chile elevó a rango constitucional la obligación de los titulares de las funciones públicas de dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.

La Ley de Bases establece los principios básicos por los cuales se rige la Administración Pública; la estructura de la Administración Central en servicios centralizados y descentralizados; la carrera funcionaria y los mecanismos que ayudan a prevenir faltas a la probidad, como son las inhabilidades, incompatibilidades, y la obligación de declarar los intereses y el patrimonio.

## MÓDULO 3 MARCO NORMATIVO PARA EJERCER LA FUNCIÓN PÚBLICA

Junto con la Ley de Bases existe el Estatuto Administrativo contenido en la ley N° 18.834, que regula las relaciones entre la Administración Pública y los funcionarios que en ella se desempeñan.

El estatuto establece los deberes y derechos funcionarios. Entre los deberes funcionarios se destacan: el desempeño personal de las funciones del cargo en forma regular y continua; la orientación para el desarrollo de sus funciones al cumplimiento de los objetivos de la institución y a la mejor prestación de los servicios que a ésta corresponda; el cumplimiento de la jornada de trabajo, la realización de trabajos extraordinarios según ordene el superior jerárquico; y la observancia estricta del principio de probidad administrativa. También se consignan en el Estatuto Administrativo algunas obligaciones especiales que deben cumplir las autoridades.

Con respecto a los derechos funcionarios allí contenidos puede destacarse: la estabilidad en el empleo y el ascenso en el escalafón; las prestaciones y beneficios previsionales; el derecho a defensa; el derecho a percibir las remuneraciones y asignaciones legales; y, el derecho a feriados, permisos y licencias médicas, entre otras.

Finalmente, el Estatuto Administrativo regula la forma de establecer y perseguir la responsabilidad administrativa, estableciendo los procedimientos administrativos y las sanciones aplicables a los funcionarios públicos.

Otra materia relevante asociada a la probidad es la regulación del Procedimiento Administrativo, establecida en la ley N° 19.880 de 2003. Esta ley tiene por objeto regular las bases de los procedimientos administrativos de los órganos de la Administración Pública. En esta norma, el principio de probidad se refleja en el cumplimiento de una serie de principios por los que debe guiarse el procedimiento administrativo y que revelan la aplicación del interés general sobre el particular.

Según la ley N° 19.880, el procedimiento se regula por principios que rigen el actuar de la Administración, y que son los siguientes: la escrituración, gratuidad, celeridad, conclusivo, de economía procedimental, contradictoriedad, imparcialidad, abstención, no formalización, inexcusabilidad, impugnabilidad, transparencia y publicidad. De estos, los de imparcialidad y abstención están especialmente destinados a proteger la probidad administrativa, por lo que deben ser especialmente cumplidos.

En el procedimiento se dota a las personas naturales y jurídicas de importantes derechos. Entre ellos, destaca el conocer en cualquier momento el estado de la tramitación de los procedimientos (trámites) en los que tengan la condición de interesados.

También es especialmente importante para el fortalecimiento de la probidad la ley N° 20.205, de julio de 2007, que incorporó al Estatuto Administrativo la obligación de denunciar delitos e irregularidades.

Por último, la ley N° 19.886 regula la contratación administrativa. Esta ley rige los contratos de bienes y servicios que requieren los órganos de la Administración, incluyendo restricciones especiales de contratación en casos en que existan vinculaciones con funcionarios públicos<sup>57</sup>.

Nuestro país ha ratificado las más importantes Convenciones Internacionales que establecen estándares y reglas para la protección y promoción de la probidad: las Convenciones de la OEA y de la ONU.

**La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)** fue firmada por Chile en 1996 e incorporada plenamente como Ley de la República en 1999. Esta Convención establece como sus propósitos: 1) Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en los Estados; y 2) Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas.

Esta Convención contempla normas orientadas a prevenir conflictos de intereses y a asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. También promueve que cada Estado establezca mecanismos que exijan a los funcionarios públicos denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción de los que tengan conocimiento, y sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos de autoridades y funcionarios públicos.

La **Convención de las Naciones Unidas** contra la Corrupción (CNUCC) es el mayor y más moderno tratado internacional sobre probidad y transparencia, y fue firmado por Chile en 2003 y promulgado en 2006.

Esta convención tiene tres finalidades: a) promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y c) promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

La Convención establece diversas medidas preventivas, algunas de carácter amplio y otras más específicas. Tal vez la más amplia es aquella que obliga a cada Estado a diseñar y aplicar políticas de prevención de actos irregulares, así como entregar a uno o más órganos la responsabilidad de implementarlas, coordinarlas y hacerles seguimiento.

Otras medidas más específicas de prevención son, por ejemplo, que cada Estado debe fijar normas de conducta para sus funcionarios públicos, y establecer sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud. También incorpora la conveniencia de fijar en cada país procedimientos adecuados de selección y formación de los funcionarios titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción. También propugna criterios de candidatura y elección de cargos públicos, así como la transparencia en la financiación de los cargos públicos electivos.

(57) El art. 4 inc 6° señala: Ningún órgano de la Administración del Estado podrá suscribir contratos de provisión de bienes o prestación de servicios con los funcionarios directivos del mismo órgano ni con personas unidas a ellos por los vínculos de parentesco descritos en la letra b) del artículo 54 de la ley N° 18.575, (LOCBGAE), ni con sociedades de personas de las que aquellos o estas formen parte, ni con sociedades comanditas por acciones o anónimas cerradas en que aquellos o estas sean accionistas, ni con sociedades anónimas abiertas en que aquellos o estas sean dueños de acciones que representen el 10 % o más del capital, ni con los gerentes, administradores, representantes o directores de cualquiera de las sociedades antedichas.

### Mecanismos comunes de prevención de la corrupción en las Convenciones de la OEA y la ONU:

- Normas de conducta o códigos de ética para prevenir conflictos de intereses.
- Sistemas de control de la gestión.
- Declaraciones juradas de intereses y de patrimonio.
- Organismos superiores de control.
- Medidas contables y tributarias para prevenir el cohecho.
- Transparencia y equidad en las compras.
- Transparencia y equidad en las contrataciones.
- Acceso a la información.
- Participación ciudadana.

Estos instrumentos internacionales están plenamente incorporados al ordenamiento jurídico chileno. En virtud de lo dispuesto en el artículo 5 inc. 2º de la Constitución Política del Estado que establece que el Estado tiene el deber de respetar y promover los derechos humanos garantizados por la constitución y los establecidos por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. Además, se han introducido modificaciones de la legislación administrativa y penal chilena, que recogen la normativa contenida en estos tratados.

**La Convención para Combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (COCDE)** fue suscrita por nuestro país en 1997 y promulgada en octubre de 2001. Esta Convención es una

norma internacional esencial dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de la cual Chile es miembro. Para ello nuestro país debe cumplir, entre otras, con las exigencias de adaptar la legislación penal a los requerimientos de lucha contra la corrupción internacional<sup>58</sup>. Entre ellas se encuentran: sancionar el cohecho de funcionarios públicos extranjeros y el de funcionarios públicos internacionales; establecer legalmente que los actos de cohecho no podrán deducirse de impuestos, establecer estándares más estrictos de control de las operaciones financieras de las empresas privadas, y más elevados de acceso a la información de las cuentas bancarias. Asimismo, se requiere que se sancione penalmente a personas jurídicas por el delito de cohecho.

### Control de la probidad en la Administración del Estado

El cumplimiento del principio de probidad, de los deberes asociados a ella y de la normativa legal sobre la materia debe ser resguardado por instituciones y mecanismos de control.

En general, los controles externos de la Administración son efectuados por las siguientes instituciones: por los **tribunales de justicia**, que ejercen, en los casos sometidos a su decisión y en los cuales esté involucrada la Administración, un control judicial de la actuación de la Administración del Estado a través de sus sentencias; por la **Cámara de Diputados**, que ejerce la función de control político de los actos de gobierno; y por la **Contraloría General de la República**, que ejerce el control administrativo de legalidad de los actos de la Administración.

(58) Ello implicó la reforma al Código Penal que introdujo en sus arts. 250 bis A y 250 bis B el delito de cohecho a funcionarios públicos extranjeros.

La Cámara de Diputados y la Contraloría General de la República ejercen un especial control que favorece a la probidad.

Es atribución de la Cámara de Diputados, de conformidad al artículo 52 N° 1 de la Constitución Política, "fiscalizar los actos del Gobierno", pudiendo adoptar acuerdos o sugerir observaciones, solicitar cada uno de los diputados determinados antecedentes al Gobierno, citar a un Ministro para que conteste preguntas vinculadas al ejercicio de su cargo (interpelación) y crear comisiones especiales investigadoras con el objeto de reunir información relativa a determinados actos del Gobierno.

Por su parte, a la Contraloría General de la República le corresponde, entre otras funciones, fiscalizar el ingreso e inversión de los fondos del Fisco, las municipalidades y demás organismos y servicios que determinen las leyes, ejercer el control de juridicidad de la actuación administrativa a través del trámite de "toma de razón"; y llevar la contabilidad general de la nación.

Por su parte, los **mecanismos internos de control de la Administración** son múltiples y llevados a cabo por la jefatura superior de cada servicio y por diversas unidades al interior de cada organismo. Estos mecanismos tienen por objetivo asegurar la conducción de la organización hacia los objetivos institucionales y mediante el uso de los medios permitidos.

**Las jefaturas deben ejercer un control permanente al interior de los servicios**, tarea que les es legalmente ineludible. Ahora, como las jefaturas deben apoyarse en otras unidades para ejercer el debido control de las tareas de la organización, los sistemas de control interno de los organismos públicos de la Administración

están integrados normalmente por las unidades de planificación, administración y finanzas, gestión de personas, contraloría o jurídica y auditoría interna.

Desde un punto de vista organizacional aquellas unidades más directamente relacionadas con la protección de la probidad administrativa son: las de personal, las de control jurídico (también denominadas contralorías internas) y las de auditoría interna.

Las **unidades de gestión de personas** tienen por finalidad asegurar que las actuaciones del personal se ajusten a la misión institucional establecida en la ley y a las políticas y objetivos fijados por la alta dirección de la institución. La Ley de Bases entrega responsabilidades específicas para la prevención y el control de la probidad a las unidades encargadas de personal. Estas unidades deberán hacer cumplir a los funcionarios y las autoridades las normas sobre inhabilidades para ingresar a la Administración, incompatibilidades entre la función pública y labores particulares, y sobre declaración de patrimonio y de intereses.

Las **unidades de control jurídico** ejercen tareas de línea y tienen por labor principal asegurar el cumplimiento del principio de legalidad de los actos del servicio y con ocasión de ello, prevenir y detectar eventuales infracciones a la probidad administrativa. Estas unidades están especialmente sujetas a la dependencia técnica de la Contraloría General de la República, y sus integrantes (abogados) están obligados a observar su jurisprudencia e instrucciones.

La **auditoría interna** es una función asesora de control que

persigue verificar el adecuado funcionamiento de la institución, y que cuenta con metodologías y técnicas aptas para detectar riesgos e infracciones a la probidad. Están sometidas a la tuición técnica de la Contraloría a la vez que a las directrices del Gobierno a través del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno.

### Probidad en el ingreso a la Administración del Estado

Existen normas jurídicas nacionales precisas destinadas a la prevención de los actos de corrupción. Estas normas establecen limitaciones para ingresar a la función pública y límites en la actuación de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones públicas. Las primeras son denominadas inhabilidades, las segundas se dividen en incompatibilidades y prohibiciones.

Las inhabilidades son aquellas situaciones en que no puede desarrollarse, o siquiera iniciarse la función pública, por concurrir un elemento que hace imposible al postulante a un cargo público cumplir con los requisitos de imparcialidad y preeminencia del interés general que debe caracterizarla. De acuerdo a lo señalado por la ley, se distinguen las siguientes inhabilidades:

**1) Parentesco.** La ley prohíbe el ingreso a un cargo público a quien tenga relaciones de parentesco con un funcionario directivo del organismo (que se encuentre en un cargo hasta el nivel de jefe de departamento o su equivalente) al cual postula. Esta inhabilidad opera cuando el postulante tiene la calidad de cónyuge, de persona unida por el vínculo de la adopción o de pariente (hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad). A su vez, debe preverse y evitarse una relación jerárquica entre quien pretende ingresar y el pariente directivo en la misma institución.

La ley admite que los integrantes de una familia trabajen en un servicio público siempre y cuando entre ellos no haya vinculación jerárquica, esto es, no haya una relación de mando.

Ello evita potenciales discriminaciones respecto de los demás empleados, quienes no tendrían la misma relación de confianza con su superior y podrían, por ello, ser postergados por razones ajenas a su mérito y capacidad.

**2) Contratación.** Esta inhabilidad opera cuando quien intenta postular a un cargo público tiene vigentes o suscritos contratos o cauciones con el respectivo organismo de la Administración, y estos contratos o cauciones son iguales o superiores a doscientas U.T.M. Esta inhabilidad también se aplica cuando se es director, administrador, representante o socio titular del 10% o más de los derechos de cualquier clase de sociedad que tiene contratos vigentes con el organismo de que se trate.

**3) Litigación.** Significa que no puede formar parte de la Administración si se tiene litigios pendientes con la institución de que se trate. Esto en todo caso no se aplica cuando el litigio trate de derechos propios, del cónyuge o de parientes. Así, en general, no se puede ingresar a un servicio si se ha interpuesto una demanda en contra de esa misma institución.

**4) Condena.** Significa que no pueden formar parte de la Administración las personas que hayan sido condenadas por crimen o simple delito. A modo de ejemplo, una sentencia por el delito de conducción en estado de ebriedad (con resultado de lesiones gravísimas) inhabilita a un postulante para ingresar a la Administración del Estado.

Adicionalmente, existe una inhabilidad específica para autoridades y jefaturas cuando les afecte la dependencia de sustancias psicotrópicas. La Ley de Bases señala expresamente en su artículo 55 Bis que "no podrá desempeñar las funciones de subsecretario, jefe superior de servicio ni directivo superior de un órgano u organismo de la Administración del Estado, hasta el grado de jefe de división o su equivalente, el que tuviere dependencia de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas ilegales, a menos que justifique su consumo por un tratamiento médico".

Tratándose de **inhabilidades sobrevinientes**, esto es, aquellas que tengan lugar en momento posterior al ingreso al cargo público, la ley establece claramente que éstas deberán ser declaradas por el funcionario afectado a su superior jerárquico dentro de los diez días siguientes a la configuración de alguna de las causales. La ley agrega que en el mismo acto el funcionario o autoridad deberá presentar la renuncia a su cargo o función. Lo anterior salvo que la inhabilidad derivare de la designación posterior de un directivo superior con el cual existiere una relación de parentesco, caso en el cual el subalterno en funciones deberá ser destinado a una dependencia en que no exista entre ellos una relación jerárquica.

## Prevención y controles internos en materia de probidad

Existen otros mecanismos institucionales que ayudan a prevenir irregularidades y a llevar a cabo un control dentro de los órganos del Estado. Estos mecanismos se encuentran bajo la responsabilidad de unidades específicas dentro de cada Servicio a quienes las leyes y los reglamentos les entregan las responsabilidades y las instrucciones metodológicas de prevención y control.

En primer lugar, deben ubicarse las diversas declaraciones que los funcionarios públicos deben efectuar al ingreso a la Administración.

La obligación de presentar una **Declaración Jurada de Patrimonio** pesa sobre las más altas autoridades de los poderes del Estado. Se trata de una enumeración o listado del patrimonio del funcionario. Es una herramienta obligatoria, cuyo objetivo es permitir a la ciudadanía constatar de qué modo evoluciona el patrimonio de ciertas autoridades mientras permanecen en sus cargos públicos.

A lo anterior se une la obligación de determinadas autoridades y funcionarios de entregar una **Declaración Jurada de Intereses**, destinada a transparentar especialmente sus intereses profesionales, comerciales e industriales. A diferencia del listado de bienes que componen el patrimonio, aquí se busca que el funcionario enliste los vínculos que podrían afectar su toma de decisiones.

Los obligados a declarar intereses y patrimonio son: el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Subsecretarios, los Intendentes y Gobernadores, los Secretarios Regionales Ministeriales, los Jefes Superiores de Servicio, los Embajadores, los Consejeros del Consejo de Defensa del Estado, el Contralor General de la República, los oficiales generales y oficiales superiores de las Fuerzas Armadas y niveles jerárquicos equivalentes de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Alcaldes, Concejales y Consejeros Regionales y las demás autoridades y funcionarios directivos, profesionales, técnicos y fiscalizadores de la Administración del Estado que se desempeñen hasta el nivel de jefe de departamento o su equivalente.

A los anteriores, se suman quienes están obligados a presentar únicamente declaración de patrimonio (no de intereses) que son los directores que representen al Estado en las empresas, donde el Estado tiene participación o puede nombrar directores.

Además de las normas sobre inhabilidades y los mecanismos de declaraciones de intereses y de patrimonio, existen normas vigentes sobre incompatibilidades. Estos son mecanismos que persiguen evitar conflictos de intereses durante el desempeño de la función pública por parte de los funcionarios, fijando límites a las actuaciones privadas que pueden realizar.

La Ley de Bases establece algunas incompatibilidades especialmente relacionadas con la probidad administrativa. Estas son:

**a) La incompatibilidad por ejercicio de otra actividad laboral o económica**, la cual se hace efectiva cuando la actividad privada del funcionario: i) deba realizarse en horarios que coincidan total o parcialmente con la jornada de trabajo que se tenga asignada (salvo cuando se trate del ejercicio de la docencia); y, ii) cuando consistan en la representación de un tercero en acciones civiles deducidas en contra de un organismo de la Administración del Estado, salvo las excepciones legales.

**b) La incompatibilidad por hechos o materias sometidas al servicio público al que se pertenece**, la cual opera cuando las actividades particulares se refieren a materias específicas o materias concretas que deban ser analizadas, informadas o resueltas por el funcionario o por el servicio público al que pertenezcan. Esta incompatibilidad es más acusada en la medida que las actividades particulares del funcionario están asociadas

a la fiscalización o control de actividades privadas que realiza el mismo servicio a que pertenece. En tales casos se manifiesta un mayor riesgo de conflicto de intereses, al llevarse a cabo actividades económicas que deben ser reguladas, controladas o fiscalizadas por el servicio al cual pertenece el funcionario en cuestión, y en las cuales el funcionario puede influir en beneficio propio.

**c) Incompatibilidad** por haber desempeñado actividades en el sector público, la cual impide a quien se hubiese desempeñado en un organismo del Estado pasar a prestar servicios al sector privado relacionado, en los términos señalados en la ley. Esta incompatibilidad se extiende hasta seis meses después que el funcionario puso término a su vínculo con la Administración.

Estas incompatibilidades establecidas en la Ley de Bases son de aplicación amplia y las más importantes, sin perjuicio de que existen algunas otras incompatibilidades de carácter especial, aplicables por ejemplo a abogados de la Contraloría General de la República o del Servicio de Impuestos Internos.

### Deberes propios de las jefaturas

Las jefaturas son quienes deben velar, a través del control jerárquico permanente, por el cumplimiento de las normas sobre probidad en los órganos de la Administración del Estado. La Ley de Bases y el Estatuto Administrativo contienen una serie de disposiciones que fijan deberes propios de las autoridades y jefaturas, como el control jerárquico permanente sobre la actividad de los funcionarios, y el deber de velar por el cumplimiento de planes y normas.



De acuerdo al artículo 11 de la Ley de Bases "las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia. Este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones". Esto significa que debido al carácter jerárquico de los organismos públicos y a la función directiva que se les ha entregado, estas responden no sólo por sus propios actos y decisiones sino también por las de sus subordinados, en la medida que estos cometieren irregularidades y no se hubieren tomado las medidas de prevención o control correspondientes.

Seguidamente, existe el deber de toda autoridad y funcionario facultado para elaborar planes o dictar normas, de velar permanentemente por el cumplimiento de tales planes y la aplicación de las normas dentro del ámbito de sus atribuciones. Por tal razón, el no cumplimiento de las políticas y normas en el servicio le acarrea responsabilidad, en la medida en que no haya tomado las medidas necesarias para que estas sean llevadas a cabo o cumplidas.

Finalmente, de acuerdo a la ley, la búsqueda del interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Y dicha búsqueda se expresa, según la Ley de Bases, en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la

administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa.

## Prohibiciones relacionadas con la probidad

Las prohibiciones, cuya infracción lesiona gravemente el principio de probidad administrativa, tienen por objeto evitar que el funcionario use de manera indebida su posición dentro de la sociedad y desvíe las finalidades de sus acciones hacia intereses privados secundarios y no hacia los intereses generales. Muchas de ellas se encuentran en el artículo 62 de la Ley de Bases y otras normas específicas, y algunas de ellas son las siguientes:

### a) Prohibiciones relacionadas con los intereses personales, del cónyuge y parientes: está prohibido intervenir en asuntos en que se tenga interés personal.

Está prohibido "intervenir, en razón de las funciones, en asuntos en que se tenga interés personal o en que lo tengan el cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive. Asimismo, está prohibido a los funcionarios participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que les reste imparcialidad".

Esta prohibición es similar a la contenida en la ley sobre procedimientos administrativos que fija los principios de imparcialidad y de abstención, pero extiende esta prohibición más allá, cuando funcionarios participen en procedimientos (trámites) en los cuales esté interesado uno de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o dentro del segundo grado de afinidad.

Cuando se encuentren en esta situación, las autoridades y los funcionarios deben abstenerse de participar en estos asuntos y deben poner en conocimiento de su superior jerárquico la implicancia que les afecta. Será la autoridad la que, alertada de un riesgo de esta naturaleza, tomará las medidas apropiadas para resguardar el interés general, como puede ser alejar al funcionario del ámbito de decisiones en curso o establecer controles adicionales.

Se intenta así resguardar la imparcialidad en las decisiones de la autoridad, a través de la abstención cada vez que existan circunstancias que impliquen al funcionario. Estas normas y principios están dirigidos a prevenir los conflictos de intereses y a asegurar el principio de imparcialidad, y la prohibición general es aplicable no solo en el caso que estén involucrados parientes en actuaciones públicas en las cuales deba intervenir el funcionario, sino también para el caso de amistades íntimas o personas con quienes este mantiene vínculos sentimentales.

Eventualmente relacionado con esta prohibición, el Código Penal contempla el delito de "negociación incompatible" (artículo 240 del Código Penal)<sup>59</sup>.

### **b) Prohibiciones relacionadas con regalos y otros beneficios: prohibición de solicitar o aceptar donativos, ventajas o privilegios.**

También está prohibido solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, para sí o para terceros, donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza. Exceptúense de

esta prohibición los donativos oficiales y protocolares, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación. El principio general, en consecuencia, es la no aceptación de regalos o cualquier tipo de ventaja o privilegio. Los funcionarios y autoridades no deben aceptar, solicitar o recibir ningún bien o privilegio que no corresponda a las remuneraciones y otros valores que les correspondan en el ejercicio de su cargo.

Institucionalmente, es recomendable adoptar las decisiones internas que eviten toda duda respecto de las actuaciones funcionarias en esta materia. Una manera de hacerlo es instruir internamente, y comunicar a terceros que se relacionen con el servicio, la prohibición de la recepción de todo tipo de regalos y beneficios, y acerca de la necesidad de evitar todo acto que pudiese hacer dudar de la imparcialidad de las decisiones de los funcionarios y autoridades del servicio.

Es importante hacer notar que la recepción de regalos es una materia también contemplada en el Código Penal, que establece la figura penal del delito de cohecho<sup>60</sup>.

El artículo 62 de la Ley de Bases contiene además normas aplicables al millaje u otros beneficios. Cuando las líneas aéreas nacionales o extranjeras concedan en razón de viajes de un funcionario o autoridad, financiados con fondos del Estado, la posibilidad de acceder a millaje u otros beneficios, existe la prohibición de hacer uso de ellos para viajes particulares de los funcionarios. Al respecto, la Contraloría General de la República emitió un instructivo, N° 21.809, de 15 de junio de 2000 que establece precisiones al respecto.

(59) Ese precepto sanciona al funcionario público que directa o indirectamente se interesare en cualquiera clase de contrato u operación en que debe intervenir por razón de su cargo. (60) El funcionario público que recibe un regalo en razón de su cargo o función no solo incurrirá en una falta administrativa grave sino que puede incurrir en un delito (artículo N° 248 y ss).

### c) Prohibiciones relacionadas con el uso indebido del cargo:

#### 1. El uso indebido de información reservada o privilegiada

La Ley de Bases, en su artículo 62, prohíbe "usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que se tuviere acceso en razón de la función pública que se desempeña". Esta prohibición persigue que los funcionarios públicos den uso apropiado a la información, muchas veces de gran relevancia económica, política o personal, que conocieren en razón de su cargo y que, por tanto, den cumplimiento al principio de igualdad en el mercado de valores, en la actividad económica y en otros ámbitos, y protejan la información de terceros de la cual son depositarios.

Cuando la información no es pública, los funcionarios deben abstenerse de utilizarla con motivos particulares. Cuando la información es pública en cambio, deben utilizarla sólo para aquellos asuntos propios del organismo público al cual pertenecen y de acuerdo a la ley, u obtener acceso a dichos datos mediante la solicitud correspondiente de acceso a la información.

La infracción de esta prohibición, además de constituir una falta administrativa grave, puede dar lugar al delito de uso indebido de información sancionado en el Código Penal (artículo 247 bis).

#### 2. El Tráfico de Influencias

Está prohibido hacer valer indebidamente la posición funcionaria

para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero. Esto es lo que corrientemente se denomina tráfico de influencias y consiste en ejercer una presión o influencia sobre otra persona con los fines señalados.

Esta influencia debe ser indebida, es decir, fuera del campo de atribuciones que le corresponden al funcionario o fuera de la esfera de competencia del organismo en el cual se desempeña. Así, la simple orden dada a un funcionario subalterno respecto de alguna materia en la cual el Jefe de Servicio u otro funcionario tienen claras atribuciones, implica una ejecución legal de las labores y funciones asignadas y no puede considerarse reprochable<sup>61</sup>.

#### 3. Emplear bienes de la institución en provecho propio o de terceros

Está prohibido emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución en provecho propio o de terceros. Esta norma prohíbe a los funcionarios utilizar cualquier recurso físico, financiero o intangible, en beneficio de ellos o de un tercero. Esto se aplica a todos los bienes que integran el patrimonio institucional, como son bienes muebles, inmuebles y valores, pero también sistemas tecnológicos, información, patentes y derechos.

De esta manera, es deber de todo funcionario resguardar los recursos de la institución para evitar su daño e impedir que sean aplicados en labores o servicios que no les sean propios

(61) Además de constituir una falta grave a la probidad administrativa, la vulneración de esta prohibición está tipificada en el Código Penal como un delito, que en algunos casos está asociado a la negociación incompatible, y, en otros al cohecho.

o para los cuales no están destinados. Así, no está permitido usar, por ejemplo, para otros fines que no sean los propios del servicio, computadores, vehículos, dinero o servicios adquiridos o contratados por el organismo público.

Un caso especial se da en el caso del mal uso de los vehículos fiscales. Esta materia está regulada por el DL N° 799 de 1974 y por el Oficio Circular N° 35.593 de 1995 de la Contraloría General de la República, que dispone que tales bienes sólo pueden ser utilizados para satisfacer necesidades públicas. En esta materia el órgano contralor tiene atribuciones especiales para instruir sumarios administrativos y aplicar directamente sanciones<sup>62</sup>.

#### **4. Ocupar tiempo de la jornada o utilizar personal en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales**

Está prohibido ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales. Los funcionarios deben cumplir con la jornada de trabajo, y aplicarla para el cumplimiento de las funciones para las cuales el funcionario ha sido designado.

Se consideran ejemplos de tales infracciones el ejercicio particular de la profesión dentro de la jornada de trabajo sin cumplir los requisitos que la ley establece para ello, utilizar personal para efectuar actividades particulares o para otras actividades, como es el caso de asignarles tareas, dentro de la jornada, en beneficio particular, de la familia o de terceros, o asignarles participación en campañas políticas.

#### **d) Prohibiciones relacionadas con el deber de neutralidad política**

El Estatuto Administrativo prohíbe terminantemente realizar actividades políticas dentro de la Administración del Estado, y la Ley N°19.884, de 2003, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, que prohíbe realizar actividades políticas dentro de la jornada de trabajo. Las autoridades y funcionarios sólo pueden hacerlo fuera del horario de trabajo y siempre que no se utilice el cargo, el personal o los recursos públicos.

Esta prohibición es además absoluta en el caso de determinados funcionarios públicos, quienes, atendida la naturaleza de sus cargos, tienen prohibición de realizar actividades políticas aún fuera de su jornada de trabajo. Esta norma es aplicable al personal del Servicio Electoral, de la Agencia Nacional de Inteligencia y de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública.

#### **e) Prohibición asociada al deber de imparcialidad en las contrataciones públicas; está prohibido omitir o eludir la propuesta pública**

Está prohibido eludir u omitir la propuesta pública en los casos que la ley lo disponga.

La Ley de Bases en su artículo 9 establece que "los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública en conformidad a la ley. La licitación privada procederá, en su caso, previa resolución fundada que así lo disponga, salvo que por la naturaleza de la negociación corresponda acudir al trato directo".

(62) La infracción a la prohibición general de usar bienes de la institución puede dar lugar en algunos casos no sólo a una infracción administrativa grave sino también al delito de malversación de caudales públicos, el que no sólo castiga quien sustrae los caudales o efectos públicos, sino a quien, por negligencia inexcusable, diere ocasión a que un tercero los sustraiga (artículo 233 y siguientes del Código Penal).

En tanto, en los artículos 5 y siguientes de la Ley N° 19.886 sobre Compras Públicas se establecen los casos de propuesta pública y las excepciones a la regla general.

La Ley de Bases por su parte asigna responsabilidad a los funcionarios por la elusión de la obligación de propuesta pública, pero también por la omisión que puede estar originada en un acto de desconocimiento o en un error en la calificación de la propuesta requerida, por lo cual los funcionarios a cargo de la función de compras deben tener el mayor cuidado en su cumplimiento.

Asimismo, de acuerdo a la ley N°19.886, está prohibido contratar a directivos de los órganos públicos, sus parientes y las empresas con que estén relacionados. Se trata de una norma que busca prevenir el conflicto de intereses que se produciría, por ejemplo, en el caso en que un funcionario de un servicio celebre un contrato con parientes de un directivo del mismo organismo o con sus parientes, o con empresas en las cuales estos tuvieran participación.

En algunos casos, cuando existe mala fe en la omisión de la propuesta pública, o existen involucrados intereses personales del funcionario que intervino en ella, puede darse la comisión de delitos: fraude al fisco y negociación incompatible.

#### **f) Efectuar denuncias irresponsables**

La ley N°20.205 introdujo en el Estatuto Administrativo mecanismos para facilitar la denuncia de actos irregulares en la Administración, ayudando de esta manera a la prevención de actos de corrupción, ya que la sola posibilidad de la denuncia inhibe

actos irregulares. Asimismo, la denuncia ayuda a su detección, ya que la efectuada por funcionarios públicos es altamente eficaz.

No obstante, de acuerdo al numeral 9 del artículo 62 de la Ley de Bases, está prohibido "efectuar denuncias de irregularidades o de faltas al principio de probidad de las que haya afirmado tener conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado".

Específicamente, el Estatuto Administrativo dispone que es obligación de todo funcionario denunciar, con la debida prontitud, ante el Ministerio Público o ante la policía si no hubiere fiscalía en el lugar en que el funcionario presta servicios los crímenes o simples delitos y a la autoridad competente los hechos de carácter irregular, especialmente de aquellos que contravienen el principio de probidad administrativa regulado por la ley N°18.575.

La denuncia efectuada por el funcionario público debe cumplir ciertos requisitos:

- a) debe ser fundada;
- b) entregar los antecedentes básicos señalados en la ley;
- c) efectuarse por escrito; y,
- d) ser firmada.

En la denuncia podrá solicitarse que sean secretos, respecto de terceros, la identidad del denunciante o los datos que permitan determinarla. También podrá solicitarse que lo sean la información, los antecedentes y documentos que se entreguen o indiquen. En dicho caso, quedará prohibida la divulgación de tal información.

Una vez presentada la denuncia, esta deberá ser entregada al funcionario competente dentro de las 24 horas siguientes de recibida. Si se presentare directamente ante el funcionario competente, este dispondrá de tres días para resolver si la tiene por presentada. Si no dijese nada cumplido el plazo, se tendrá por presentada.

Para alentar las denuncias de irregularidades el Estatuto Administrativo establece ciertas medidas de protección a favor del denunciante:

- a. No podrá ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o de destitución, desde la fecha en que la autoridad reciba la denuncia y hasta la fecha en que se resuelva en definitiva no tenerla por presentada o, en su caso, hasta noventa días después de haber terminado la investigación sumaria o sumario, incoados a partir de la citada denuncia.
- b. El denunciante no podrá ser trasladado de localidad o de la función que desempeñare, sin su autorización por escrito, durante el lapso a que se refiere la letra precedente.
- c. Asimismo, no podrá ser objeto de precalificación anual, si el denunciado fuese su superior jerárquico, durante el mismo lapso a que se refieren las letras anteriores, salvo que expresamente la solicitare el denunciante. Si no lo hiciere, registrá su última calificación para todos los efectos legales.

Estas medidas persiguen que quienes denuncien actos irregulares o delitos no sean objeto de presiones posteriores, de malas prácticas o de represalias. Se protege así al denunciante de buena fe.

Por otra parte, si la denuncia fuere falsa o maliciosa, el funcionario denunciante podrá ser sancionado con la medida de destitución. Como se señaló anteriormente, atenta gravemente contra el principio de probidad administrativa efectuar denuncias de irregularidades o de faltas al principio de probidad de las que haya afirmado tener conocimiento: 1) sin fundamento y respecto de las cuales 2) se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado.

## 2. El principio de Transparencia y el Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública

### Derecho Comparado

La transparencia y el acceso a la información son un principio y un derecho contemplado en diversos ordenamientos jurídicos. Existen en Derecho Comparado muestras del avance de la necesidad de que los órganos administrativos permitan el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía.

En Estados Unidos, en la Ley sobre la libertad de información - Freedom of Information Act, o FOIA - de 1966 y luego corregida en 1974, se estableció que la regla general debía ser la publicidad de los "documentos de la Administración" y el secreto como excepción.

En Francia, la ley número 78-753, del 17 de julio de 1978, referente a diversas medidas de mejora de las relaciones entre la Administración y el público, garantiza el derecho de toda persona a la información.

En Italia, en 1990 se dictó la ley que regula la materia, la N° 241, del 7 de agosto de 1990, que establece "nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos". Esta ley declaró que el principio de publicidad es uno de los criterios que guiará la actividad administrativa y que uno de los objetos de la administración es garantizar la transparencia de la actividad administrativa y favorecer su ejercicio imparcial.

### Antecedentes legislativos en Chile

En Chile, un importante hito en esta materia lo constituye la reforma constitucional que en el 2005 consagró los principios de probidad y de transparencia a nivel constitucional. El inciso 2° del artículo 8° elevó a rango constitucional lo establecido con anterioridad por la Ley de Bases, esto es, que son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen y que sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquellos o de estos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la nación o el interés nacional.

Vale decir, la regla general es la transparencia de la información administrativa y la excepción debe encontrarse en leyes de quórum calificado, fundadas en causales específicas y determinadas, de interpretación restrictiva y que deberán ser acreditadas por el órgano que las alegue.

Es importante destacar que esta reforma constitucional significó establecer el principio de la publicidad como una de las Bases de la Institucionalidad y, por tanto, añadirle la fuerza normativa que entrega el artículo 6° inciso segundo de la Carta Fundamental,

en cuanto dispone que los preceptos de esta obligan tanto a los titulares o integrantes de los órganos estatales como a toda persona, institución o grupo tendiente a lograr que impere la supremacía constitucional.

El principio de transparencia es desarrollado por otras normas (leyes de quórum calificado) que establecen la reserva o secreto de los actos y resoluciones administrativas y, principalmente, por la Ley de Acceso a la Información Pública, aprobada por el artículo primero de la ley N°20.285, en adelante Ley de Transparencia, vigente desde el 20 de abril de 2009.

### Actos, resoluciones y sus fundamentos

La Ley de Transparencia en su artículo 4º indica que el principio de transparencia supone respetar y cautelar la publicidad de actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que establece la misma ley.

En consecuencia, los ciudadanos tienen derecho a conocer los actos que dictan los organismos públicos, y estos últimos tienen la obligación de permitir y promover dicho conocimiento. De acuerdo art. 8º inciso segundo de la Constitución Política y los arts. 5º y 10 inciso segundo de la Ley de Transparencia, son públicos:

**1) Los actos de los órganos de la Administración del Estado,** es decir, los actos administrativos; los que de acuerdo a lo dispuesto en la ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos

Administrativos, son:

- Las decisiones formales que emiten los órganos de la Administración del Estado declarando su voluntad, en el ejercicio de sus potestades, y que pueden tomar la forma de decretos o resoluciones. Por ejemplo, el decreto supremo que nombra en un cargo a una persona o la resolución que decide la adjudicación de un contrato.
- Los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias. Por ejemplo, un dictamen de la Contraloría General de la República, el informe que emite el Consejo de Defensa del Estado sobre las solicitudes de personalidad jurídica de las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro o el dictamen del COMPIN relativo al otorgamiento de una pensión.

Estos actos serán actos trámites o actos terminales, en tanto se pronuncian antes del término de un procedimiento (trámites) o ponen fin a un procedimiento (terminales).

**2) También son públicos los fundamentos de esos actos administrativos.**

**3) Los documentos que sirven de sustento o complemento directo o esencial de esos actos.**

**4) Los procedimientos a través de los cuales se dictan esos actos.**



**5) La información elaborada con presupuesto público.**

**6) En general, toda la información que obre en poder de la Administración.**

**Transparencia activa y derecho de acceso**

La Ley de Transparencia contempla dos mecanismos de control social basados en el principio de transparencia de los actos de la administración: la transparencia activa y el derecho de acceso a la información.

La transparencia activa es la obligación que tiene la propia Administración de poner a disposición de manera permanente en sus sitios web determinada información, sin que nadie lo solicite y como una manera de transparentar la gestión.

La información que deben publicar y actualizar mensualmente las instituciones de la Administración Pública se encuentra consignada en el artículo 7º de la Ley de Transparencia y es la siguiente:

- La estructura orgánica del órgano, sus facultades y funciones, y las atribuciones de las unidades internas.
- Las entidades en que el órgano tenga participación, representación o intervención.
- El marco normativo aplicable.
- Los actos y resoluciones respecto de terceros.
- Su personal de planta, a contrata y a honorarios, con sus remuneraciones.

- Las contrataciones para el suministro de bienes, prestación de servicios y contratación de estudios o asesorías.
- Las transferencias de fondos públicos.
- Los trámites y requisitos que hay que cumplir para acceder a sus servicios.
- La información sobre el presupuesto asignado y sus informes de ejecución.
- Los resultados de auditorías al presupuesto.
- Los mecanismos de participación ciudadana.

La fiscalización que asegure que la información indicada figure en forma permanente y actualizada en los sitios web del Estado debe ser ejercida por los controles internos de cada institución y el Consejo para la Transparencia como órgano externo.

La Ley de Transparencia también establece el mecanismo de acceso a la información pública, consistente en reconocer el ejercicio del derecho de cualquier persona a solicitar acceso a la información en poder de los órganos de la Administración del Estado.

El derecho de acceso se regula e interpreta de acuerdo a ciertos principios orientadores, que tienen en común el considerar que la regla general es la entrega de la información solicitada, de manera completa, igualitaria y oportuna.

El órgano público requerido de información deberá pronunciarse sobre la solicitud de información debidamente efectuada, sea entregando la información solicitada o negándose a dicha entrega. Para ello cuenta con un plazo máximo de 20 días hábiles,

contados desde la recepción de la solicitud. Este plazo puede ser prorrogado excepcionalmente por otros diez días hábiles, cuando existan circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada. El jefe superior del servicio requerido estará obligado a proporcionar la información que se le solicite, salvo que concurra la oposición de terceros o alguna de las causales de secreto o reserva legales.

En casos de negativa del jefe superior del servicio a entregar la información requerida, esta deberá formularse por escrito (por cualquier medio, incluyendo los electrónicos) y ser fundada, especificando la causal legal invocada y las razones que en cada caso motiven su decisión.

El órgano público requerido debe entregar la información solicitada en la forma y por el medio que el requirente haya señalado, y contar con un sistema que certifique dicha entrega, esto siempre que ello no importe un costo excesivo o un gasto no previsto en el presupuesto, casos en que la entrega se hará en la forma y a través de los medios disponibles.

**La entrega de la información es gratuita.** Solo podrá exigirse el pago de los costos directos de reproducción y de los demás valores que una ley expresamente autorice cobrar por la entrega de la información solicitada. La obligación de entregar la información solicitada se suspende en tanto el interesado no cancele los costos y valores respectivos.

Es importante destacar que la entrega de copia de los actos y documentos se debe hacer sin imponer condiciones de uso o restricciones a su empleo, salvo las expresamente estipuladas por la ley.

### Causales de secreto o reserva

En cuanto a las restricciones para la entrega de información, las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, son las siguientes:

- 1) Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido.** Esta causal se refiere a la afectación de las funciones que justifican la creación del órgano y que se encuentran en su Ley Orgánica. Además, esta causal es aplicable en caso de afectarse la prevención o persecución de un crimen o simple delito o defensas jurídicas y judiciales; tratándose de antecedentes previos a la adopción de una resolución, medida o política; y, tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.
- 2) Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas,** particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico, ello porque la Constitución Política de la República asegura a las personas el respeto y protección de la vida privada.
- 3) Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la nación,** particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública. Ejemplo de ello es el resguardo de documentos relativos a la seguridad del Estado, la defensa nacional, etc.

4) Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento **afecte el interés nacional**, esto es, el interés común de toda la sociedad, en especial si se refieren a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país.

5) Cuando **se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos**. Por ello, si el secreto o reserva se ha entregado a reglamentos y no a leyes, estos deben entenderse derogados luego de la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia.

A lo anterior debe agregarse que, cuando la solicitud de acceso a la información se refiera a documentos o antecedentes que contengan información que pueda afectar los derechos de terceros, el jefe superior del órgano requerido deberá comunicar mediante carta certificada, a la o las personas a que se refiere la información correspondiente, quienes tendrán la posibilidad de oponerse a la entrega de información.

Además, la Ley de Transparencia exige a los órganos de la Administración del Estado mantener un índice actualizado de los actos y documentos calificados como secretos o reservados de conformidad a dicha ley en las oficinas de información o atención del público. Este índice debe incluir la denominación de los actos, documentos e informaciones que sean calificados como secretos o reservados de conformidad a esta ley, y la individualización del acto o resolución en que conste tal calificación.

## El Consejo para la Transparencia

Para garantizar el cumplimiento de los deberes de transparencia activa y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la Ley de Transparencia creó una entidad denominada Consejo para la Transparencia. Este organismo colegiado tiene el carácter de una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El objetivo del Consejo es promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información.

La dirección y administración superiores del Consejo para la Transparencia corresponden a un Consejo Directivo integrado por cuatro consejeros, designados por el Presidente de la República con el voto favorable de los dos tercios de los senadores en ejercicio.

Entre las funciones específicas del Consejo se encuentran la de fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la ley N° 20.285 y aplicar las sanciones en caso de infracción a ellas; la de promover la transparencia de la función pública; la de dictar instrucciones generales y formular recomendaciones a los órganos de la Administración del Estado; así como proponer perfeccionamientos normativos al Presidente de la República y el Congreso Nacional, entre otras.

El Consejo debe pronunciarse formalmente cuando un solicitante a quien se le haya negado información solicitada a un órgano público interpone un amparo ante dicho Consejo. El requirente, dentro de los quince días siguientes a la notificación de la resolución denegatoria del órgano o al término del plazo para la entrega de la información, tiene derecho a reclamar ante el Consejo para la Transparencia por el amparo de su derecho de acceso a la información. Para recurrir de amparo debe señalar la infracción cometida, los hechos que la configuran y acompañar los medios de prueba que la acrediten.

El Consejo puede ordenar se otorgue la información, fijando un plazo prudencial para su entrega, o bien aceptar la denegación en razón de la acreditación de la causal de reserva invocada por el órgano respectivo. Para el caso que ordene la entrega de la información, puede señalar la necesidad de iniciar un procedimiento disciplinario e incluso aplicar sanciones.

Respecto de las sanciones, el Consejo puede aplicar una multa de 20% a 50% de la remuneración del Jefe de servicio. Tal sanción puede aplicarla cuando entiende que ha habido una denegación infundada de acceso a la información, o una entrega no oportuna de información una vez ordenada por resolución firme del Consejo para la Transparencia. En caso de que el Jefe de Servicio persistiere en la negativa, podrá ser sancionado con una multa del doble de la sanción y la suspensión en el cargo por el lapso de cinco días.

En contra de las resoluciones del Consejo procede el reclamo de ilegalidad ante la respectiva Corte de Apelaciones.

### 3. Regulación del Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios

En estrecha relación con el principio de probidad y la transparencia y publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, señalados en el artículo 8° de la Constitución Política, se ha regulado en nuestro país la publicidad de la actividad del **lobby o gestiones de intereses particulares**.

El lobby es una manifestación del derecho de petición consagrado en el artículo 19 N° 14 de la Constitución Política, que reconoce a todas las personas el derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes. Sin embargo, resulta fundamental dentro de un gobierno abierto, moderno y democrático, que la ciudadanía tenga pleno conocimiento sobre cómo las autoridades adoptan las decisiones y políticas públicas, y acerca de quiénes influyen sobre ellas, salvo cuando existan causales legales que impidan la divulgación de la información.

La **Ley N° 20.730 que Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios** fue publicada el 8 de marzo de 2014. Su objeto es regular la publicidad en la actividad de lobby y demás gestiones que representen intereses particulares, con el objeto de fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado. Su Reglamento fue dictado el 28 de agosto de 2014.

#### Definiciones mínimas de la ley

La ley señala aquellas definiciones necesarias para mejor comprensión. En este sentido define "lobby" como aquella gestión o actividad remunerada ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos conforme a la misma ley. Si eliminamos el

elemento de la remuneración se considera que se trata de una "gestión de intereses particulares", con iguales consecuencias.

Por su parte son sujetos activos quienes realizan gestiones de lobby o gestión de intereses particulares ante algunos de los sujetos pasivos establecidos en la ley.

### Sujetos pasivos (artículo 3° y 4°), entre otros

- En la Administración Central del Estado: ministros, subsecretarios, jefes de servicios, directores regionales de los servicios públicos, intendentes, gobernadores, secretarios regionales ministeriales, embajadores, los jefes de gabinete de los anteriores, y las personas que, en razón de su función o cargo, tengan atribuciones decisorias relevantes o influyan decisivamente en quienes tengan dichas atribuciones, y reciban por ello regularmente una remuneración, y que hayan sido individualizadas por resolución del jefe superior del servicio respectivo.
- En la Administración Regional y Comunal: consejeros regionales; alcaldes; concejales; secretarios ejecutivos de los consejos regionales; directores de obras municipales; secretarios municipales;
- En las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública; Comandantes en Jefe; Director General de la PDI; General Director Carabineros de Chile; Jefe y Subjefe del Estado Mayor Conjunto; los encargados de las adquisiciones, individualizados cada año mediante resolución del jefe superior.

- En el Congreso Nacional: los diputados, los senadores, el Secretario General y el Prosecretario de la Cámara de Diputados, el Secretario General y el Prosecretario Tesorero del Senado, y los asesores legislativos que indique anualmente cada parlamentario, en la forma y con el procedimiento que determine la Comisión de Ética y Transparencia Parlamentaria que corresponda.
- Los consejeros del Consejo de Defensa del Estado, del Consejo Directivo del Servicio Electoral, del Consejo para la Transparencia, del Consejo de Alta Dirección Pública, del Consejo Nacional de Televisión, del Instituto Nacional de Derechos Humanos, entre otros.

Asimismo, anualmente el jefe del servicio mediante acuerdo o resolución fundada determinará qué personas habrán de ser consideradas sujetos pasivos, cuando tengan atribuciones decisorias relevantes o influyan decisivamente en quienes tengan dichas atribuciones.

Cualquier persona podrá solicitar la incorporación de un determinado funcionario o servidor público como sujeto pasivo en razón de su función o cargo. Dicha solicitud debe resolverse dentro de 10 días hábiles.

### Actividades reguladas por la ley (artículo 5°)

Son aquellas destinadas a obtener las siguientes decisiones:

- Elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, y también

de las decisiones que tomen los sujetos pasivos;

- Elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional o sus miembros incluidas sus comisiones;
- Celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos y que sean necesarios para su funcionamiento;
- Diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos;
- Aquellas actividades destinadas a que no se adopten las decisiones y actos señalados en los puntos anteriores.

### Las obligaciones de registro de los sujetos pasivos (artículo 7°)

Los órganos y servicios deberán mantener un registro de agenda pública, un registro de viajes, un registro de donativos y un registro de lobbistas y gestores de intereses particulares.

En el caso de audiencias y reuniones, se deberá indicar, en particular, la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión; a nombre de quién se gestionan dichos intereses particulares; la individualización de los asistentes o personas presentes en la respectiva audiencia o reunión; si se percibe una remuneración por dichas gestiones; el lugar, la fecha y la hora y la duración, y la materia específica tratada con

referencia específica a la decisión que se pretendía obtener, en relación con el artículo 5° de la ley.

Se exceptuarán de esta obligación aquellas reuniones y audiencias cuando su publicidad comprometa el interés general de la nación o la seguridad nacional.

El órgano al que pertenezca el sujeto pasivo deberá publicar los registros de conformidad al artículo 7° de la ley N° 20.285, actualizados al menos una vez al mes, en formato de datos procesables.

El Consejo para la Transparencia (CPLT) pondrá a disposición del público en un sitio electrónico los registros de audiencia, viajes y donativos, debiendo asegurar un fácil y expedito acceso a los mismos.

Trimestralmente, el CPLT deberá poner a disposición del público, en un sitio electrónico, un registro que contenga una nómina sistematizada de las personas, naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que en tal período hayan sostenido reuniones y audiencias con los sujetos pasivos.

### Deber de informar de lobbistas y gestores de intereses particulares

Con el objeto de requerir a la autoridad audiencia o reunión, la solicitud deberá efectuarse mediante formulario elaborado para estos efectos por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia donde se deberá indicar aquella información señalada en la ley y reglamento.

Dicho formulario se encontrará disponible en papel en las oficinas de partes respectivas y en formato electrónico en el sitio web del órgano al que corresponda el sujeto pasivo.

### **Deber de igualdad de trato**

Los sujetos pasivos de lobby deberán mantener igualdad de trato respecto de las personas, organizaciones y entidades que soliciten audiencias sobre una misma materia.

Comprende el deber de los sujetos pasivos de considerar a los requirentes de audiencia o reunión con respeto y deferencia, concediendo a estos un tiempo adecuado para exponer sus peticiones.

En ningún caso se entenderá que se afecta la igualdad de trato si la autoridad o funcionario encomienda la asistencia a la respectiva audiencia o reunión a otro sujeto pasivo del mismo órgano.

### **Sanciones**

En caso de no registrar o no informar dentro de plazo, la autoridad obligada será requerida por la Contraloría para que informe dentro de 20 días. La Contraloría propondrá una sanción al jefe del servicio o a quien haga sus veces, mediante resolución fundada. Dicha sanción equivaldrá a una multa de 10 a 30 UTM.

Si se trata de una omisión inexcusable o de la inclusión a sabiendas de información falsa, la multa será de 20 a 50 UTM, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere corresponder.



## 4. El principio de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos

Los funcionarios públicos están sujetos a normas de diverso tipo y rango, que establecen deberes, prohibiciones y formas de comportamiento. Cuando no cumplen estas normas, se hacen responsables por su incumplimiento. La responsabilidad surge porque los funcionarios, en conocimiento de la existencia de deberes y prohibiciones, actúan de una manera diversa a la ordenada por ellos y esta actuación les es imputable.

Por ello, el incumplimiento por parte de un funcionario de sus deberes puede originar tres clases de responsabilidad: civil, penal y administrativa o disciplinaria.

Un funcionario incurre en responsabilidad administrativa o disciplinaria cuando incumple los deberes y prohibiciones que le corresponden como funcionario. Por otro lado, incurre en responsabilidad penal cuando comete una acción o se comporta con omisión que se encuentra tipificada como delito o falta. Asimismo, incurre en responsabilidad civil (o también denominada patrimonial) cuando ocasiona un daño o perjuicio a un tercero o a la propia Administración.

Una misma actuación del funcionario puede dar lugar a una o a todas las responsabilidades indicadas, porque son independientes entre sí y compatibles. Esto es lo que se denomina independencia de las responsabilidades. El artículo

120 del Estatuto Administrativo expresa al respecto que la sanción administrativa es independiente de la responsabilidad civil y penal y, en consecuencia, las actuaciones o resoluciones judiciales referidas a esta, tales como el archivo provisional, la aplicación del principio de oportunidad, la suspensión condicional del procedimiento, los acuerdos reparatorios, la condena, el sobreseimiento o la absolución judicial no excluyen la posibilidad de aplicar al funcionario una medida disciplinaria en razón de los mismos hechos<sup>63</sup>.

### Responsabilidad administrativa

La responsabilidad administrativa es la consecuencia del ejercicio de una potestad denominada disciplinaria. Esta tiene como finalidad asegurar el mantenimiento del buen orden de la función pública, reprimiendo las contravenciones en que puedan incurrir los funcionarios públicos cuando vulneran las obligaciones y prohibiciones que les establece su función y que están dispuestas en sus estatutos administrativos.

La responsabilidad administrativa se funda en las normas de la Ley de Bases que señalan que los funcionarios de la Administración del Estado estarán afectos a un régimen jerarquizado y disciplinado (artículo 7) y que las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán

(63) La Contraloría General de la República ha señalado que el proceso criminal y el sumario administrativo persiguen finalidades diversas y, por lo tanto, son procedimientos independientes cuyos resultados no tienen que ser necesariamente similares. También ha señalado que la autoridad administrativa puede y debe aplicar una medida disciplinaria al margen de lo que ocurre en el proceso penal que paralelamente instruye la justicia ordinaria, y aun cuando en el proceso no se hubiere dictado sentencia. También ha aclarado que en el sobreseimiento administrativo resuelto en un sumario, solo importa la extinción de la responsabilidad administrativa, pero no así de la civil, puesto que son independientes entre sí.

un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia (artículo 11).

Los principios que rigen la responsabilidad administrativa son: el **debido proceso**, que alude a que la autoridad debe atenerse a un justo y racional procedimiento. En consecuencia, para aplicar una medida disciplinaria es necesario que la autoridad sancionadora se atenga a un procedimiento que garantice la racionalidad y justicia de lo actuado, dando oportunidad para que quien es sometido a un procedimiento disciplinario interponga recursos contra las resoluciones, pueda solicitar la inhabilitación del Fiscal, y pueda hacer uso de un periodo de prueba.

El **derecho a defensa** es un principio básico que permite al funcionario sometido a proceso disciplinario hacer valer sus posiciones, respondiendo a los cargos formulados, entregar información y disponer de medios de prueba, así como ser notificado de las resoluciones más importantes dictadas durante el proceso.

La **independencia de las sanciones** es un principio general del Derecho chileno por el cual, como ya se explicó, las responsabilidades administrativas, civiles y penales son independientes entre sí. Luego, también lo son las sanciones que origina cada una de ellas.

La **proporcionalidad de las sanciones** se refiere a que la medida aplicada por la autoridad administrativa debe guardar relación con la gravedad de los hechos acreditados en el procedimiento disciplinario, conforme a una recta razón. Esto implica que al

aplicarse una sanción, debe ser equivalente a la gravedad de la falta, y que su aplicación se encuentre debidamente fundada. El Estatuto Administrativo dispone al respecto que 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.

La **legalidad de las sanciones** significa que la medida aplicada debe ser precisamente una de las cuatro que contempla la ley estatutaria, y contenerse en una resolución o decreto dictado por la autoridad administrativa, sometido a toma de razón por la Contraloría General de la República. Las sanciones que pueden aplicarse son las de: censura, multa, suspensión del empleo desde 30 días a tres meses y destitución.

El **principio pro reo** está destinado a beneficiar a quien resultare declarado responsable de una falta administrativa, cuando existe una norma específica y posterior, menos severa aplicable al caso. De este modo, si bien deben aplicarse al funcionario responsable las sanciones establecidas en la ley vigente al momento de la comisión de la infracción, puede aplicarse una ley posterior a ella cuando ésta es más benigna.

El **principio de inexcusabilidad** consiste en que los funcionarios, al igual que los ciudadanos, no pueden alegar el desconocimiento de la ley en general, y de la ley administrativa en particular para eximirse de responsabilidad administrativa. Una vez publicada la ley en el Diario Oficial, nadie puede alegar ignorancia del derecho.

### Procedimientos para determinar la responsabilidad administrativa

Los procedimientos asociados a la responsabilidad administrativa, denominados **procedimientos administrativos disciplinarios**, son aquellos a través de los cuales se pretende establecer la responsabilidad administrativa de aquellas personas sujetas a un vínculo funcionario con el Estado. Los procedimientos mediante los cuales se establece la responsabilidad administrativa son: la investigación sumaria y el sumario administrativo.

#### Investigación Sumaria

La investigación sumaria es aquel procedimiento administrativo disciplinario, breve y concentrado, destinado a verificar la existencia de los hechos y la individualización de los responsables y su participación.

Lo instruye un funcionario del servicio denominado investigador, a quien corresponde proponer la sanción, mediante un informe o vista, a la autoridad que ordenó la investigación.

Las únicas sanciones disciplinarias que pueden aplicarse mediante este procedimiento son la censura, suspensión o multa. Sólo excepcionalmente puede aplicarse la destitución cuando la ley lo permite u ordena expresamente, como ocurre con los atrasos y ausencias reiterados (artículo 72, inciso final, del Estatuto Administrativo).

La investigación sumaria debe ordenarse mediante resolución por el jefe superior de la institución, secretario regional ministerial

o el director regional de servicios nacionales desconcentrados, cuando aquél estime que los hechos son susceptibles de ser sancionados con una medida disciplinaria o en caso de disponerlo expresamente la ley.

El procedimiento es verbal, pero de lo actuado debe levantarse acta general que firman los que hayan declarado.

Es un procedimiento breve, que se extiende hasta por cinco días, al término de los cuales deben formularse los cargos.

Vencido un periodo de prueba que no puede exceder de tres días, el investigador debe emitir una vista o informe en el término de dos días. En dicha vista o informe se debe contener una relación de los hechos, los fundamentos o conclusiones a que hubiere llegado, formulando la proposición que estime procedente. La proposición puede consistir en absolver al afectado o en aplicarle una sanción que no sea la destitución.

Las notificaciones en este procedimiento deben hacerse personalmente. Sin embargo, si el funcionario no es habido por dos días consecutivos en su domicilio o en su lugar de trabajo, se le puede notificar por carta certificada, de la cual debe dejarse constancia.

Emitida la vista o informe del investigador, la autoridad tiene dos días como plazo para resolver si acoge la proposición del instructor o adopta una decisión diferente.

En contra de la resolución que aplica la sanción proceden los recursos de reposición y de apelación. Ambos deben interponerse en el término de dos días, y la apelación debe ir en subsidio de

la reposición. El recurso debe interponerse ante quien emitió la resolución. La apelación sólo cabe en caso de que la medida disciplinaria haya sido aplicada por otra autoridad. El plazo para resolver ambos recursos es de dos días.

Ahora bien, una investigación sumaria puede transformarse en un sumario administrativo, si en el transcurso de la investigación se constata que los hechos revisten una mayor gravedad. En tal caso, la autoridad competente debe disponer que se ponga término a la investigación y se prosiga mediante un sumario.

### Sumario Administrativo

El sumario administrativo es aquel procedimiento administrativo disciplinario de lato conocimiento que busca establecer la existencia de los hechos, la individualización de los responsables y su participación, y la aplicación de la medida disciplinaria que corresponda en el caso de que el funcionario haya infringido sus deberes y obligaciones.

Debe ordenarse mediante una resolución por el jefe superior de la institución, el secretario regional ministerial o el director regional de servicios nacionales desconcentrados, cuando la naturaleza de los hechos denunciados o su gravedad lo exijan. El sumario puede o no venir precedido de una investigación sumaria.

El sumario administrativo está a cargo de un fiscal, que es designado por la misma autoridad que ordena el sumario, debiéndole ser notificada su designación. Es importante destacar que el fiscal debe tener igual o mayor grado o jerarquía que el funcionario que aparezca involucrado en los hechos. De esta

manera se proporcionan mayores garantías de eficacia al procedimiento.

Por su lado, el fiscal debe designar un actuario. En esta calidad puede ser designado cualquier funcionario de la administración, quien tendrá la calidad de ministro de fe y debe certificar todas las actuaciones del sumario. El actuario se entiende en comisión de servicio para todos los efectos legales.

A requerimiento del fiscal, también podrá encomendarse a un fiscal ad-hoc la realización de diligencias y actuaciones del sumario que deben llevarse a cabo fuera de la ciudad en que esté instruyéndose. Asimismo, en casos calificados, el fiscal podrá disponer que las declaraciones se hagan por oficio.

El fiscal y el actuario deben ser imparciales en el ejercicio de sus cargos, por lo tanto, ambos pueden ser implicados o recusados. Las causales de recusación son taxativamente las siguientes:

- Tener el fiscal o el actuario interés directo o indirecto en los hechos que se investigan.
- Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con cualquiera de los inculpados.
- Tener parentesco de consanguinidad hasta el tercer grado y de afinidad hasta el segundo, inclusive, o de adopción, con alguno de los inculpados.

El sumario administrativo debe llevarse en un expediente foliado en letras y números, y se forma con todas las declaraciones, actuaciones

y diligencias, y con todos los documentos que se acompañan. Toda actuación debe llevar la firma del fiscal y del actuario.

Salvo que incidan en trámites que tengan influencia decisiva en los resultados del sumario, los vicios de procedimiento no afectan la legalidad de la resolución que aplique la medida disciplinaria.

Los plazos en el sumario son de días hábiles. Para estos efectos el día sábado es inhábil.

Las notificaciones deben hacerse personalmente; sin embargo, si el funcionario no es habido por dos días consecutivos en su domicilio o en su lugar de trabajo, se le puede notificar por carta certificada, de la que debe dejarse constancia en el expediente del sumario. En ambos casos debe entregarse copia íntegra de la resolución respectiva al notificado.

El fiscal tiene amplias facultades para realizar la investigación y los funcionarios están obligados a prestar la colaboración que se les solicite. Así, por ejemplo, puede suspender de sus funciones o destinar transitoriamente a otro cargo dentro de la misma institución y ciudad, al o a los inculpados.

Como una medida que favorezca la tramitación del procedimiento, el fiscal puede ordenar la suspensión preventiva del funcionario sometido a sumario. Esta medida la ordena directamente el fiscal y ella surtirá efecto desde que fuere notificada al afectado, sin perjuicio de su tramitación posterior en la Contraloría General de la República. La suspensión preventiva podrá ser ordenada con o sin goce de remuneraciones y mientras ella dure. Solo excepcionalmente, cuando el fiscal propone en su dictamen la

medida de destitución y prorroga la suspensión preventiva, el inculpado quedará privado del 50% de sus remuneraciones.

Al inculpado que fuere absuelto o sobreseído se le restituirá en el ejercicio de sus funciones y tendrá derecho a percibir los sueldos que no se le hubieren pagado a raíz de la suspensión, y se dictarán al efecto las resoluciones que procedan. Si la suspensión fuere decretada en un sumario administrativo en el que no esté comprometida la responsabilidad pecuniaria del inculpado, no se privará a este de parte alguna de su sueldo durante el periodo que dure la suspensión.

La destinación transitoria, que es otra medida aplicada al funcionario sometido a sumario, debe disponerse a requerimiento del fiscal por la autoridad superior del servicio. La resolución que al efecto se dicte deberá ser, en todo caso, fundada, y el alejamiento temporal del afectado terminará en la misma forma señalada para el caso de la suspensión preventiva.

En el sumario, la investigación de los hechos debe realizarse en el plazo de 20 días. En casos calificados, al existir diligencias pendientes decretadas oportunamente y no cumplidas por fuerza mayor, se puede prorrogar el plazo hasta completar 60 días. Tal ampliación la resuelve el jefe superior de la institución.

El sumario es secreto. Esta característica rige hasta la fecha de formulación de cargos, oportunidad en la cual deja de serlo solo para el inculpado y para el abogado que asume su defensa. Ello permite al funcionario una debida defensa al tomar conocimiento de todos los hechos documentados en el proceso.

## MÓDULO 3 MARCO NORMATIVO PARA EJERCER LA FUNCIÓN PÚBLICA

Terminada la investigación, y en el plazo de tres días de cerrada, deben formularse cargos al o a los afectados o solicitar sobreseimiento.

Si el fiscal propone el sobreseimiento, se envían los antecedentes al jefe superior de la institución, al secretario regional ministerial o al director regional. Dicha autoridad puede aprobar o rechazar la proposición. Si la rechaza, debe disponer que se complete la investigación dentro del plazo de cinco días.

Si el fiscal propone cargos, deben notificarse estos al inculpado, quien tiene cinco días desde la notificación para presentar descargos, defensas y solicitar y presentar pruebas. Dicho plazo puede prorrogarse por otros cinco días siempre que la prórroga se solicite antes del vencimiento del plazo.

Si el inculpado solicita prueba, el fiscal debe señalar un plazo para tal efecto que no puede exceder de 20 días. Contestados los cargos o vencido el plazo de prueba, el fiscal debe emitir un dictamen dentro del plazo de cinco días. En él debe proponer la absolución o sanción que a su juicio corresponde aplicar. Dicha proposición debe contener todos los antecedentes de hecho y de derecho (como el grado de participación, las circunstancias atenuantes y agravantes) y la proposición que formule la autoridad. Si los hechos acreditados pudieren importar la perpetración de delitos, el dictamen debe solicitar que los antecedentes se remitan a la justicia ordinaria.

Emitido el dictamen, el fiscal debe elevar los antecedentes al jefe superior de la institución, al secretario regional ministerial o al director regional, quien debe resolver en el plazo de cinco días. En dicha resolución debe adoptar una de las siguientes posibilidades:

lo absuelve, aplica la medida disciplinaria u ordena la realización de nuevas diligencias o la corrección de vicios de procedimientos, fijando un plazo para tales efectos. Si de las nuevas diligencias resultan nuevos cargos, se notifican al afectado sin más trámite, para que dentro de tres días haga sus observaciones.

En contra de la resolución procede tanto el recurso de reposición como de apelación. El de reposición se interpone ante la misma autoridad que lo hubiere dictado. El de apelación se interpone ante el superior jerárquico de quien impuso la medida y en carácter de subsidiario de la reposición (esto es, en la medida que la reposición no sea acogida). Ambos recursos deben ser fundados, interponerse en el plazo de cinco días y fallarse dentro de los cinco días siguientes.

Acogida la apelación, se devuelve la resolución correspondiente con el sumario a fin de que se dicte en el plazo de cinco días la medida que corresponda.

Sin perjuicio de estos dos recursos, puede reclamarse ante la Contraloría General de la República si se hubieren producido vicios de legalidad que afectaren los derechos que el estatuto confiere a los funcionarios. El plazo para reclamar es, por regla general, de 10 días hábiles contados desde que tuvieron conocimiento de la resolución, situación o actuación que dio lugar al vicio que se reclama.

La Contraloría General de la República resuelve oyendo al jefe superior, secretario regional ministerial o director regional, según el caso, quienes deben emitir su informe en el plazo de 10 días hábiles. Vencido este plazo, con o sin informe, la Contraloría General de la República resolverá en el plazo de 20 días hábiles.

## Las responsabilidades civiles y penales

Sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, resulta lógico que si el acto ilícito del funcionario trasciende la esfera de la Administración, puede provocar daños patrimoniales así como afectar los bienes jurídicos relativos al correcto ejercicio de la función pública.

### 1. Responsabilidad Civil

Junto con la responsabilidad administrativa, los funcionarios pueden incurrir en responsabilidad civil. **La responsabilidad civil extracontractual** surge como obligación que tiene una persona de indemnizar los daños ocasionados a otra, cuando existe una conducta del obligado por acción u omisión que, por ser contraria a derecho, lo obliga a la indemnización. En ambas denominaciones el funcionario civilmente responsable de un hecho ilícito, delito o cuasidelito civil está obligado a indemnizar los perjuicios ocasionados.

Esta obligación surge para los funcionarios por la vía del artículo 2.314 del Código Civil que expresa que el que ha cometido un delito o cuasidelito que ha inferido daño a otro es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena que le impongan las leyes por el delito o cuasidelito.

## Procedimiento para determinar la responsabilidad civil

La responsabilidad de los funcionarios públicos no sólo puede perseguirse administrativamente sino también civilmente, en la medida en que un patrimonio, sea este, material o inmaterial, pueda verse afectado. Cuando el patrimonio afectado es el fiscal o estatal, existe el llamado **Juicio de Cuentas**. En cambio, cuando el patrimonio es privado, se siguen las reglas generales de persecución de la responsabilidad civil extracontractual.

En materia de responsabilidad civil, la Contraloría lleva a cabo el llamado Juicio de Cuentas. Este es un procedimiento contencioso a través del cual se persigue la **responsabilidad civil extracontractual** de quienes intervienen en la administración, recaudación, custodia e inversión de los fondos o bienes sometidos a la fiscalización de la Contraloría. Se inicia con una demanda o reparo, que puede derivar en una investigación sumaria, un sumario o una observación no subsanada en una rendición de cuentas.

El examen de las cuentas tiene por objeto fiscalizar la percepción de las rentas del fisco o de las demás entidades sometidas a la fiscalización de la Contraloría General de la República y la inversión de los fondos de esas corporaciones. En ambos casos se debe comprobar si se ha dado cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias que rigen su ingreso y su aplicación o gasto, y la veracidad y fidelidad de las cuentas, la autenticidad de la documentación respectiva y la exactitud de las operaciones aritméticas y de contabilidad.

Por su parte, los procedimientos de establecimiento de la responsabilidad civil extracontractual contenidos en el Código Civil implican la existencia de una serie de requisitos que permiten la atribución de la responsabilidad cuando se ha cometido un delito o cuasidelito con consecuencias patrimoniales. En primer lugar, la existencia de una acción imputable al funcionario; en segundo lugar, que ese funcionario exhiba capacidad civil para efectuar esa actuación; en tercer lugar, que esa actuación sea efectuada con culpa (o negligencia) o dolo (intención); que se haya producido daño en el patrimonio ajeno; y, por último, que exista una relación de causa- efecto entre la acción imputable al funcionario y el daño producido.

## 2. Responsabilidad Penal

La responsabilidad penal de los funcionarios surge como resultado de la posibilidad ya enunciada de que una misma conducta pueda constituir una infracción administrativa, un delito civil y un delito penal.

Existen delitos propios de los funcionarios públicos y que son denominados comúnmente **delitos funcionarios**. Estos están establecidos en el Código Penal y fijan sanciones para los funcionarios o servidores públicos involucrados.

Asimismo, en las legislaciones comparadas y en la nuestra en particular se ha advertido que existen bienes jurídicos relevantes y fundantes de la convivencia social, los cuales se ven gravemente amenazados por la ejecución de las conductas contrarias al correcto ejercicio de la función pública. De este modo, la correcta

ejecución de la función pública por los empleados públicos se alza como un interés digno de protección penal, cuyo amparo no parece adecuado con los mecanismos civiles o meramente administrativos. Los delitos que pueden ser cometidos por los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones se encuentran en el Título V del Libro II del Código Penal. Muchos de ellos pueden ser a la vez infracciones graves a la probidad administrativa, que derivan a la vez en un delito, y pueden ser perseguibles de oficio por los órganos de justicia.

Los delitos del título mencionado han recibido profundas modificaciones a partir de la ley N° 19.645, de 1999, toda vez que, a raíz de casos particulares complejos y de la escasa regulación anterior, se hacía necesario una reforma integral de los delitos cometidos por los empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

El delito paradigmático relacionado con la corrupción es el **cohecho**. Se entiende por cohecho la conducta activa o pasiva de un funcionario público destinada a recibir una retribución no debida en el ejercicio de su cargo, así como la conducta activa o pasiva de un particular destinada a dar a un funcionario público una retribución no debida en el ejercicio del cargo de este.

Para que exista cohecho (o soborno) no es necesario que se trate de recibir o solicitar dinero, sino que cualquier objeto apreciable en dinero. Este delito se verifica cuando un funcionario público solicita una suma de dinero o granjerías apreciables pecuniariamente a cambio de, por ejemplo, tramitar una causa, agilizar un procedimiento administrativo o alterar el curso de una decisión pública.



También se encuentra tipificado el **tráfico de influencias**, en relación a los delitos de cohecho y negociaciones incompatibles, entendido como el aprovechamiento que hace un funcionario de la posición de predominio o de la posición favorable que tiene en relación con determinados centros públicos de decisión, para obtener un beneficio particular. Esto ocurre, por ejemplo, cuando un funcionario presiona o influye en otro para que este decida una contratación a favor de un tercero.

El **uso indebido de información privilegiada** también es un delito grave, que consiste en la obtención de beneficios económicos a través de una información concreta y reservada de la que se haya conocido en la ejecución del cargo. Este delito es particularmente grave en el ámbito de los organismos fiscalizadores y de los reguladores de la actividad económica de los agentes privados.

Por otra parte, existen conductas que afectan, al igual que la probidad administrativa o el correcto ejercicio de la función pública, el patrimonio fiscal o estatal. Tal es el caso de la **malversación de caudales públicos**, vale decir la situación del empleado público que, teniendo a su cargo caudales o efectos públicos o particulares en depósito, consignación o secuestro, los sustrajere o consintiere en que otro los sustraiga, o el **fraude al fisco**, consistente en una forma especial de estafa, en la cual se requiere que haya habido un engaño y un perjuicio para el fisco.

Existe, asimismo, el delito de **negociación incompatible**, que consiste en la actividad de un funcionario público que directa o indirectamente se interese en cualquiera clase de contrato u operación en que debe intervenir por razón de su cargo. Esto sucede cuando, por ejemplo, un jefe de abastecimiento de una

entidad pública interviene para que se adjudique a una empresa de su cónyuge un contrato de suministro de esa institución.

También podemos consignar el delito de **enriquecimiento ilícito**, es decir, el incremento patrimonial relevante e injustificado de un empleado público durante el ejercicio de su cargo. Este delito puede ser precisamente esclarecido a través de las declaraciones de patrimonio e intereses de las que se trató en módulos anteriores.

Finalmente, también existen otros delitos de corrupción que afectan la confianza pública depositada en los ciudadanos y el buen funcionamiento de la Administración. Estos son, en el primer caso, los de infidelidad en la custodia de documentos, la violación de secretos y el abuso contra particulares. En el segundo caso se encuentran los delitos de nombramiento ilegal, usurpación de atribuciones, resistencia y desobediencia y denegación de auxilio y abandono de destino.

## Procedimiento para determinar la responsabilidad penal

La responsabilidad penal de un funcionario público está regida por los mismos principios que ciñen la persecución administrativa de sanciones, aunque esta vez reforzados por la gravedad de las sanciones aplicables.

Los delitos establecidos en el Título V del Libro II del Código Penal, esto es, los crímenes o simples delitos cometidos por los empleados públicos en el desempeño de sus funciones son delitos de acción pública sometidos al procedimiento ordinario establecido en el Código Procesal Penal.

## MÓDULO 3 MARCO NORMATIVO PARA EJERCER LA FUNCIÓN PÚBLICA

---

Este procedimiento exige al Ministerio Público, órgano autónomo y jerarquizado de rango constitucional, investigar los hechos constitutivos de delito funcionario, ejerciendo la acción penal pública, sin perjuicio de las posibilidades de otros intervinientes de ejercerla, como es, por ejemplo, el Consejo de Defensa del Estado, quien debe deducir querrela por estos delitos.

---

## 5. El Servicio Público y Carrera Funcionaria

El Estado, para cumplir su finalidad, debe contribuir a crear las condiciones que permitan la mayor realización material y espiritual posible de los miembros de la comunidad nacional.

Para la satisfacción de estas necesidades colectivas, el Estado se vale de los denominados servicios públicos, que pueden ser entendidos como:

*“Una organización de personas y bienes creada por el Estado, sometida a un régimen jurídico especial de derecho público, que tiene por objeto satisfacer de manera regular y continua una necesidad pública”* <sup>64</sup>.

Podemos distinguir cuatro elementos comprendidos en esta definición:

- i. Organización de personas (personal);**
- ii. Bienes;**
- iii. Régimen jurídico especial; y,**
- iv. Necesidad pública.**

**i. Personal:** está compuesto principalmente por las funcionarias y funcionarios públicos, personas que actúan a nombre del Estado y que se incorporan voluntaria y permanentemente a la organización jerárquica de una rama de la administración pública.<sup>65</sup>

**Existen dos tipos de cargos públicos:**

**De planta,** definido en el artículo 3 letra b del EA, como: "(...) El conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada

institución, que se conformará de acuerdo a lo establecido en el artículo 5". Por su parte, el artículo 5 señala que "(...) Para los efectos de la carrera funcionaria, cada institución solo podrá tener las siguientes plantas de personal: 1. De directivos, 2. De profesionales, 3. De técnicos, 4. De administrativos, 5. De auxiliares".

**A contrata,** definido en el artículo 3 letra c del Estatuto Administrativo: "es aquel de carácter transitorio que se consulta en la dotación de una institución". Por regla general, este tipo de empleo durará como máximo hasta el 31 de diciembre de cada año, y los empleados que lo sirvan expirarán en sus funciones en esa fecha, por el solo ministerio de la ley (artículo 10 Estatuto Administrativo).

Además, existen personas que colaboran con la función pública, pagadas a través de honorarios. Ellas no poseen la calidad de funcionarias o funcionarios públicos, puesto que realizan labores accidentales y no habituales a la institución (artículo 11 Estatuto Administrativo).

**ii. Bienes:** para la satisfacción de las necesidades de la comunidad, el servicio público debe disponer de los bienes suficientes. Para ello, el Estado cuenta con un presupuesto regido por un cuerpo normativo y procedimental, que regula la administración presupuestaria, tema que trataremos en el Módulo 5.

**iii. Régimen jurídico especial:** los funcionarios públicos se encuentran regidos principalmente por la CPR, la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado (ley N°18.575) y por

(64) AYLWIN AZÓCAR, PATRICIO. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, 1996, pp. 131.

(65) AYLWIN AZÓCAR, PATRICIO. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, 1996, pp. 131. 12 AYLWIN AZÓCAR, op. cit., pp. 135.

el llamado Estatuto Administrativo (ley N°18.834). Este señala, en su artículo 1: "Las relaciones entre el Estado y el personal de los ministerios, intendencias, gobernaciones y de los servicios públicos centralizados y descentralizados<sup>66</sup> creados para el cumplimiento de la función administrativa, se regularán por las normas del presente Estatuto Administrativo, con las excepciones que establece el inciso segundo del artículo 21 de la ley 18.575"<sup>67</sup>.

**iv. Necesidad pública:** son las necesidades colectivas de interés general que los servicios públicos están llamados a satisfacer. Las necesidades públicas pueden ser experimentadas por el Estado (defensa nacional, finanzas públicas) o la población (comunicaciones, movilización, educación, higiene pública, etc.<sup>68</sup>).

### Rol de los funcionarios públicos

El rol fundamental de los funcionarios públicos es trabajar en pos de la satisfacción de las necesidades públicas con apego a las normas que regulan dichos ámbitos. En el Estado moderno, la eficacia de todo Gobierno depende en gran medida de la organización y competencia de sus funcionarios.

Para comprender lo anterior, es fundamental tener presente las siguientes consideraciones:

**i.** Todos los funcionarios públicos (según tuvimos oportunidad de ver en el módulo 1) deben someter su accionar a la CPR y a las normas dictadas conforme a ella. En consecuencia, solo pueden realizar aquellas tareas que la ley expresamente les permita.

**ii.** La labor de los funcionarios públicos debe orientarse con estricto apego a los principios de legalidad, responsabilidad, eficiencia, eficacia, probidad y transparencia, entre otros.

En síntesis, los funcionarios públicos realizan una función pública, entendida como "aquella actividad jurídica y material, que compete realizar a los órganos estatales, ejerciendo el poder estático soberano, con el objeto de lograr el fin del Estado"<sup>69</sup>: el bien común.

### Carrera funcionaria

En Chile la función pública está organizada a partir de una clasificación de puestos y empleos. El interesado concursa para ingresar a un puesto determinado, según sus aptitudes. El acceso a un puesto superior está sujeto a la aprobación de un nuevo concurso y supone un nuevo vínculo entre la administración y el funcionario (artículos 17 y 53 del EA).

A continuación revisaremos las normas y el sistema de regulación que rige la vinculación entre la administración del Estado y los funcionarios públicos.

Como mencionamos en el Módulo 2, la CPR se refiere a las bases generales de la administración del Estado, y una Ley Orgánica Constitucional (LOC) garantizará la carrera funcionaria. Esta LOC es la ley N° 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado que, en su artículo 43, señala que el Estatuto Administrativo regulará la carrera funcionaria y considerará especialmente el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones. Es así como llegamos al EA que, en su artículo 3 letra f, define la carrera funcionaria como:

(66) Se aplica el Estatuto Administrativo a todos los funcionarios de la Administración Centralizada, y en la Administración Descentralizada se aplica únicamente a las instituciones o servicios públicos personificados. (67) Las excepciones son: Contraloría General de la República, Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, municipalidades, Consejo Nacional de Televisión y las empresas públicas creadas por ley. Otra excepción, según la jurisprudencia administrativa, la constituyen los estatutos especiales, como se verá más adelante en el punto "Otros estatutos". (68) AYLWIN AZOCAR, op. cit., pp. 133. (69) MARTINS, DANIEL HUGO. El Estatuto del funcionario. Montevideo, 1965, pp. 40.

"... Un sistema integral de regulación del empleo público, aplicable al personal titular de planta<sup>70</sup>, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos, que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función pública, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y de la antigüedad".

En otras palabras, la **carrera funcionaria** es un **sistema de regulación de los empleados públicos** que garantiza: i) igualdad de oportunidades para el ingreso, ii) estabilidad en el empleo, iii) capacitación y perfeccionamiento, iv) calificación (evaluación del desempeño y aptitudes de cada funcionario), v) remuneración igualitaria y vi) destinación a funciones propias del empleo para el cual han sido designados.

Estas garantías son a la vez derechos, por lo que los veremos en detalle a continuación.

## Derechos de los Funcionarios

Como ha quedado enunciado precedentemente, la carrera funcionaria garantiza los derechos de sus funcionarios<sup>71</sup>, los cuales se encuentran consagrados en el título IV del EA (artículo 89 en adelante) y son, entre otros, los siguientes:

**1. Igualdad de oportunidades para el ingreso:** el artículo 44 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado señala que el ingreso se hará por concurso público y la selección de los postulantes se efectuará mediante procedimientos técnicos, imparciales e idóneos que aseguren una

apreciación objetiva de sus aptitudes y méritos. El artículo 17 del EA agrega: "Todas las personas que cumplan con los requisitos correspondientes tendrán el derecho a postular en igualdad de condiciones. Prohíbese todo acto de discriminación que se traduzca en exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, edad, estado civil, sindicación, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tengan por objeto anular o alterar la igualdad de oportunidades o trato en el empleo".

**2. Estabilidad en el empleo:** así lo establece el artículo 46 de la Ley de Bases que señala: "este personal gozará de estabilidad en el empleo y solo podrá cesar en él por renuncia voluntaria debidamente aceptada; por jubilación o por otra causal legal, basada en su desempeño deficiente, en el incumplimiento de sus obligaciones, en la pérdida de requisitos para ejercer la función, en el término del periodo legal por el cual se es designado o en la supresión del empleo (...). El desempeño deficiente y el incumplimiento de obligaciones deberá acreditarse en las calificaciones correspondientes o mediante investigación o sumario administrativo". De esta manera, se establece que la estabilidad en el empleo es la regla general, debiendo cumplirse con determinadas condiciones que ameriten su término.

**3. Capacitación y perfeccionamiento:** el artículo 26 del EA los define como "el conjunto de actividades permanentes, organizadas y sistemáticas destinadas a que los funcionarios desarrollen, complementen, perfeccionen o actualicen los conocimientos y destrezas necesarios para el eficiente desempeño de sus cargos o aptitudes funcionarias". Acto seguido, expresa que existirán diferentes tipos de capacitación: i) capacitación para la promoción;

(70) Es el conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada institución, que se conformará de directivos, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares (artículos 3 y 5 del EA). (71) La carrera funcionaria regula a personal titular de planta, por lo que los derechos funcionarios establecidos en el Estatuto Administrativo rigen respecto de ellos. En cuanto a los derechos del personal a contrata, estos ingresan ya sea por contratación directa o luego de pasar por un proceso de selección (es la autoridad quien decide si el cargo se selecciona por concurso); sin embargo, gozan del derecho a estabilidad en sus empleos hasta el 31 de diciembre -oportunidad en la que pueden ser renovados por un nuevo periodo anual-, derecho a capacitación y perfeccionamiento; derecho a ser calificados y a concursar a los cargos de jefe de departamento, cargos de jefatura y acceder a los cargos vacantes de personal de planta. Asimismo, tienen derecho a recibir remuneración igualitaria y a premiación, así como también a todos los derechos destinados a la preservación de la salud.

ii) capacitación de perfeccionamiento, y iii) capacitación voluntaria. Así se expresa la aspiración a contar con un perfeccionamiento constante para el ejercicio de la labor funcionaria.

**4. Calificación y promoción:** la carrera funcionaria se funda en el mérito y la idoneidad. Los funcionarios públicos tienen la posibilidad de ser promovidos, por ello, tendrán derecho a someterse a procesos de calificación objetivos e imparciales (artículo 45 inciso 2 Ley de Bases, y artículos 32 y 53 del EA).

**5. Remuneración igualitaria y premiación:** la Ley de Bases señala que: "Los regímenes legales de remuneraciones podrán establecer sistemas o modalidades que estimulen el ejercicio de determinadas funciones por parte de los empleados o premien la idoneidad de su desempeño, sin perjuicio de la aplicación de las escalas generales de sueldos y del principio de que a funciones análogas, que importen responsabilidades semejantes y se ejerzan en condiciones similares, se les asignen iguales retribuciones y demás beneficios económicos". Como vemos, se reconoce el derecho a la retribución igualitaria, sin perjuicio de la asignación de premios o estímulos al ejercicio de la función (artículo 50 Ley de Bases).

**6. Destinación a funciones propias del empleo para el cual han sido designados:** al respecto, el artículo 46 de la Ley de Bases señala: "Los funcionarios públicos solo podrán ser destinados a funciones propias del empleo para el cual han sido designados".

**7. Derechos destinados a la preservación de salud:** entre ellos encontramos: a) Feriado: descanso a que tiene derecho el funcionario con goce de remuneración (artículos 102 a 107 EA);

b) Permisos: ausencia transitoria de la institución por motivos particulares (artículos 108 a 110 EA); c) Licencias Médicas: derecho que tiene el funcionario de ausentarse de su jornada con el fin de atender el restablecimiento de su salud (artículos 111 a 113 EA).

### Obligaciones funcionarias

Como sabemos, los funcionarios públicos cumplen una función pública, toda vez que deben trabajar en pos de la satisfacción de las necesidades de la comunidad. Al respecto, la Ley de Bases señala en su artículo 52, que las autoridades de la administración del Estado y los funcionarios de la administración pública deberán:

" (...) Observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general por sobre el particular". Esta es la raíz de las obligaciones funcionarias, que el EA desarrolla pormenorizadamente en su título III artículo 61.

Tradicionalmente, se distingue entre i) deberes positivos que implican hacer algo, y ii) deberes negativos que implican una abstención. A continuación analizaremos algunos de los deberes de mayor relevancia contenidos en la referida norma.

### Deberes positivos

**a. Deber de desempeñar personalmente el cargo.** La persona que ha sido contratada para desempeñar una función determinada en la administración del Estado no puede delegarla en un tercero, debe desempeñarla personalmente. Se trata de lo que se denomina un cargo *intuitu personae* (artículo 61 letra a del EA).

El desempeño del cargo debe cumplir con dos principios fundamentales, a saber: el de regularidad y continuidad. El principio de regularidad se refiere a que el funcionario público debe desempeñarse en sus funciones mientras ocupe el cargo. El principio de continuidad, en cambio, dice relación con dedicarse a sus funciones dentro de la jornada establecida para el servicio público de que se trate.

Finalmente, y a modo de corolario de este deber, la letra c del artículo 61 del EA expresa que los funcionarios públicos deberán desempeñar sus labores con esmero, cortesía, dedicación y eficiencia.

**b. Deber de obediencia.** El funcionario público debe obedecer las órdenes impartidas por el superior jerárquico, así como cumplir las destinaciones de servicio que disponga la autoridad competente (artículo 61 letras e y f). Sin embargo, este deber de obediencia no es absoluto: cuando el funcionario público esté ante un hecho que revista los caracteres de crimen o simple delito, debe ponerlo en conocimiento del Ministerio Público o ante la policía si no hubiera fiscalía donde él o ella presta servicios. De la misma forma, si observa hechos irregulares, especialmente aquellos que contravienen el principio de probidad administrativa contemplada en la ley N° 18.575, debe hacerlos saber a la autoridad competente del servicio público en el que se desempeñe (artículo 61 letra k del EA).

**c. Deber de dar estricto cumplimiento al principio de probidad administrativa.** El EA es claro cuando señala que los funcionarios públicos deben: "Observar estrictamente el principio de la 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 del EA).

Este deber es de suma importancia porque viene a plasmar y reiterar uno de los principios fundamentales de actuación de los órganos del Estado, contenido en el artículo 8 de la CPR, que obliga a los funcionarios públicos a observar en el desempeño de sus funciones una debida probidad.

**d. Deber de dignidad.** Los funcionarios públicos, como ya lo hemos mencionado, desempeñan una función pública para lo cual están investidos de autoridad. Es por esta razón que deben llevar una vida social digna que no menoscabe el decoro del cargo que desempeñan (artículo 61 letra i).

## Prohibiciones (deberes negativos)

El artículo 84 del EA señala las prohibiciones a las que estarán afectos los funcionarios públicos. Estas tienen por objeto preservar el régimen institucional administrativo, el patrimonio estatal y la moralidad administrativa. Estas son:

**a. Ejercer facultades,** atribuciones o representación para las que no esté legalmente investido, o no le hayan sido delegadas.

**b. Intervenir,** en razón de sus funciones, en asuntos en los cuales el o la funcionaria, su cónyuge o sus parientes, tengan interés.

**c. Actuar en juicio ejerciendo acciones civiles en contra de los intereses del Estado o de instituciones estatales**, salvo que se trate de un derecho que atañe directamente al funcionario, a su cónyuge o a sus parientes.

**d. Intervenir ante los tribunales de justicia como parte**, testigo o perito, respecto de hechos que hubiere tomado conocimiento en el ejercicio de sus funciones, o declarar en juicio en que tenga interés el Estado o sus organismos, sin previa comunicación a su superior jerárquico.

**e. Someter a tramitación innecesaria o dilación los asuntos entregados a su conocimiento o resolución**, o exigir para estos efectos documentos o requisitos no establecidos en las disposiciones vigentes.

**f. Solicitar**, hacerse prometer o aceptar donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza para sí o para terceros.

**g. Ejecutar actividades**, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal, material o información reservada o confidencial del organismo para fines ajenos a los institucionales.

**h. Realizar cualquier actividad política dentro de la administración del Estado o usar su autoridad**, cargo o bienes de la institución para fines ajenos a sus funciones.

**i. Organizar o pertenecer a sindicatos** en el ámbito de la administración del Estado; dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales; en la retención indebida de personas o bienes, y en

otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la administración del Estado<sup>72</sup>.

**j. Atentar contra los bienes de la institución**, cometer actos que produzcan la destrucción de materiales, instrumentos o productos de trabajo o disminuyan su valor o causen su deterioro.

**k. Incitar a destruir**, inutilizar o interrumpir instalaciones públicas o privadas, o participar en hechos que las dañen.

**l. Realizar** cualquier acto atentatorio a la dignidad de los demás funcionarios. Ejemplo: acoso sexual y discriminación arbitraria.

**m. Realizar** todo acto calificado como acoso laboral.

### Responsabilidad administrativa

Como acabamos de revisar, los funcionarios públicos tienen deberes y prohibiciones que les impone el ejercicio de la función administrativa. Cuando el funcionario infringe esos deberes y prohibiciones puede ser objeto de sanciones como la aplicación de una medida disciplinaria. En consecuencia, la responsabilidad administrativa surge cuando se constata mediante un procedimiento administrativo (investigación sumaria o sumario administrativo) que ha habido una infracción de los deberes y prohibiciones de los funcionarios en el ejercicio de su función administrativa.

### Medidas disciplinarias

Existen diversos tipos de medidas disciplinarias; estas se aplicarán en consideración a la gravedad de la falta cometida y

(72) Sin perjuicio de ello, existe la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF.



a las circunstancias atenuantes o agravantes que rodeen la falta.

Según el artículo 121 del EA, los funcionarios públicos podrán ser objeto de las siguientes medidas disciplinarias:

**a. Censura:** reprensión por escrito que se hace al funcionario o funcionaria, de la cual se dejará constancia en su hoja de vida (artículo 122 EA).

**b. Multa:** privación de un porcentaje de la remuneración mensual (artículo 123 EA).

**C. Suspensión:** privación temporal del empleo con goce de un cincuenta a un setenta por ciento de las remuneraciones y sin poder hacer uso de los derechos y prerrogativas inherentes al cargo (artículo 124 EA).

**d. Destitución:** decisión de la autoridad facultada para hacer el nombramiento de poner término a los servicios de un funcionario. Esta medida procederá cuando los hechos constitutivos de la infracción afecten gravemente el principio de probidad y los demás casos contemplados en el EA (artículo 125 EA).

## Otros estatutos específicos en materia de personas en el Sector Público

Hasta ahora nos hemos referido al Estatuto Administrativo, entendiendo como tal, al comprendido en la ley N°18.834; sin embargo, debe precisarse que por Estatuto Administrativo, según la Jurisprudencia de la Contraloría General de la República, se entiende no solo la ley N°18.834, sino que, toda ley que regule

la relación laboral de los empleados públicos con el Estado<sup>73</sup>. Es así como nos encontramos con ciertos sectores públicos cuyo estatuto administrativo está constituido por las normativas que regulan el sector.

Ejemplos de ello son:

- La Administración Municipal (Ley N°18.883<sup>74</sup>).
- Secretaría y administración general del Ministerio de Relaciones Exteriores (Estatuto del Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, DFL 33/1979).
- Personal de profesionales de la Educación (Ley N°19.070).
- Funcionarios de la Salud (Ley N°15.076 y Ley N°19.664).
- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (Estatuto de Personal de la SBIF Decreto 1383/1975).
- Superintendencia de Valores y Seguros (Estatuto de Personal de la de la SVS (DFL 411/1981).
- Fuerzas Armadas (Ley 18.948), de Orden y Seguridad (Ley N°18.961).
- La Contraloría General de la República (Ley N°10.336).
- Banco Central (Ley N°18.840 31), entre otras.

Por su parte, se rigen por las normas del Código del Trabajo las empresas del Estado (ENAP, Correos de Chile, Banco del Estado, ENAER, etc.), el Servicio Nacional de Discapacidad (SENADIS), la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), entre otros.

(73) V.gr. Dictámenes N° 15.412, de 1948; 27-438, de 1957, etc. (74) Disponible en el sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional, en adelante BCN: <http://www.bcn.cl>.

# 6. El principio de No Discriminación y Enfoque de Género en las Políticas Públicas

La no discriminación es uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional que está consagrado en diversos instrumentos, tanto universales como de cada país.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 1 reconoce que "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos". El artículo 2, en tanto, señala que: "**toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra condición**".

En el artículo 7 de esta Declaración aparece la prohibición explícita de la discriminación: "todos somos 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".

De esta forma, a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cláusula de no discriminación se ha incluido en todos los instrumentos de protección de derechos humanos, ya sea como obligación para los Estados partes de reconocer, garantizar o satisfacer los derechos y libertades reconocidas en el respectivo instrumento; o como obligación de considerarlo en todo el ámbito del quehacer nacional.

En Chile, la calidad de valor jurídico fundamental del principio de no discriminación está resguardado en la Constitución Política de la República y en normativas y herramientas específicas del ordenamiento jurídico nacional.

De hecho, la ley N° 19.882 que dio vida al Sistema de Alta Dirección Pública en el año 2003 prohíbe en los procesos de selección de altos directivos "todo acto de discriminación que se traduzca en exclusiones o preferencias basadas en motivos diferentes de los méritos, calificaciones, competencias y aptitudes exigidas para el desempeño del respectivo cargo".

## 6.1 Ley Antidiscriminación - Ley N° 20.609

Uno de los avances más importantes en este tema lo constituye la ley N° 20.609 que establece medidas contra la discriminación (Ley Zamudio) y que fue promulgada el 12 de julio de 2012, luego de siete años de tramitación parlamentaria. Esta normativa insta un mecanismo judicial que permite restablecer eficazmente el imperio del derecho cuando se cometa un acto de discriminación arbitraria.

De acuerdo a la ley, discriminación arbitraria es 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.

**Una discriminación es arbitraria cuando se funda 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 orientación sexual
- la identidad de género
- el estado civil
- la edad
- la filiación
- la apariencia personal
- la enfermedad o discapacidad

La ley crea la acción de no discriminación arbitraria, la que puede ser presentada -por escrito dentro de 90 días- por los directamente afectados por una acción u omisión que importe discriminación arbitraria, o por un tercero, si el afectado no

puede hacerlo y no tiene representantes legales o personas que lo tengan bajo su cuidado o educación. La acción debe ser presentada ante el juez de letras de su domicilio o ante el del domicilio del responsable de dicha acción u omisión.

El tribunal declarará si ha existido o no discriminación arbitraria y, en el primer caso, dejará sin efecto el acto discriminatorio, dispondrá que no sea reiterado u ordenará que se realice el acto omitido, fijando, en el último caso, un plazo perentorio prudencial para cumplir con lo dispuesto.

Si hubiere existido discriminación arbitraria, el tribunal aplicará, además, una multa de cinco a cincuenta unidades tributarias mensuales, a beneficio fiscal, a las personas directamente responsables. La sentencia puede ser apelada ante la Corte de Apelaciones competente.

**Mandato a los órganos de la Administración del Estado**

La Ley Antidiscriminación modificó el Estatuto Administrativo y el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales e **incorporó el acto de discriminación arbitraria como causal de destitución.**

El artículo primero de la ley, en su inciso segundo, establece que **“le corresponderá a cada uno de los órganos de la Administración del Estado, dentro de su ámbito de competencia, elaborar e implementar las políticas destinadas a garantizar a toda persona, sin discriminación arbitraria, el goce y ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos por la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.**

**Esta disposición impone una obligación legal a todos los órganos de la Administración del Estado, sin excepción alguna, para que adecúen su actuar y el ejercicio de sus funciones, dentro de su ámbito de competencia, para garantizar a toda persona el goce y ejercicio de sus derechos y libertades sin discriminación alguna.**

Los derechos y libertades que se refiere este artículo son los reconocidos en la Constitución, la ley y los Tratados Internacionales ratificados y vigentes, haciendo inmediata y directamente obligatoria la aplicación de estas fuentes formales del Derecho a los órganos de la Administración del Estado para evitar casos de discriminación arbitraria dentro de su ámbito de competencia. Lo que en el fondo se señala es que el Estado no debe quedarse con un "no hacer", con una obligación negativa; es decir, abstenerse de discriminar. Además de esto, debe hacer algo, pues tiene una obligación positiva. Esto implica, por ejemplo, generar instructivos internos, incorporar estas variables en la atención al público, capacitar a los jueces, a las empresas, a los sindicatos, e incluir algunas modificaciones a sus cuerpos armados disciplinados.

### 6.2 Enfoque de Género en las Políticas Públicas

Las iniciativas multilaterales, regionales y subregionales desde la década de los setenta han reconocido la importancia de contar con instituciones nacionales y locales con capacidades efectivas para formular y coordinar políticas y programas, que fomenten la

activa y plena participación social, política, económica y cultural de las mujeres, mejorando su posición dentro de la sociedad.

Se trata de avanzar hacia una efectiva y plena equiparación de derechos y condiciones de las mujeres y los hombres, asumiendo la tarea de superar el desequilibrio existente desde la corresponsabilidad.

Así, el compromiso con la equidad de género y la igualdad -principio básico de los estados democráticos- debe ser parte constituyente de las políticas públicas, aspecto que ha sido refrendado en diversos compromisos y convenciones internacionales, por ejemplo, la Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer, Beijing 1995.

Cuando se habla de incorporar el enfoque de Género, se hace referencia a tomar en consideración las diferencias entre mujeres y hombres.

Se trata de "(...) una herramienta de trabajo, una categoría de análisis que permite identificar los diferentes papeles y tareas que desarrollan hombres y mujeres en una sociedad, en una comunidad, en un proyecto, oficina, etc. Así como también, las asimetrías, las relaciones de poder y las inequidades. Ayuda a reconocer las causas que las producen y a formular mecanismos para superar estas brechas, ya que ubica la problemática no en las mujeres o en los hombres, sino en las relaciones socialmente construidas sobre el poder y la exclusión. Contribuye también a explicar y ampliar aspectos de la realidad que antes no habían sido tomados en cuenta, y es aplicable a todos los ámbitos de

la vida: laboral, educativo, personal, etc. También es una opción política porque nos enfrenta al reconocimiento que la realidad es vivida de manera diferente por hombres y mujeres, y nos compromete con la transformación de las inequidades"<sup>75</sup>.

Las políticas públicas, los planes y los programas de un gobierno pueden fracasar cuando suponen iguales condiciones de vida y oportunidades para hombres y mujeres, y no tienen en cuenta las inequidades existentes en la sociedad. En general, las políticas públicas no son neutrales frente al tema del género, pues pueden mantener las desigualdades entre los sexos o, por el contrario, pueden contribuir a la reducción de las brechas de género existentes y mejorar la situación de las mujeres en una nación.

Los beneficios de incorporar el enfoque de Género en las políticas públicas son, entre otros, la mejora en la comprensión de los procesos sociales, económicos y culturales, aumenta la eficacia y eficiencia de las mismas, redistribuye mejor los recursos y las oportunidades y ayuda al fortalecimiento de la democracia.

En Chile uno de los grandes avances en la materia es la creación, el 3 de enero de 1991 con la ley N°19.023, del Servicio Nacional de la Mujer, Sernam, con la tarea de promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Su misión es "promover en la sociedad la igualdad, autonomía, equidad, no discriminación y una vida libre de violencia para las mujeres en toda su diversidad y la implementación de políticas, planes y programas que transversalicen la equidad de género en el Estado" ([www.sernam.cl](http://www.sernam.cl)).

Su creación permitió dar cumplimiento a los compromisos internacionales contraídos por Chile al ratificar, en 1989, la Convención de Naciones Unidas sobre Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) así como otros acuerdos, que recomiendan a los países que organismos de alto nivel se encarguen de impulsar el progreso de las mujeres.

El Sernam ha desempeñado un importante rol en el impulso de políticas públicas y reformas legislativas para hacer frente a la discriminación y desigualdad de las mujeres así como en la visibilización de la temática de género en la agenda pública.

**Asimismo, a partir de la creación del Sernam, se han ido estableciendo instrumentos transversales en materia de equidad de género:**

- **Los planes de igualdad de oportunidades:** instrumentos elaborados con amplia participación de la sociedad civil, que formulan y articulan las políticas públicas orientadas a las desigualdades de género y las discriminaciones que afectan a las mujeres.
- **Las agendas de género:** expresan el mandato del gobierno y forman parte de su programa; definen las orientaciones y los compromisos de género (políticas, programas) que debe seguir la gestión de Ministerios y Servicios para consolidar políticas públicas que fortalezcan la igualdad de oportunidades y derechos para los hombres y las mujeres.
- **Compromisos Ministeriales:** respecto a la incorporación del enfoque de género a las políticas y programas sectoriales.
- **Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG):** se aplican a nivel de la gestión para implementar el enfoque de género en los productos estratégicos de todos los servicios. (Ver Módulo 5)

(75) PNUD. "Cómo elaborar una Estrategia de Género para una Oficina de País". PNUD, El Salvador, 2004. pp. 16.

# 7. La Participación Ciudadana en la Gestión Pública

“La participación ciudadana en la gestión pública es el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de la comunidad y pueblos indígenas”. **Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, suscrita por el Gobierno de Chile en el año 2009.**

En el marco de la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación en la Gestión Pública<sup>76</sup>, que reconoce a las y los ciudadanos el derecho de participación en la gestión pública, y de los compromisos programáticos de la Presidenta Michelle Bachelet 2014–2018, la participación ciudadana constituye un eje sustantivo para el desarrollo de la democracia y la construcción de ciudadanía. Asimismo, permite a los ciudadanos y ciudadanas, en su calidad de individuos o como miembros de organizaciones de tipo asociativas, influir en el diseño, la toma de decisiones y la ejecución de las políticas públicas.

La **participación ciudadaniza todo el ciclo de vida de las políticas públicas, otorgándoles mayor legitimidad, calidad democrática, sustento ético y sostenibilidad social.** Sin duda,

el acceso a la información de políticas públicas constituye un derecho ciudadano y el Estado, al reconocer este derecho, se obliga a mantener espacios y sistemas de información de calidad que permitan la circulación de información y el establecimiento de mecanismos de escucha, consulta y control social de las políticas públicas.

Por otra parte, es relevante la incidencia de la ciudadanía en las decisiones públicas, como resultado de un proceso participativo, con información pertinente y criterios de consulta, donde se considera el parecer de las organizaciones de la sociedad civil, o de otros actores relevantes de la comunidad. En este proceso, junto a la dimensión informativa y de consulta de la gestión pública, la rendición de cuentas y control ciudadano de la acción pública contribuyen y profundizan la democracia. La participación ciudadana en políticas públicas alude, por tanto, no solo al rol del ciudadano en cuanto usuario de los bienes y servicios de la entidad pública sino también en cuanto partícipe de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de planes y programas públicos.

Desde la perspectiva del usuario, el rol del ciudadano individual y/o colectivo no se limita solo a recibir y usar los servicios, sino que además a controlar la gestión, plantear demandas y propuestas,

(76) Ley N°20.500 Art. 69.

ayudar a la toma de decisiones y, en general, colaborar en el perfeccionamiento de la gestión pública. En este sentido, los ciudadanos asumen responsabilidades frente al Estado.

## Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública

La existencia del marco normativo que se desprende de la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación en la Gestión Pública<sup>77</sup> permite avanzar hacia la construcción de una mejor democracia, mediante el establecimiento de mecanismos e instrumentos legales que fortalecen el derecho de asociación y la participación en la en la gestión pública de los órganos de la Administración Central.<sup>78</sup> A continuación se definen someramente los mecanismos de Participación Ciudadana en la gestión pública que consagra la Ley<sup>79</sup>.

### 1. Acceso a la información relevante

Una de las bases que sustentan el derecho a la participación ciudadana corresponde al acceso expedito a información pertinente sobre la gestión pública. Tal precepto se consagra legalmente en nuestro país a través de la Ley N° 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que señala en su artículo 71 que "cada órgano de la Administración del Estado deberá poner en conocimiento público la información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Dicha información se publicará en medios electrónicos u otros".

### 2. Consultas Ciudadanas

En el artículo 73 de la ley N° 20.500 se indica que "los órganos de la Administración del Estado, de oficio o a petición de parte, deberán señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas (...) La consulta señalada (...) deberá ser realizada de manera informada, pluralista y representativa (...) Las opiniones recogidas serán evaluadas y ponderadas por el órgano respectivo, en la forma que señale la norma de aplicación general".

### 3. Cuentas Públicas Participativas

Las Cuentas Públicas Participativas, de acuerdo con la ley N°20.500, establecen el derecho de la ciudadanía a participar en las distintas instancias de la gestión pública, señalando en su artículo 72: "Los órganos de la Administración del Estado, anualmente, darán cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria".

### 4. Consejos de la Sociedad Civil

Los Consejos de la Sociedad Civil se fundan en el derecho que el Estado reconoce a las personas a participar en las políticas, planes, programas y acciones gubernamentales. Todos los órganos de la administración pública deben constituir Consejos de la Sociedad Civil. El artículo 74 de la Ley N° 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública establece: "**Los órganos de la Administración del Estado deberán establecer consejos de la sociedad civil, de carácter consultivo,**

(77) Ley N°20.500 Sobre Asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. <http://bcn.cl/1lznd>. (78) Las normas de la ley N°20.500 no aplican en las instituciones señaladas en el artículo 18, inciso segundo de la Ley Orgánica Constitucional N°18.575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado: Contraloría General de la República, Banco Central, Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, Gobiernos Regionales, Municipalidades, Consejo Nacional de Televisión y empresas públicas creadas por ley. (79) Para mayor detalle, revisar la Guía sobre "Criterios y Orientaciones para la Implementación de Mecanismos de Participación Ciudadana en la Gestión Pública" (2014), elaborada por la División de Organizaciones Sociales ([www.participemos.gob.cl](http://www.participemos.gob.cl)).

que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo".

### Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública

En base a los compromisos asumidos en su programa de Gobierno en materia de fortalecimiento de la sociedad civil y participación ciudadana, el 6 de agosto de 2014 la Presidenta Michelle Bachelet firmó un nuevo Instructivo para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

El Instructivo manifiesta que "Nuestro gobierno entiende la participación ciudadana como un proceso de cooperación mediante el cual el Estado y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones, con metodologías y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogo colectivos, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas"<sup>80</sup>. En esa dirección, cuyo norte es generar espacios de reflexión y diálogos más incidentes, el Instructivo esboza una serie de nuevos mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública que podrán incorporar los órganos de Administración del Estado.

#### 1. Audiencias Públicas

Este mecanismo representa el derecho ciudadano a dialogar con la autoridad del Ministerio o servicio público de que se trate, para

expresar sus preocupaciones, demandas y propuestas mediante el cual esta conoce desde la perspectiva de los propios ciudadanos sus opiniones sobre una materia de interés público. Las audiencias públicas podrán ser solicitadas por no menos de quinientos ciudadanos y/o veinticinco organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro. También podrán ser convocadas por la autoridad o a requerimiento de la mayoría simple del Consejo de la Sociedad Civil del servicio respectivo.

#### 2. Presupuestos Participativos

Es un mecanismo de decisión ciudadana sobre una parte de los recursos que un servicio público dispone anualmente para financiar el diseño, formulación y ejecución de proyectos prioritarios para la sociedad civil del ámbito del servicio. A través de jornadas de votación directa, abiertas a toda la comunidad, combinado con los acuerdos adoptados por el consejo o asamblea del Presupuesto Participativo, se decide la inversión y participación en todo el proceso de desarrollo del proyecto. Supone por tanto, procesos deliberativos de la comunidad para realizar diagnósticos, formular propuestas, elaborar proyectos, vigilar su implementación y evaluar tanto los resultados del proyecto como del mismo proceso.

#### 3. Cabildos Ciudadanos sectoriales y territoriales

Los cabildos constituyen instancias de discusión y participación ciudadana, convocadas por un ministerio o servicio, con el objeto de escuchar las opiniones y propuestas ciudadanas sobre una determinada materia de interés público. Corresponden a un proceso

(80) Instructivo Presidencial 007 de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. 6 de agosto de 2014. Véase en [http://www.participemos.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/Instructivo-N\\_-007-de-Participaci%C3%B3n-ciudadana-2014.pdf](http://www.participemos.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/Instructivo-N_-007-de-Participaci%C3%B3n-ciudadana-2014.pdf)



de participación temprana, que permite recoger insumos para elaborar una determinada política pública o programa estratégico. Pueden tener carácter territorial o sectorial, nacional o local.

#### **4. Encuentros de Diálogos Participativos**

Estos encuentros conforman un espacio de diálogo e interlocución entre las autoridades de Gobierno y representantes de la sociedad civil en forma presencial, y la ciudadanía en general en forma virtual a través de alguna de las plataformas digitales participativas, sobre una propuesta de una política pública determinada previamente por la autoridad mediante una minuta de posición. El objetivo de los encuentros es lograr una síntesis de los planteamientos y observaciones recogidas durante el proceso de diálogo, por lo cual la autoridad respectiva deberá elaborar una propuesta y señalar en ella cuáles opiniones y apreciaciones fueron recogidas, especificando los motivos de su incorporación o rechazo. De esta manera, se busca que la ciudadanía pueda realizar observaciones e indicaciones a las políticas públicas, para así aumentar su legitimidad, eficiencia y eficacia. La realización de estos diálogos será coordinada por el ministerio o servicio público del caso. El Ministerio Secretaría General de Gobierno, a través de la División de Organizaciones Sociales, prestará el apoyo necesario.

#### **5. Plataformas Digitales Participativas**

Las plataformas digitales ofrecen la oportunidad de profundizar la democracia al ampliar los accesos que tiene la ciudadanía para entrar en procesos de colaboración con el gobierno, y permitir a las autoridades entrar en procesos de retroalimentación

continua con los ciudadanos. Para plasmar lo anterior, el Gobierno trabajará en la implementación y mejora de una plataforma única que fomente la participación, accesibilidad, información y transparencia acerca de los procesos de participación ciudadana y consultas que realizan en los distintos organismos del Ejecutivo, cuyos lineamientos y detalles de implementación serán definidos por el Ministerio Secretaría General de Gobierno.



# MÓDULO 4

## Gestión Estratégica de Personas en el Estado y el Servicio Civil

### Introducción

- 1 Reformas Modernizadoras
- 2 El Servicio Civil: la Dirección de Personas del Estado
- 3 Sistema de Alta Dirección Pública
- 4 Sistema de Alta Dirección Pública y Educación Pública
- 5 Gestión de Personas en la Administración Central del Estado

### Resumen

#### NOTA DEL EDITOR:

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres ha sido una preocupación en la elaboración de este Manual. Sin embargo, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en castellano "o/a" para marcar la existencia de ambos sexos, se ha optado por utilizar –en la mayor parte de los casos– el masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.



# Introducción: Chile, una gestión descentralizada de personas

---

En el Estado chileno, la Gestión de Personas es fundamentalmente descentralizada. Esto quiere decir que, a diferencia de lo que ocurre en otros países, en Chile cada servicio público es autónomo para definir la gestión en reclutamiento y selección, gestión del desempeño, gestión de la capacitación, desarrollo organizacional, entre otros. Esto no quiere decir que no existan regulaciones. Por el contrario, existen cuerpos legales que establecen los marcos generales en varios procesos centrales de la gestión de personas. Sin embargo, tanto las políticas específicas como las opciones de gestión son decisión y responsabilidad de cada institución dentro del marco normativo que rigen a los servicios públicos.

## Las principales leyes y normas que rigen la gestión de personas en el Estado son<sup>81</sup>:

- D.F.L. Núm. 1/19.653 que Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
- DFL 29/2005 (H) que Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N°18.834 sobre Estatuto Administrativo.

- Ley N° 19.882 que Regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos.
- Ley N° 19.296, que Establece normas sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado.

## Los aspectos que están regulados en estos cuerpos legales son, principalmente, los siguientes:

- Empleo Público: Tipos de contratación, sistema de provisión de cargos y carrera funcionaria.
- Capacitación y Sistema de Calificación del Personal.
- Obligaciones, Derechos Funcionarios y Responsabilidad Administrativa.
- Cesación de Funciones.
- Modificaciones al sistema de Remuneraciones (Ley 19.553).
- Bonificación al retiro, Normas remuneratorias particulares y Asignación de función crítica.
  - Concursabilidad
  - Carrera
  - Calificaciones: gestión del desempeño.

---

(81) Estas leyes están disponibles en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional: <http://www.bcn.cl/>

# 1. Reformas Modernizadoras:

En las últimas décadas Chile inició un proceso de reformas para contar con un Estado moderno y preparado que permita hacer frente a los nuevos desafíos del país y a las crecientes demandas de la ciudadanía por servicios de calidad.

Fue así como en **2003, mediante la ley N° 19.882** y producto de un acuerdo nacional en materia de probidad, transparencia y modernización de la gestión pública, **se creó el Servicio Civil, con el objetivo de implementar una política de gestión estratégica de las personas que trabajan en la Administración Civil del Estado.**

Se abordó de esta manera un aspecto que había estado ausente de iniciativas modernizadoras y se reconoció la gestión y desarrollo de las personas como una variable indispensable del proceso de modernización del Estado, con lo que se sentaron las bases para avanzar en una gestión pública fundada en los principios del mérito, excelencia, probidad y transparencia.

### Ley N° 19.882 de Nuevo Trato Laboral

Esta reforma, que regula una nueva política de personal para los funcionarios públicos, se centró en cuatro ejes fundamentales:

- i. Creación del Servicio Civil como la institucionalidad que permite implementar en los servicios públicos la nueva política de gestión de personas.
- ii. Creación del Sistema de Alta Dirección Pública.
- iii. Modernización y profesionalización de la carrera funcionaria. Esto es: promoción por concursos y no por antigüedad; ampliación de la carrera funcionaria; disminución de los cargos de confianza; establecimiento de un incentivo al retiro<sup>82</sup>; establecimiento del empleo a prueba; perfeccionamiento del sistema de calificaciones; programa de becas concursables; entre otros aspectos.
- iv. Política de remuneraciones que adiciona a la remuneración fija una parte variable asociada al desempeño institucional (bonificación por desempeño institucional y colectivo relacionado al cumplimiento de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)<sup>83</sup>; para los no afectos a PMG, bonificación por cumplimiento de metas de eficiencia institucional, establecimiento de una bonificación extraordinaria para los tres servicios públicos que obtuvieren el Premio Anual por Excelencia Institucional, entre otros).

(82) Pueden postular a esta bonificación los funcionarios de carrera o a contrata que, al 23 de junio de 2003 tengan 65 años o más si son hombres, y 60 años o más si son mujeres. Los beneficiarios tendrán derecho a percibir una bonificación equivalente a un mes de remuneración imponible por cada dos años de servicio, con un máximo de 9 meses. (83) El jefe de servicio definirá anualmente equipos, unidades o áreas de trabajo a los que fijará metas de gestión. En relación con el grado de las metas, los funcionarios públicos de cada servicio tendrán derecho a percibir un incremento de 8% de las remuneraciones contempladas en el artículo 4° de la Ley 19.553, cuando el nivel de cumplimiento de las metas prefijadas sea igual o superior al 90%, y de un 4% cuando el nivel de cumplimiento sea inferior al 90%, pero en todo caso superior al 75%.

## 2. Servicio Civil: la Dirección de Personas del Estado

El Servicio Civil es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda.

Desde su creación, el Servicio Civil ha participado activamente en el proceso de profesionalización y mejoramiento de la gestión pública, impulsando y asesorando a servicios, organismos y autoridades de gobierno en materia de Gestión Estratégica de Personas.

Con aproximadamente 200 mil funcionarios y funcionarias, el personal de la Administración Civil del Estado representa -a nivel del Gobierno Central- cerca de un 3% de la fuerza laboral del país.

La calidad y el buen desempeño de las personas que trabajan en el sector público son fundamentales para cumplir con éxito los objetivos estratégicos de toda organización y, por ende, del Estado en su conjunto, para servir con mayor calidad y eficiencia a la ciudadanía.

**En este contexto, el Servicio Civil tiene como misión "fortalecer la función pública y contribuir a la modernización**

**del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos".**

### Principales roles del Servicio Civil

- Ejercer funciones orientadoras, de coordinación y seguimiento en la Gestión de Personas en el Estado.
- Implementar y administrar el Sistema de Alta Dirección Pública.
- Asesorar a autoridades de Gobierno y jefes de servicio en ámbitos de su competencia.
- Promover reformas en gestión de personas para mejorar la función pública.
- Promover buenas prácticas laborales en los servicios públicos.
- Administrar y desarrollar incentivos para impulsar la excelencia en la gestión.
- Monitorear el cumplimiento de instrucciones emanadas del Presidente/a de la República en ámbitos de la Gestión de Personas y del Sistema de Alta Dirección Pública.
- Contribuir al fortalecimiento de las relaciones que el Gobierno mantiene con las asociaciones de funcionarios.
- Contribuir al mejoramiento de la educación pública a través de la selección de directivos comunales de educación y de directores de escuelas y liceos municipales.

### Objetivos estratégicos del Servicio Civil

1. Contribuir al proceso de modernización del Estado, a través de la gestión de personas y la profesionalización de la dirección pública.
2. Contribuir al diseño e implementación de la modernización del empleo público, a través del desarrollo de políticas y prácticas de gestión de personas en la Administración Civil del Estado.
3. Fortalecer el Sistema de Alta Dirección Pública, dotando al Estado de un cuerpo de directivos idóneos y competentes, implementando estrategias para su desarrollo, que le permita mejorar la gestión pública, a nivel central, regional y municipal.
4. Contribuir al fortalecimiento de las relaciones que el Gobierno mantiene con las asociaciones de funcionarios, a través del establecimiento de una agenda de trabajo en materias relacionadas al empleo público.
5. Ser un referente en materias de empleo y calidad de vida laboral, implementando políticas y prácticas innovadoras y de vanguardia para el sector público.

### Estructura

Para el cumplimiento de su quehacer institucional, el Servicio Civil cuenta con dos subdirecciones:

- **Subdirección de Alta Dirección Pública** cuya función es desarrollar e implementar acciones para el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública y la selección y el reclutamiento, mediante concursos públicos y transparentes, de directivos de excelencia e idóneos para ejercer los más altos cargos del Estado e implementar -con eficacia y eficiencia- las políticas públicas definidas por la autoridad. Asimismo, esta subdirección promueve el desarrollo y acompañamiento de los altos directivos y facilita y presta apoyo administrativo y técnico al Consejo de Alta Dirección Pública para que este pueda dar cabal cumplimiento de sus funciones.
- **Subdirección de Desarrollo de las Personas** que es la encargada de supervisar, coordinar y perfeccionar la Gestión de Personas en la Administración Civil del Estado, mediante el diseño de políticas en este ámbito, la promoción de reformas para el mejoramiento de la gestión, la administración y provisión de información para la función pública, la promoción de buenas prácticas y climas laborales gratos y estimulantes, y el desarrollo de asesorías a autoridades de gobierno y jefes de servicio, siguiendo los principios de mérito, equidad, participación y productividad, en el marco de una implementación descentralizada.

Se suman además las siguientes áreas de apoyo: División de Gestión y Desarrollo Institucional, División Jurídica y de Asuntos Institucionales, Área de Comunicaciones, Secretaría Técnica del Consejo de Alta Dirección Pública, Unidad de Auditoría Interna y Gabinete de Dirección.



## 3. Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)

El Sistema de Alta Dirección Pública es una de las reformas más relevantes y exitosas del proceso chileno de modernización del Estado, cuyo objetivo es dotar a las instituciones del gobierno central -a través de concursos públicos y transparentes- de directivos con probada capacidad de gestión y liderazgo, para ejecutar de forma eficaz y eficiente las políticas públicas definidas por la autoridad.

Se creó en 2003, tras un acuerdo político-legislativo entre gobierno y oposición con el objetivo de aportar a la modernización y transparencia de la gestión pública. Una de las características fundamentales de este proceso de reforma fue el consenso político con que se llevó adelante.

La Alta Dirección Pública (ADP) estableció un estándar profesional para acceder a los cargos de mayor responsabilidad en el Estado, abrió un espacio al mérito y posibilitó la instalación de prácticas beneficiosas, tales como mayor transparencia, igualdad de condiciones y reglas claras en los sistemas de selección, aumento de la concursabilidad en la Administración, rendición de cuentas y atracción de talento a la gestión pública.

El SADP se inició en 2004 con 417 cargos y en los últimos años, producto de su reconocimiento y validación, ha ido paulatinamente expandiendo sus fronteras y ámbitos de acción no solo a nuevos servicios públicos del gobierno central sino a otros organismos del

Estado y e inclusive del ámbito municipal, que utilizan la ADP como mecanismo de selección directiva en base al mérito.

Los cargos que se seleccionan a través del SADP llegan, al 2014, a más de 1.250 (tanto adscritos y no adscritos)<sup>84</sup>, lo que implica un aumento de casi un 300% en el número de cargos con que se inició su implementación (417).

En la actualidad, además de los cargos adscritos de servicios públicos del gobierno central, al SADP le corresponde participar en la selección de cuatro directores de CODELCO, jueces y secretarios de Tribunales Tributarios y Aduaneros, ministros de Tribunales Ambientales, nuevos organismos de la nueva institucionalidad educacional, y más recientemente en los concursos de jefes de Departamentos de Educación Municipal (DAEM) y de aproximadamente 4.000 cargos de directores de Escuelas y Liceos Municipales, entre otros.

### Chile lidera este tipo de reformas en Iberoamérica

La creación del Sistema de Alta Dirección Pública, que sigue la experiencia anglosajona en la materia, es considerada uno de los hitos más relevantes en el proceso chileno de modernización de la gestión pública.

(84) **Cargos Adscritos:** cargos pertenecientes a servicios públicos del Gobierno Central que se seleccionan a través de la ADP. Los directivos nombrados en estos cargos tienen una duración de tres años en su cargo y pueden ser renovados hasta dos veces, por igual plazo. Su renuncia puede ser solicitada en cualquier momento por la autoridad facultada para su nombramiento. Ejercen sus funciones con dedicación exclusiva. En caso de ser desvinculados, tienen derecho a una indemnización por cada año de servicio en el cargo, con un máximo de seis. **Cargos No Adscritos:** se trata de cargos pertenecientes a algunos organismos e instituciones del Estado que, de acuerdo a la ley, utilizan la ADP como mecanismo de selección y provisión de algunos de sus cargos directivos. Estos cargos no están sujetos a las condiciones de desempeño que tienen los altos directivos públicos del Gobierno Central, sino por las normas y leyes de cada institución.

Se trata de una de las reformas más ambiciosas de Iberoamérica en materia de alta dirección pública y sigue la experiencia de otros países del mundo, mismos que hoy han logrado estadios de desarrollo económico y social superiores al nuestro, tales como Nueva Zelanda y Australia. Se trata de una transformación que han adoptado varios países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), de la que actualmente Chile es país miembro.

## Principales características del Sistema de Alta Dirección Pública

### 1. Privilegia la Idoneidad, las Competencias y el Mérito

La elección de los cargos de primera línea del Estado mediante un sistema de concurso público da cuenta de la voluntad política de renunciar a la discrecionalidad directa e inmediata en los nombramientos por parte de la autoridad, privilegiando la idoneidad y las competencias por sobre otros criterios.

Pese a las lógicas barreras que surgen ante cambios culturales de este tipo, el sistema ha madurado y se ha ido consolidando durante sus más de diez años de existencia.

Asimismo, se ha generado un círculo virtuoso en la mayor parte de los servicios incorporados al Sistema, en los que se ha extendido la concursabilidad hacia otros niveles.

### 2. Consejo de Alta Dirección Pública

El Consejo de Alta Dirección Pública es un organismo inserto en la estructura del Servicio Civil que conduce y regula los procesos de búsqueda y selección de directivos y vela por el correcto y adecuado funcionamiento del sistema.

Tiene como principal objetivo prestar asistencia en la toma de decisiones del Presidente de la República, ministros, jefes de servicios y otras autoridades del Estado para la provisión de cargos directivos.

Asimismo, cautela los principios de no discriminación, imparcialidad y plena transparencia de los procesos de selección de cargos en el SADP. Además, resguarda su confidencialidad. También es el encargado de revisar y aprobar los perfiles de selección de los respectivos cargos.

Está conformado por el Director Nacional del Servicio Civil, que lo preside y por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, para un período de seis años, ratificados por el Senado y elegidos alternadamente por duplas cada tres años.

### 3. Condiciones de Desempeño de los Altos Directivos Públicos (Cargos Adscritos)

Los altos directivos públicos de cargos adscritos nombrados mediante el SADP tienen una duración de tres años en su cargo y pueden ser renovados hasta dos veces, por igual plazo.

Son funcionarios de exclusiva confianza, es decir, su renuncia puede ser solicitada en cualquier momento por la autoridad facultada para su nombramiento.

Ejercen sus funciones con dedicación exclusiva y tienen derecho -en caso de solicitud de renuncia- a una indemnización equivalente a 1 mes por cada año de servicio en el cargo, con un máximo de seis.

### 4. Cómo es el Proceso de Concurso

Dependiendo de si se trata de cargos de I o II Nivel Jerárquico, es el Consejo de Alta Dirección Pública o el Comité de Selección, respectivamente, la instancia encargada de conducir y regular los procesos de selección. Los comités de selección están conformados por un representante del Consejo de Alta Dirección Pública, un representante del ministerio respectivo y otro del servicio en el cual se proveerá el cargo.

El proceso de concurso -que es confidencial- se inicia con una convocatoria en la prensa escrita. Cualquier profesional que cumpla con los requisitos y atributos establecidos en el perfil de selección de un determinado cargo puede postular en línea a través del sitio web del Servicio Civil [www.serviciocivil.cl](http://www.serviciocivil.cl).

El proceso de selección contempla diversas y rigurosas etapas para todos los postulantes, tanto para los que postulan vía web como para los que -si es el caso- son incorporados por empresas especializadas en búsqueda.

La primera etapa del proceso de evaluación es la relativa a la **revisión del cumplimiento de requisitos legales**. Luego, una empresa especializada en selección de personas realiza el **análisis curricular** de los/as candidatos/as. Posteriormente, para los candidatos que pasan a etapas siguientes se procede a una **evaluación de atributos directivos y de liderazgo, análisis psicolaboral y el chequeo de referencias**.

Finalmente, en base a las evaluaciones, el Consejo de Alta Dirección Pública o el Comité de Selección/Comisión Calificadora elige a los candidatos mejor evaluados y luego de **entrevistarlos** personalmente elabora una **nómina final** (tres a cinco candidatos), que es enviada a la autoridad competente para el nombramiento final. La autoridad, tal como establece la ley, puede designar a un candidato que integra la nómina o declarar desierto el concurso, caso en el que corresponde iniciar otro proceso.

### 5. Convenios de Desempeño y Evaluación (Cargos Adscritos)

Los altos directivos públicos cuyos cargos están adscritos al SADP firman un convenio de desempeño, que cumple con la doble función de orientar la gestión y evaluar el desempeño de estos. El convenio lo firman con su superior jerárquico y tiene una duración de tres años. Está asociado a un incentivo económico que se traduce en la mantención o disminución de una asignación

según el resultado obtenido.

### a) Objetivos y plazos de los Convenios de Desempeño para los altos directivos públicos

El convenio de desempeño es un instrumento de gestión que orienta al alto directivo público seleccionado a través del Sistema de Alta Dirección Pública en el cumplimiento de los desafíos que le exige su cargo. Aquí se establecen las prioridades y encargos específicos que encomienda la autoridad al directivo, a través de la determinación de objetivos estratégicos y metas de gestión, cuyo cumplimiento será evaluado anualmente, hasta el término de su período de desempeño. Este instrumento, además de constituir la carta de navegación para la labor del directivo durante su gestión, permite una rendición de cuentas efectiva y transparente tanto a su superior jerárquico como a la ciudadanía.

Los objetivos establecidos en el convenio de desempeño del alto directivo público deben reflejar las prioridades gubernamentales y sectoriales, aquellas fijadas por la autoridad respectiva y el aporte clave que se espera que el directivo realice a la institución, para conducirla hacia mayores niveles de calidad y eficiencia.

- **La responsabilidad de proponer el Convenio de Desempeño es de la autoridad:** los convenios deben ser propuestos –en el caso del I Nivel Jerárquico– por el ministro del ramo respectivo al jefe superior del Servicio. Luego de ser firmado por ambos, deben ser suscritos por el Ministro de Hacienda y el Ministro

Secretario General de la Presidencia.

En el caso de los directivos de II Nivel Jerárquico, el convenio tiene que ser propuesto por el jefe superior del servicio y suscrito entre ambos.

- **Plazos que rigen los Convenios de Desempeño:** deben ser propuestos al alto directivo público, a más tardar, dentro de los cinco días siguientes al nombramiento y suscritos dentro de un plazo máximo de tres meses, contados desde el nombramiento definitivo o de su prórroga en el cargo por un nuevo período. El convenio tiene una duración de tres años, y en el caso de que el directivo deje de ejercer el cargo antes de este período, su vigencia será hasta la fecha que cese en funciones por cualquier causa legal.

Tanto su suscripción como su seguimiento y evaluaciones anuales deberán sujetarse a las instrucciones que en la materia imparta el Servicio Civil<sup>(85)</sup>.

- **Seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos:** los altos directivos públicos responderán por la gestión eficaz y eficiente de sus funciones en el marco de las políticas públicas y planes definidos por la autoridad, las instrucciones impartidas por sus superiores jerárquicos y los términos del Convenio de Desempeño. La evaluación del alto directivo público la realizará el ministro del ramo o el jefe superior de servicio, según se trate de altos directivos del I Nivel o II Nivel Jerárquico. El ministro del ramo o el jefe de servicio correspondiente deberá

(85) Para mayor información, revisar: <http://www.serviciocivil.gob.cl/convenios-inicio>

realizar el monitoreo del cumplimiento de las metas acordadas en el Convenio de Desempeño y dar la retroalimentación respectiva con el propósito de que sea utilizado como una herramienta efectiva de gestión.

A través de un informe de desempeño, el alto directivo público deberá informar a su superior jerárquico, a lo menos una vez al año, dentro de los dos meses siguientes al término del mismo, del grado de cumplimiento de las metas y los objetivos comprometidos en su Convenio de Desempeño, así como de las alteraciones que se produzcan en los supuestos acordados. La evaluación definitiva del cumplimiento de las metas deberá realizarse una vez concluido el año de gestión del directivo.

- **Modificación a los Convenios:** podrán modificarse, en cualquier tiempo, a solicitud del alto directivo público o de su superior jerárquico. Se considerarán como causas para modificar un convenio, entre otras, las alteraciones en los supuestos básicos en los que se basa el cumplimiento de los objetivos, los cambios en las condiciones acordadas originalmente que afecten el cumplimiento de los mismos, y los cambios en las prioridades del sector y/o servicio respectivo.

## b) Relación entre el Perfil de Selección y el Convenio de Desempeño ADP

El proceso de selección de los altos directivos se realiza sobre la base de un Perfil de Selección, instrumento clave y fundamental que guía el proceso de búsqueda y selección, en tanto especifica

los atributos que se requieren para que un determinado profesional se desempeñe con éxito en un determinado cargo directivo.

La importancia de este perfil está dada también porque incluye los principales desafíos estratégicos y lineamientos que la autoridad superior ha definido para el período específico de gestión. Así, los requerimientos que desde allí se plantean a los directivos -y que serán parte del respectivo convenio de desempeño- constituyen un marco para el ejercicio de su función y en consecuencia, para la futura evaluación de su desempeño.

Se espera que la autoridad superior, ministro/a o jefe de servicio, según corresponda, establezca claramente los desafíos estratégicos para la respectiva institución y para sus directivos, en el marco de la política pública y programación gubernamental, y que declare explícitamente las expectativas de desempeño de quien asumirá el cargo.

## c) Etapas del Convenio de Desempeño

Las siguientes son las etapas establecidas en el proceso:

- Definición de los desafíos del cargo y lineamientos para el Convenio de Desempeño.
- Preparación del Convenio de Desempeño.
- Establecimiento de acuerdos y compromisos.
- Suscripción del Convenio de Desempeño.
- Seguimiento, al menos a los 6 meses de cada año de gestión.
- Evaluación anual de gestión.
- Modificaciones al Convenio de Desempeño, cuando sea necesario.

### • Definición de los desafíos del cargo y lineamientos para el Convenio de Desempeño

Al momento de elaborar el perfil, la autoridad respectiva -ministro en el caso del I Nivel o jefe de servicio en el caso del II Nivel- determina cuáles van a ser los desafíos del cargo. Con esto se busca, por una parte, fortalecer a la autoridad en su rol, facilitando la transmisión oportuna de lo que espera que sus directivos lleven a cabo durante el ejercicio de su cargo. Por otra parte, se busca anticipar el trabajo de planificación del desempeño directivo que realizan los ministerios y servicios, explicitando las prioridades que deberá contener el Convenio Desempeño.

### • Preparación del Convenio de Desempeño

Conforme lo dispone la Ley N° 19.882, la preparación y formulación del Convenio de Desempeño es responsabilidad de la autoridad respectiva.

Se espera que la autoridad pueda identificar las expectativas de desempeño del directivo en función de los desafíos del cargo establecidos en el perfil de selección y los lineamientos estratégicos incluidos en los distintos instrumentos de planificación y gestión institucional.

### • Acuerdos y compromisos

El proceso de elaboración, suscripción y evaluación del Convenio de Desempeño tiene como objetivo lograr un entendimiento compartido entre quienes lo suscriben, asunto importante

para el éxito en la gestión directiva, además de promover una comunicación permanente entre el directivo/a y su jefatura, de quien se espera refuerce avances y vaya corrigiendo aspectos deficitarios de su gestión.

### • Suscripción del Convenio de Desempeño

Se debe suscribir el Convenio de Desempeño según los lineamientos establecidos por el Servicio Civil<sup>(86)</sup>, garantizando que los acuerdos sostenidos en la etapa anterior se traduzcan en metas estratégicas que identifiquen de una manera precisa y verificable los desafíos que el directivo se compromete a lograr durante el ejercicio del cargo.

Una vez concordadas las metas estratégicas, los indicadores y sus correspondientes medios de verificación, así como los respaldos presupuestarios, técnicos y/o políticos de parte de la autoridad respectiva, el Convenio está en condiciones de ser firmado por las partes.

Luego de la firma, los ministerios y servicios afectos al Sistema de Alta Dirección Pública deberán enviar al Servicio Civil, para su registro, una copia de los convenios suscritos con los altos directivos públicos y de sus respectivas resoluciones aprobatorias.

### • Seguimiento y Retroalimentación

Respecto al seguimiento y la evaluación, el Decreto N°172 del 1 de octubre de 2014, que aprueba el nuevo reglamento que regula los Convenios de Desempeño para los Altos Directivos Públicos, establece que "El jefe de servicio deberá realizar el seguimiento

(86) Para mayor información, revisar: <http://www.serviciocivil.gob.cl/convenios-inicio>

del cumplimiento de las metas acordadas en el Convenio de Desempeño y la retroalimentación respectiva, con el propósito de utilizar el Convenio de Desempeño como una herramienta efectiva de gestión. A su vez, el Ministro del ramo, deberá realizar dicho seguimiento, para cuyo efecto podrá solicitar la colaboración al Subsecretario respectivo" (Título V Artículo 23 del Reglamento).

- **Evaluación anual de gestión**

Al término de cada año de gestión, el directivo tendrá un plazo máximo de dos meses para enviar a la autoridad respectiva un informe de cumplimiento de los objetivos y metas del Convenio de Desempeño. A partir de lo anterior, la autoridad respectiva comunicará al directivo el grado de satisfacción y cumplimiento respecto de los compromisos asumidos y su porcentaje de cumplimiento anual.

- **Modificaciones al Convenio de Desempeño**

Los insumos de base para la gestión del directivo y cumplimiento de sus respectivos compromisos de desempeño, están dados por un conjunto de mecanismos e instrumentos de presupuesto, planificación y gestión que influyen y orientan su potencial desempeño.

Si el contexto y las condiciones iniciales cambian, se consideran como causa para modificar el Convenio de Desempeño. Así, tal como se mencionó, los convenios podrán modificarse en cualquier tiempo, a solicitud del alto directivo público o de su superior jerárquico si, por ejemplo, se modifican los supuestos

básicos en los que se sustentan el cumplimiento de los objetivos, se producen cambios en las condiciones acordadas y si surgen modificaciones en las prioridades del sector y/o servicio.

# 4. Sistema de Alta Dirección Pública y Educación Pública

La nueva institucionalidad que ha adoptado Chile en materia educacional en los últimos años estableció una activa participación del Sistema de Alta Dirección Pública en la selección, en base al mérito, de los directivos de los nuevos servicios y organismos creados para el aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica, media y superior.

Así, a través de diversos textos legales el Congreso Nacional dispuso la intervención de la ADP en la selección de los integrantes de los nuevos organismos, tales como el Consejo Nacional de Educación, la Agencia de la Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación.

En este contexto, el 26 de febrero de 2011 se publicó en el Diario Oficial la ley N° 20.501 de Calidad y Equidad de la Educación, que busca optimizar la gestión y la administración de la educación municipal y pone especial énfasis en el fortalecimiento y mejoramiento del desempeño del nivel directivo.

Con este propósito, y como una forma de aprovechar la exitosa experiencia acumulada de la Alta Dirección Pública en materia de selección de directivos para el Estado, se estableció un nuevo sistema de reclutamiento y selección para los cargos de Jefes de

Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM) y de Directores de Escuelas y Liceos Municipales, que va unido a una serie de nuevas responsabilidades, atribuciones e incentivos para atraer a los mejores profesionales con el objetivo de mejorar la educación pública.

La ley estableció que para reclutar a estos directivos se realicen concursos públicos, con la participación de la Alta Dirección Pública.

### El sistema de selección busca:

- Mejorar la calidad y equidad de la educación pública.
- Optimizar la gestión y administración de la educación municipal en su conjunto.
- Seleccionar directivos a través de concursos públicos, transparentes y en base al mérito.
- Mejorar el desempeño directivo, estableciendo metas claras y evaluación permanente.
- Atraer a los mejores directivos para gestionar la educación municipal, fijando para ello mejores rentas y otros incentivos.



## Selección de Directores de Escuelas y Liceos Municipales

La ley de Calidad y Equidad de la Educación identifica a los directores de escuelas y liceos municipales como agentes claves en el proceso de mejoramiento de la calidad de la educación pública. Por ello estableció un nuevo mecanismo de selección con la participación de la Alta Dirección Pública -a través de concursos públicos y abiertos, basados en los principios de idoneidad, mérito, transparencia y no discriminación- para proveer estos cargos.

A nivel nacional, se contempla la selección de aproximadamente 4.000 directores, distribuidos en las más de 340 comunas del país. Se busca reclutar profesionales de excelencia, dotados con las competencias y el liderazgo necesario para responder a los nuevos paradigmas de la educación, que demanda más innovación. Por tanto deben ser directores capaces de promover escuelas efectivas, ser líderes del cambio, motivar a sus comunidades educativas, aprender y colaborar con sus equipos de profesores y participar de las redes locales para recibir y compartir experiencias.

La ley estableció que a estos concursos pueden postular profesionales que estén en posesión de un título profesional o licenciatura de al menos ocho semestres, de acuerdo al Estatuto Docente, así como profesionales que aun cuando no sean docentes, tengan una experiencia en aula de al menos tres años.

### Mejores condiciones de desempeño:

- Los directores nombrados mediante este nuevo sistema acceden a mayores remuneraciones, asociadas al nivel de responsabilidad y las condiciones de desempeño (número de alumnos y su vulnerabilidad, entre otros factores), otorgadas mediante asignaciones de responsabilidad directiva y de responsabilidad técnico-pedagógica.

### Más atribuciones y metas claras:

- Los directores nombrados a través de este nuevo sistema lo son por un periodo de cinco años. Ellos deben suscribir un Convenio de Desempeño con el sostenedor, en que se establecen las metas y desafíos del cargo.
- El convenio se evalúa anualmente y el director, de acuerdo al desempeño y al cumplimiento de las metas, puede ser desvinculado.
- El director puede contar con un equipo de exclusiva confianza. Asimismo, puede poner término a la relación laboral de hasta un 5% de los docentes del respectivo establecimiento, siempre que hubieren resultado mal evaluados, y proponer al sostenedor un incremento en las asignaciones contempladas en el Estatuto Docente, entre otros.

### Selección de Jefes de Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM)

Los jefes de Departamentos de Administración de Educación Municipal son los directivos a cargo del diseño e implementación del proyecto educativo comunal y de la gestión administrativa, financiera y técnica pedagógica de los establecimientos educacionales municipales.

La Ley de Calidad y Equidad de la Educación estableció la participación de la Alta Dirección Pública en estos procesos de selección, contemplando la realización de concursos públicos y abiertos, basados en los principios de idoneidad, mérito, transparencia y no discriminación. El objetivo de estos procesos es reclutar a los mejores profesionales, que cuenten con las competencias y el liderazgo necesario para diseñar e implementar los proyectos educativos locales con énfasis en la calidad.

A nivel nacional se deben seleccionar un total de 293 Jefes DAEM: 201 correspondientes a comunas con más de 1.200 alumnos matriculados, cuyo proceso de selección utiliza un procedimiento similar al de un cargo ADP de II Nivel Jerárquico. En este caso la ley excluyó a las Corporaciones Municipales de Educación. A ellos se suman otros 92 cargos correspondientes a directivos de municipios con menos de 1.200 alumnos matriculados es sus colegios, que utilizan el mismo procedimiento establecido para seleccionar a los Directores de Escuelas y Liceos Municipales.

A estos concursos pueden postular profesionales, aun cuando no sean docentes, que estén en posesión de un título profesional o

licenciatura de al menos ocho semestres. En los casos en que la persona nombrada no sea profesional de la educación, se deberá contar con la asesoría de un docente encargado del área técnico-pedagógica.

#### Mejores condiciones de desempeño:

- El nombramiento es por cinco años, al término de los cuales se deberá efectuar un nuevo concurso, en el que puede postular el titular en ejercicio.
- Suscriben con el respectivo sostenedor, un Convenio de Desempeño en que se establecen las metas y objetivos que es de carácter público.
- El director debe informar anualmente al sostenedor y al Concejo Municipal sobre el grado de avance del convenio. De acuerdo a ello, el sostenedor puede pedir la renuncia anticipada. En este caso debe realizarse un nuevo concurso.

#### Mejores Rentas:

- Los jefes DAEM nombrados mediante este nuevo procedimiento acceden a mayores remuneraciones, que son establecidas a través de una asignación de administración de educación municipal definida de acuerdo a la matrícula de la comuna.

## 5. Gestión de Personas en la Administración Central del Estado

Las crecientes demandas ciudadanas hacia el Estado para que entregue servicios y prestaciones en tiempo oportuno y de calidad hacen necesario fortalecer la administración pública, especialmente en sus prácticas de gestión, de manera de avanzar hacia un Estado moderno y eficiente. En este sentido, y reconociendo que los servidores públicos son quienes concretan diariamente las definiciones estratégicas en una institución, es imprescindible contar con personas idóneas, comprometidas, motivadas y con las competencias y habilidades necesarias para responder de manera adecuada a estas nuevas exigencias.

La forma en que se gestiona el desempeño de las personas en una organización no es irrelevante. Además del imperativo ético de salvaguardar el respeto a las personas en toda su dignidad, existen abundantes investigaciones que demuestran que las personas se desempeñan mejor y, por tanto, obtienen mejores resultados, cuando trabajan en ambientes laborales saludables, motivadores, con sentido y con jefaturas alineadas con buenas prácticas laborales.

Una gestión pública de calidad impacta directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, por lo que resulta fundamental, en consecuencia, que los funcionarios públicos trabajen en ambientes dignos. Por ello se está avanzando en desarrollar en el país el concepto de trabajo decente, cuyo

fin último es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan disponer de un trabajo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

El concepto de Trabajo Decente fue formulado por los mandantes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) –gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores– como una manera de identificar las prioridades de dicho organismo.

Para la OIT, un trabajo decente es aquel que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades. Se caracteriza 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<sup>87</sup>

En concordancia con lo anterior, los desafíos del país en cuanto a contar con un empleo público de calidad deben ser asumidos como una política de Estado, que supera los ciclos de gobierno, para lo cual es necesario consolidar relaciones laborales participativas, que faciliten y permitan avanzar en la modernización del Estado, con el objetivo final de construir una sociedad más inclusiva. También se requiere profesionalizar y transversalizar los sistemas de gestión y desarrollo de las personas que trabajan en el sector público.

(87) Ver <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--es/index.htm>

Desde su creación, el Servicio Civil ha realizado un importante esfuerzo de promoción de la gestión de personas en los servicios de la Administración Central, sin embargo, resulta necesario avanzar hacia un nuevo estadio de desarrollo en la materia.

Así, en concordancia con los lineamientos programáticos del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, que establece como uno de los ejes de la Modernización del Estado avanzar hacia un Nuevo Trato para el Empleo Público, se cuenta con orientaciones sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas, que permitirán que todas las subsecretarías y servicios públicos elaboren e implementen -de manera descentralizada- una política de Gestión de Personas, que regule aspectos tan relevantes como el ingreso al servicio, la gestión del desempeño y del desarrollo de sus funcionarios, el rol de las jefaturas y los estilos de liderazgo, entre otros aspectos. Esta política debe contar con la participación de organizaciones representativas de los funcionarios y funcionarias y debe desarrollarse en el marco de los principios del mérito, equidad, transparencia y eficiencia.

Al respecto, se plantean tres ejes ordenadores de la gestión de personas en los servicios públicos:

### 1) Derechos Laborales

El Estado chileno debe garantizar plenamente el ejercicio de los derechos laborales de sus trabajadores, por lo que las instituciones públicas deben cautelar el irrestricto respeto a la dignidad humana; el cumplimiento adecuado y oportuno de la normativa que regula la relación laboral de los funcionarios con el Estado; la existencia de condiciones de acceso y desarrollo del empleo

que no conlleven discriminaciones de ningún tipo; la adecuada protección de funcionarios y funcionarias con responsabilidades familiares; y el cumplimiento de la normativa en el ejercicio de los derechos reconocidos por la ley a los padres trabajadores, respecto de sus responsabilidades parentales, establecidas en el Código del Trabajo.

### 2) Condiciones de Empleo

El desafío de avanzar hacia un empleo público de calidad, en el que las y los trabajadores públicos se desempeñen en condiciones de dignidad, eficiencia, mérito e innovación, demanda el desarrollo de acciones para fortalecer el rol del servidor público. Entre estas se mencionan: la implementación de medidas destinadas a mantener un ambiente de trabajo de mutuo respeto entre hombres y mujeres; la amplia difusión de la oferta del empleo público; el desarrollo de acciones para mejorar los procesos de ingreso, inducción, gestión del desempeño, retroalimentación, desarrollo, desvinculación, capacitación y movilidad de las y los funcionarios públicos; el desarrollo de acciones vinculadas a la calidad de vida laboral; y la sistematización de información relevante y útil relacionada al desarrollo de las personas en una determinada institución.

### 3) Ambientes Laborales

Mantener ambientes laborales basados en el respeto y buen trato es fundamental para fortalecer el compromiso, motivación, desarrollo y mejora de desempeño de las personas. En este marco, es fundamental desarrollar periódicamente estudios de clima organizacional o evaluaciones de riesgos psicosociales;

implementar programas o planes de intervención para mejorar aquellos aspectos en que surjan mayores brechas; desarrollar acciones de conciliación de responsabilidades laborales con obligaciones familiares; implementar acciones para la prevención y sanción del acoso laboral (Ley N° 20.607) y acoso sexual (Ley N° 20.005) en el trabajo; fortalecer el rol de jefaturas y directivos en la gestión y liderazgo de las personas; y velar por el cumplimiento de la normativa existente en materias referidas a higiene y seguridad de los funcionarios y funcionarias.

Lo anterior, debe guiar el contenido y estructura de los instrumentos en materia de Gestión de Personas, en especial el diseño y dictación de políticas y la implementación de buenas prácticas.

### **i) Política de Gestión de Personas para la Administración Central del Estado**

Las políticas de Gestión de Personas son una guía que contempla pautas formales que orientan la Gestión de Personas de una organización determinada. Estas políticas pretenden alinear el alcance de los objetivos organizacionales y el desempeño de las funciones de las personas que laboran en una institución, con la estrategia y valores de la misma.

**La importancia de contar con una política de Gestión de Personas en una organización radica en disponer de criterios conocidos en la base del proceso de toma de decisiones para imprimir mayor transparencia a la organización del trabajo y ofrecer las orientaciones necesarias para el comportamiento de todos los actores involucrados en el proceso.**

Las políticas de Gestión de Personas permiten mejorar la toma

de decisiones en cuanto al desarrollo de la organización y de las personas que la integran y orientar las funciones desempeñadas dentro de la organización, a fin de lograr que la gestión institucional sea llevada a cabo con eficiencia y oportunidad. Asimismo, posibilitan compatibilizar el desarrollo personal y profesional de quienes se desempeñan en una institución, con las responsabilidades laborales y los intereses de la organización.

Si bien se trata de declaraciones formales, estas deben ser flexibles y dinámicas, capaces de adaptarse a los cambios y necesidades del entorno y de la propia institución. Deben ser congruentes con los objetivos de la organización, de modo que contribuyan a incrementar el grado de involucramiento de las personas y a alinear los intereses de los distintos actores organizacionales.

Su desarrollo debe considerar un proceso participativo para su formulación o fortalecimiento, y una estrategia comunicacional que permita el conocimiento y favorezca el compromiso de las personas con su implementación. Asimismo, deben realizarse acciones de retroalimentación permanente, de modo de velar por la consistencia y la correcta implementación de la política, e introducir los eventuales ajustes que se requieran en coherencia con los objetivos y desafíos organizacionales.

### **ii) Reclutamiento y Selección**

Atraer a las personas más idóneas al empleo público es fundamental para cumplir con el propósito de que contribuyan a mejorar la gestión de los servicios de la Administración Civil del Estado. Es por ello que el Servicio Civil promueve en los servicios públicos la realización de procesos de reclutamiento y

selección abiertos, basados en el mérito e idoneidad para cubrir las necesidades de personal. Se busca impulsar una cultura de selección que permita desarrollar capacidades para atraer a quienes mejor se ajusten con el perfil requerido.

En este contexto el Servicio Civil elabora y entrega lineamientos y orientaciones a los servicios públicos, en tres aspectos:

- Diseño de políticas y procedimientos de Reclutamiento y Selección.
- Difusión de convocatorias a través del portal [empleospublicos.cl](http://empleospublicos.cl).
- Bases concursales y pautas de selección y reclutamiento.

Todo lo anterior, se enmarca en los principios y normas que rigen el quehacer público, en lo relacionado con igualdad de trato y no discriminación, para garantizar que los procesos de selección se realicen con objetividad, transparencia y con el fin último de proveer un mejor servicio a la ciudadanía.

Específicamente, y para facilitar la búsqueda de talento el Servicio Civil pone a disposición de las instituciones del Estado el Portal de Empleos Públicos ([www.empleospublicos.cl](http://www.empleospublicos.cl)), que permite a los servicios publicar sus vacantes en forma amplia y eficiente, para que en un solo lugar se pueda canalizar la oferta de empleo del Estado, y así facilitar el acceso a la información y oportunidades de los ciudadanos.

Los servicios públicos que utilizan este portal cuentan con consultoría técnica en sus procesos y convocatorias, tanto para concursos de ingreso a la planta y III Nivel Jerárquico, como para cubrir vacantes de contrata, suplencias, prácticas de trabajo,

entre otras. Esta consultoría considera diversos aspectos vinculados a bases del proceso concursal, perfil de selección, criterios de evaluación, plazos del proceso, entre otros ámbitos.

El Servicio Civil, de esta manera, promueve la implementación e institucionalización de mejores prácticas en los procesos de reclutamiento y selección en la modalidad de contrata, los cuales deben tener como base garantías del mérito e idoneidad, igualdad de oportunidades y acceso de la ciudadanía, por lo cual colabora con los servicios públicos en el diseño e implementación de políticas, procedimientos y herramientas de gestión en Reclutamiento y Selección, que permitan generar mejoras en la calidad de los procesos de ingreso, promoción y desarrollo en el Estado.

### iii) Gestión del Desempeño

Es muy relevante alinear el desempeño de las personas a los desafíos estratégicos institucionales para aspirar a mejorar los bienes y servicios que se brindan a la ciudadanía. Por ello, el Servicio Civil promueve un modelo de gestión del desempeño que apunta a **planificar, dirigir, evaluar y mejorar el desempeño individual** con énfasis y foco en la retroalimentación permanente por parte de las jefaturas, con miras a fortalecer el desarrollo de las personas y las instituciones. Además, busca mejorar los resultados del proceso de calificaciones, con la finalidad de que sus resultados sean más informativos y justos.

En este contexto, el Servicio Civil colabora y entrega orientaciones a los servicios públicos en cuatro ámbitos:

- Diseño y administración de un sistema de gestión del desempeño.

- Planificación, seguimiento, retroalimentación y evaluación del desempeño individual.
- Dictación y/o modificación de Reglamentos Especiales de Calificaciones.
- Desarrollo de habilidades de retroalimentación en las jefaturas.

Adicionalmente, con el objeto de generar información para el diseño de políticas y procedimientos, el Servicio Civil realiza seguimiento de los resultados obtenidos en el sistema de calificaciones vigente.

**Por otra parte, el Servicio Civil promueve:**

- Que las jefaturas y todos quienes ejercen funciones de supervisión planifiquen, realicen seguimiento y definan acciones de mejora sobre el desempeño individual de los/as funcionarios/as bajo su dependencia.
- La existencia de eventos formales de retroalimentación entre la jefatura directa y el funcionario sobre su propio desempeño.
- El establecimiento de objetivos de desempeño y resultados que sean medibles a través de productos o conductas observables de los funcionarios.
- La eficacia de los Reglamentos Especiales de Calificaciones en concordancia con los lineamientos organizacionales respecto al desempeño laboral: qué evaluar, cómo evaluar, cuándo evaluar.

## iv) Capacitación y Formación

El objetivo es mejorar la calidad de la capacitación que entrega el sector público, fortaleciendo su impacto sobre el desempeño de los funcionarios en el puesto de trabajo, en relación a las necesidades de la institución y las capacidades de las personas.

Para ello, el Servicio Civil promueve un modelo de gestión de la capacitación, contenido en un documento denominado **"Guía Práctica para Gestionar la Capacitación en los Servicios Públicos"**<sup>88</sup>

El modelo aborda todas las fases del ciclo de capacitación (detección de necesidades, planificación, ejecución y evaluación) con especial énfasis en la evaluación de las actividades de formación. El objetivo es medir el aporte al mejoramiento del desempeño en los puestos de trabajo, contar con evidencias para mejorar la capacitación y ejercer acciones que permitan incrementar su impacto en el logro de los objetivos organizacionales.

Para la instalación del modelo y sus instrumentos, el Servicio Civil ha venido desarrollando diversas acciones con las instituciones públicas para entregar lineamientos técnicos y seguimiento en la gestión de la capacitación. Se espera que la evaluación se incorpore permanentemente como parte de la gestión de capacitación y, lo más importante, que los resultados sean un insumo para la toma de decisiones y mejora continua de este ámbito.

Adicionalmente, y con el objeto de apoyar la gestión de la

(88) Ver "Guía Práctica para Gestionar la Capacitación en los Servicios Públicos". <http://www.serviciocivil.gob.cl/documentaci%C3%B3n-y-estudios>.

capacitación, el Servicio Civil pone a disposición de los ministerios y servicios públicos el **Sistema Informático de Capacitación**, [www.sispubli.cl](http://www.sispubli.cl), herramienta de gestión que tiene los siguientes objetivos:

- Registrar y sistematizar toda la información de capacitación institucional en un solo medio accesible, confiable y confidencial.
- Disponer de una base de datos permanente actualizada, que permita definir las políticas de capacitación del Gobierno y conocer la ejecución de los planes de formación del sector público en general.
- Realizar análisis de variables relevantes que entreguen información de la gestión de capacitación oportunamente para la toma de decisiones institucionales.
- Entregar información relacionada con el sistema de capacitación del sector público, sea esta documentos normativos, técnicos y/o metodológicos.

### v) Desarrollo Organizacional y Ambientes Laborales

Es fundamental analizar las acciones que permiten anticiparse y gestionar los cambios organizacionales para que una organización se adapte y/o influya en los cambios del entorno. Asimismo, impulsar ambientes laborales saludables contribuye al desarrollo de la organización y al mejoramiento del clima laboral, a tener funcionarias y funcionarios reconocidos y motivados, lo que apunta a contar con instituciones de calidad que otorguen mejores prestaciones de servicios a la ciudadanía.

El Servicio Civil contribuye en estos procesos de desarrollo en las instituciones de la Administración Central del Estado, mediante la **promoción de un modelo de gestión de personas, consultoría en política de gestión de personas; y promoción de buenas prácticas vinculadas a ambientes laborales** como la prevención del acoso laboral y sexual, la conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo; y la gestión de las condiciones laborales.

El Servicio Civil colabora y entrega lineamientos y orientaciones a los servicios públicos en los siguientes componentes:

#### Desarrollo Organizacional (DO)

- Modelo de Gestión de Personas del Servicio Civil.
- Apoyo en la revisión, retroalimentación y rediseño de Políticas de Gestión de Personas.
- Apoyo en la revisión, retroalimentación y rediseño de Políticas de Desarrollo Organizacional y Ambientes Laborales.

#### Ambientes Laborales

##### Prevención del acoso laboral y sexual

- Promoción y asesoría en el modelo de prevención del acoso laboral y sexual.
- Investigación y orientaciones en la materia.
- Relatorías en la prevención del acoso laboral y sexual (aspectos conceptuales y normativos).
- Consultoría en la revisión, retroalimentación y rediseño de políticas de prevención del acoso laboral y sexual.
- Consultoría en la revisión, la retroalimentación y el rediseño de procedimientos de denuncia y tratamiento del acoso laboral y sexual.



### Conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo

- Relatorías en el enfoque conceptual y la gestión de la conciliación.
- Investigación y orientaciones en la materia.
- Consultoría en la revisión, retroalimentación y rediseño de políticas y/o documentos de conciliación.

### Gestión de las condiciones laborales

- Relatorías en el enfoque integral de condiciones laborales, vinculado a clima organizacional y evaluación de riesgos psicosociales.
- Investigación y orientaciones en la materia.
- Consultoría en la revisión, retroalimentación y rediseño de políticas y/o documentos de clima organizacional y riesgos psicosociales.

### El rol de las jefaturas en la Gestión de Personas

En un contexto en que la complejidad de la gestión pública ha aumentado paulatinamente, el rol de las jefaturas es cada vez más relevante para el correcto cumplimiento de los objetivos y las metas propuestas. Así, además de las tareas técnicas propias de su actividad principal o funciones específicas, el Servicio Civil establece que ***toda jefatura asuma como tarea prioritaria la gestión de personas en aquellos equipos de trabajo donde le cabe responsabilidad.***

Toda jefatura es también un formador de equipos de trabajo, que promueve el desarrollo y evalúa a sus colaboradores, e incentiva el surgimiento de ambientes laborales gratos y estimulantes. De esta forma, una jefatura debe ser capaz de:

1. **Promover ambientes de trabajo gratos y estimulantes**, que permitan alcanzar a las personas su máximo potencial.
2. **Explicar claramente a los colaboradores lo que se espera de ellos**, verificando que existe comprensión y acuerdo sobre las metas, desafíos, prioridades y roles, en coherencia con los objetivos de la organización. Debe velar por la existencia de los recursos necesarios para ello (rol facilitador).
3. **Monitorear los resultados del equipo**, identificando el estado de avance de las metas, las eventuales desviaciones, o bien la corrección de prioridades, todo lo cual posibilita mejoras oportunas y evita que los errores persistan, para asegurar la calidad del servicio prestado.
4. **Realizar retroalimentación presencial y periódica a los colaboradores**, facilitando aprendizajes mutuos en tanto se expresan juicios fundados sobre el desempeño, e identificando aciertos y errores, fortalezas y debilidades, desafíos y proyecciones respecto a resultados, comportamientos o ambos.
5. **Liderar el desarrollo de las capacidades del equipo y generar espacios de crecimiento**, con el apoyo de los especialistas de gestión de personas y en línea con las necesidades presentes y futuras de la organización.

Para apoyar la labor que realizan los directivos, el Estado debe ser muy claro en (i) determinar qué perfil deben cumplir sus líderes, (ii) entregar formación para fortalecer las habilidades

directivas en estos aspectos, (iii) y monitorear el cumplimiento de las definiciones institucionales en la materia. Un líder que no recibe apoyo de su institución para el desarrollo de estas materias difícilmente podrá cumplir con el desafío de mejorar constantemente el nivel de servicio que se entrega a los ciudadanos.

### vi) Iniciativas Transversales para Promover la Excelencia, la Innovación y la Atracción de Talento a la Gestión Pública

#### a) Premio Anual por Excelencia Institucional

El Premio Anual por Excelencia Institucional (PAEI) fue creado por la Ley N° 19.882, del Nuevo Trato Laboral. Es un reconocimiento a los tres servicios públicos que destacan por los resultados alcanzados anualmente, en los criterios de evaluación reglamentariamente establecidos. Consiste en un incentivo económico equivalente a un 5% de los haberes que sirven de base de cálculo para asignación de modernización que se paga a los funcionarios/as (planta y contrata) de los servicios ganadores.

#### Los criterios de evaluación corresponden a:

- **Eficiencia y Productividad.** Considera la evaluación del avance obtenido en aquellas iniciativas de gestión implementadas para mejorar la productividad de la institución y la eficiencia en el uso de los recursos, teniendo en cuenta la dotación del servicio y su presupuesto anual.
- **Calidad de Servicio.** Considera la evaluación del avance en las iniciativas realizadas por las instituciones para mejorar la calidad en la prestación de sus servicios, la incorporación de

la ciudadanía en ello, y la satisfacción de los usuarios finales.

- **Gestión de Personas.** Considera la evaluación de las iniciativas realizadas por los servicios para fortalecer el desarrollo y el desempeño de las personas, el perfeccionamiento de las políticas de gestión de personas, la implementación de buenas prácticas laborales y participación funcionaria.

**La evaluación la realiza un Jurado integrado por:** el Director/a Nacional del Servicio Civil, quien lo preside; el Subsecretario/a de Hacienda; el Subsecretario/a General de la Presidencia; el Subsecretario/a del Trabajo; el Presidente/a de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF); y el Subdirector/a de Desarrollo de las Personas del Servicio Civil, quien se constituirá como su Secretario/a Ejecutivo/a. Asimismo, podrán integrar este jurado un máximo de tres expertos en materia de gestión pública, gestión de personas y/o participación ciudadana, quienes serán designados por resolución fundada del Servicio Civil.

#### b) Concurso Desafío Innovación

El Servicio Civil, como servicio dependiente del Ministerio de Hacienda, es clave para la consolidación de las reformas al empleo público y es la entidad responsable de ejercer liderazgo en la Gestión de las Personas en el Estado. En este contexto, ha sido mandatado por el Ministerio de Hacienda para administrar y gestionar el Concurso Desafío Innovación, cuyo objetivo es destacar la capacidad de innovación, creatividad y mejora de la gestión de los procesos desarrollados en los servicios públicos.

Junto con impulsar y desarrollar innovación como condición para el avance en el fortalecimiento de la función pública,

mediante este concurso, el Servicio Civil promueve una cultura de reconocimiento a las personas, que enriquezca y motive su desempeño, favoreciendo un entorno laboral desafiante a través de la participación de los funcionarios en innovaciones ya implementadas, generadas por ellos mismos.

El Concurso Desafío Innovación -desafio.serviciocivil.cl- contribuye a la construcción de un Estado innovador, y a la creación de un espacio permanente de creación en base a la replicabilidad y transferencia de las mejoras a otros servicios.

El premio del Desafío Innovación para el sector público consiste en pasantías para todo el equipo ganador en un servicio público afín y/o alguno líder en modelos de gestión o innovación pública del extranjero.

### **c) Prácticas Chile**

Prácticas Chile es una iniciativa que gestiona el Servicio Civil por encargo del Ministerio de Hacienda que ofrece a estudiantes universitarios -que requieren como parte de su proceso final de formación profesional- la oportunidad de realizar sus prácticas profesionales en diferentes ministerios y servicios públicos. El Programa también contempla la posibilidad de que estudiantes extranjeros realicen su práctica en el Estado chileno.

Prácticas Chile ofrece un espacio concreto a los practicantes, para que a partir de sus capacidades y motivaciones, y considerando las ofertas de prácticas de los servicios públicos, puedan insertarse en procesos de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, y en distintos ámbitos de gestión del Estado. A partir de esta experiencia, se espera motivar a los futuros

profesionales para que pongan a disposición sus capacidades en el servicio público, y así aporten a los principales desafíos del país.

A través del Programa, los practicantes podrán integrarse a un servicio público determinado y a equipos de trabajo específicos, lo que los acerca a dinámicas concretas de trabajo profesional. Esto podría motivarlos a considerar la opción de ingreso al Estado y al empleo público, como una alternativa interesante y atractiva en el mediano plazo.

Prácticas Chile -practicasparchile.cl- también considera que los practicantes participen de instancias anexas y transversales a las formales establecidas a su proceso de práctica, con funcionarios, directivos públicos y autoridades gubernamentales, lo que les ayudará a conocer el funcionamiento del sector público y reflexionar en torno a reformas, programas, proyectos, agendas e iniciativas públicas, permitiéndoles acercarse a una visión amplia del quehacer de los servicios públicos y del rol del Estado.

# RESUMEN

Desde su creación en 2003, el Servicio Civil ha participado activamente en el proceso de profesionalización y mejoramiento de la gestión pública, impulsando y asesorando a servicios, organismos y autoridades de gobierno de la Administración Civil del Estado en materia de Gestión Estratégica de Personas, e implementando el Sistema de Alta Dirección Pública.

La visión fundamental que sustenta la agenda de modernización del aparato público es que el Estado debe estar al servicio de los chilenos y chilenas. Para lograrlo, la gestión de personas debe estar alineada con la estrategia de cada institución y su mandato legal, con el fin de construir climas laborales gratos y desafiantes, promover el desarrollo de las personas, aumentar la productividad del Estado y mejorar la calidad de las prestaciones a la ciudadanía.

En este contexto, uno de los principales desafíos que deben enfrentar las instituciones públicas en materia de gestión de personas consiste en avanzar hacia la implementación descentralizada y efectiva de Políticas de Gestión de Personas, que contribuya al mejoramiento la calidad del empleo público, regulando aspectos tan relevantes como el ingreso al servicio, la gestión del desempeño, el desarrollo de sus funcionarios y las recontrataciones en grado superior, entre otros. Todo ello en el marco de los valores del mérito, la equidad y la eficiencia.

Sin lugar a dudas, para enfrentar estos y otros desafíos las jefaturas y directivos públicos cumplen un rol fundamental. Son ellos los responsables de la gestión de personas, la atracción y el desarrollo de talento y la generación de compromisos de largo plazo.





# MÓDULO 5

# Administración Financiera del Estado e Instrumentos de Mejoramiento de Gestión

## Introducción

- 1 Administración Financiera del Estado
- 2 Política Fiscal: Regla de Balance Estructural
- 3 El Presupuesto de la Nación
- 4 Ingresos Generales de la Nación
- 5 Los Gastos de la Nación
- 6 Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Sector Público
- 7 Incentivos Remuneracionales

## Resumen

### NOTA DEL EDITOR:

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres ha sido una preocupación en la elaboración de este Manual. Sin embargo, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en castellano "o/a" para marcar la existencia de ambos sexos, se ha optado por utilizar –en la mayor parte de los casos– el masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

# Introducción

---

El Estado posee una serie de recursos económicos de los cuales se vale para financiar los bienes y servicios que entrega en áreas como salud, educación, vivienda, cultura, previsión social, entre otras. Estos recursos deben ser administrados y gestionados de manera eficiente y transparente para alcanzar el bien común. Es importante que cada servicio cuente con orientaciones estratégicas que guíen el quehacer institucional y faciliten la toma de decisiones.

Cómo se administran estos recursos, de dónde provienen, en qué se invierten y cómo se controlan y fiscalizan son parte de los temas que serán abordados en el presente Módulo.

## ABREVIATURAS

AE: Administración del Estado

EA: Ley N°18.834 sobre Estatuto Administrativo

CPR: Constitución Política de la República de Chile

Ley de Bases: Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado

LOC del Congreso: Ley Orgánica Constitucional del Congreso.



# 1. Administración Financiera del Estado

Chile se rige por un régimen presidencialista que otorga al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tienen relación con la Administración Financiera o presupuestaria del Estado.

Además de la Constitución Política, existen otras leyes que regulan el proceso presupuestario, como la Ley N° 1.263 Orgánica de Administración Financiera del Estado, que establece las principales funciones de las entidades involucradas (Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Contraloría General de la República y Tesorería General de la República); la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General

de la República (Decreto N° 2.421); el Decreto con Fuerza de Ley N° 106 del Ministerio de Hacienda, el cual define las atribuciones específicas de la Dirección de Presupuestos (DIPRES); y la Ley N° 20.128 de 2006 sobre responsabilidad fiscal, entre otras<sup>89</sup>.

La Ley N° 1.263 de 1975 define la Administración Financiera del Estado como el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos, y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. Según dicha normativa, la administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos, y comprende a los servicios e instituciones que la ley enumera, los cuales para estos efectos denomina Sector Público.

---

(89) DIPRES. El Proceso Presupuestario en Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización. Santiago, septiembre 2005.

## 2. Política Fiscal: Regla de Balance Estructural

La responsabilidad en la gestión financiera del Estado se cuenta entre los activos fundamentales de nuestro país. El manejo ordenado y responsable de las finanzas públicas ha sido ampliamente reconocido como uno de los principales factores que explican los logros que ha obtenido Chile en reducción de la pobreza y en el desarrollo social.

A partir de 2001 la política fiscal chilena se ha guiado por una regla basada en un balance cíclicamente ajustado (BCA), más conocida como **regla de balance estructural del Gobierno Central**<sup>90</sup>. Esta política pone el foco de la situación del fisco en una perspectiva de mediano plazo, en vez de su situación coyuntural, que es de la que da cuenta el balance efectivo.

La política de balance estructural consiste, en términos simples, en estimar los ingresos del Gobierno Central ajustándolos por el ciclo económico y, consecuentemente, autorizar un gasto público consistente con dichos ingresos. En otras palabras, determina

que el Estado debe ahorrar en tiempos de bonanza recursos que ayudarán a enfrentar los tiempos de menor actividad económica.

Durante la primera administración de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), este enfoque se institucionalizó a través de la Ley N° 20.128 sobre responsabilidad fiscal. Esta ley, entre otras materias, obliga al Presidente de la República a establecer las bases de la política fiscal que será aplicada durante su administración, informar sobre el estado estructural de las finanzas públicas y su impacto macroeconómico y financiero, e identificar y cuantificar los pasivos fiscales contingentes. La ley creó también dos fondos soberanos para canalizar el ahorro del fisco: el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), para financiar obligaciones fiscales en el ámbito previsional; y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), este último en reemplazo del Fondo de Compensación de los Ingresos del Cobre creado en 1985, que permite financiar eventuales déficit fiscales y realizar amortizaciones de la deuda pública.

(90) [www.dipres.gob.cl](http://www.dipres.gob.cl)

A lo largo de su aplicación, la regla ha estado sujeta a revisiones tanto en la metodología de estimación del Balance Cíclicamente Ajustado, como en la meta de la política. La metodología vigente corresponde a la presentada en el documento *Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile*, publicado en 2011, la cual surgió a partir de las recomendaciones hechas por un comité de expertos convocados en 2010 para perfeccionar la regla fiscal.

Con el objetivo de aumentar la transparencia de la política fiscal, en 2013 se creó un Consejo Fiscal Asesor, instancia que participa en la validación de los cálculos del balance cíclicamente ajustado.

El Consejo Fiscal Asesor fue creado por Decreto en junio de 2013, con el objetivo de colaborar, a solicitud expresa del Ministro de Hacienda, en la discusión, análisis y emisión de recomendaciones en materias relacionadas con la determinación del Balance Cíclicamente Ajustado (BCA). Esta es una instancia técnica del

más alto nivel, que busca resguardar la independencia en la estimación de las variables estructurales.

Entre sus actividades, el Consejo Fiscal participa como observador en los Comités del PIB tendencial y precio de referencia del cobre; se debe pronunciar sobre el cálculo del ajuste cíclico del balance estructural que realiza la Dirección de Presupuestos; puede manifestar su opinión y formular observaciones sobre cambios metodológicos al cálculo del BCA que proponga la autoridad, y asesora al Ministerio de Hacienda en las materias fiscales que este le encomiende y tengan relación con su objeto.

El Consejo Fiscal está integrado por cinco miembros expertos en temas fiscales y presupuestarios, designados por el Ministro de Hacienda y, entre sus miembros, el ministro nombra también a su presidente y su vicepresidente. El Consejo cuenta con una Secretaría Técnica, radicada en la Dirección de Presupuestos, que sirve de apoyo técnico y vela por el cumplimiento de la agenda de trabajo.

## 3. El Presupuesto<sup>91</sup> de la Nación

El Estado posee diversos recursos que utiliza para el cumplimiento de sus funciones y el logro de sus fines. Dentro de estos se encuentran los financieros, que son el resultado de los diversos ingresos y se aplican a los gastos que este tiene.

Para llevar un orden respecto del cálculo de los ingresos, la estimación de los gastos y una planificación del modo como se administrarán, el Estado cuenta con un presupuesto anual que se

materializa en una ley: la Ley de Presupuestos del Sector Público. Esta ley contiene presupuestos para los diversos servicios e instituciones del Estado, como la Presidencia de la República, el Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República y los ministerios<sup>92</sup> (incluidos los servicios públicos que dependen de ellos<sup>93</sup>).

### 3.1. ¿Cómo se elabora el presupuesto de la Nación y cuáles son sus etapas?

El Presupuesto de la Nación se refleja en una ley con validez anual, que se elabora el año anterior al de su entrada en vigencia.

La elaboración del Presupuesto de la Nación contempla cuatro etapas, que se inscriben dentro de lo que se denomina Ciclo Presupuestario. A continuación revisaremos cada una de estas<sup>94</sup>:

#### 1° Formulación:

El artículo 64 de la Constitución Política de la República establece que **"el proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir"**. De conformidad con dicha normativa legal, la autoridad antes citada, a través de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, coordina todas las acciones administrativas tendientes a la formulación del proyecto de presupuestos de cada año. Se busca así, que el gasto a realizar en la ejecución presupuestaria futura sea coherente con la disponibilidad de recursos proyectada en función de variables

(91) Presupuesto: documento que contiene una previsión, generalmente anual, de los ingresos y gastos relativos a una determinada actividad económica. Es la expresión numérica de los planes (definición extraída de Diccionario de Administración Pública Chilena. LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2002). (92) Por ejemplo: la Ley de Presupuesto del año 2015 para el Ministerio de Educación un ingreso de M\$8.063.620.021 que se invertirá en gastos de personal (\$279.472. 159), bienes y servicios de consumo (M\$ 63.513.313) y otros ítems específicamente descritos en la ley. (93) A modo de ejemplo, el ingreso del Estado estimado según la Ley de Presupuesto el año 2015 es de M\$ 38.942.514.929, monto que varía cada año. (94) En este punto, se tratarán las etapas de Formulación y Discusión y Aprobación. Y en los puntos siguientes las etapas denominadas Ejecución y Evaluación, respectivamente.

macroeconómicas relevantes como son: el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y el precio del cobre.

Entre las instrucciones y procedimientos generales y específicos que se entregan a los servicios para que ellos determinen su propuesta de gastos están los siguientes:

- a. La priorización en la asignación de recursos a los programas y proyectos que permitan cumplir con los compromisos presidenciales establecidos para el periodo correspondiente.
  - b. La presentación oficial del proyecto de presupuestos deberá ser entregado por cada ministerio y deberá consignar las propuestas de todos sus servicios dependientes o que se relacionen con el Ejecutivo por su intermedio. De ese modo, no se reciben planteamientos individuales<sup>95</sup>.
  - c. Los gastos especificados deben corresponder a la proyección de un nivel de actividad estrictamente inercial, por lo cual se eliminan todos los gastos por una sola vez o residuales, y se incorporan a su vez los ajustes correspondientes por efecto al año completo de leyes o programas iniciados el año anterior.
  - d. Los requerimientos adicionales relacionados a prioridades gubernamentales deberán ser formulados en un formato especial, denominado Formulario E, y conforme a las instrucciones para él impartidas.
- Cualquier proposición del proyecto de presupuestos deberá estar acompañada de las justificaciones solicitadas en los instructivos pertinentes, incluyendo una proyección de mediano plazo, en los casos que corresponda, y utilizando un criterio de austeridad en los conceptos de gasto de operación o funcionamiento.
  - Los proyectos de inversión deberán contar con el correspondiente informe favorable del Ministerio de Desarrollo Social, y cumplir con las normas y procedimientos vigentes.
  - La propuesta de PMG para el año correspondiente a la ejecución presupuestaria deberá ser compatible con los recursos disponibles comunicados por el propio Ministerio de Hacienda.
  - Por último, las instituciones dependientes de cada ministerio deberán acompañar con su solicitud presupuestaria las definiciones estratégicas e indicadores de desempeño que midan los aspectos relevantes de la gestión institucional consistentes con los recursos solicitados en el presupuesto.

En base a estas y otras instrucciones complementarias se formula el Presupuesto de la Nación. Ahora bien, esta etapa considera a su vez una serie de subetapas, todas las cuales se muestran en detalle en la siguiente tabla. Cabe señalar que los plazos considerados son meramente ilustrativos, dado que las fechas definitivas se establecen año a año.

(95) Todos los servicios e instituciones públicas deben elaborar, durante los primeros cuatro meses del año presupuestario, una proyección financiera de sus ingresos y gastos, los cuales son entregados a la Dipres para que esta prepare el denominado Presupuesto Exploratorio. (Diccionario de Administración Pública Chilena, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2002).

Tabla 1: Etapas y fases de formulación del Presupuesto de la Nación

PLAZOS	ACTIVIDADES
Segunda y tercera semana de marzo	Revisión del Balance de Gestión Integral (BGI) y envío de observaciones a los servicios por parte de la Dipres.
Primera y segunda semana de abril	Preparación de los informes de evaluación del año presupuestario anterior. Se considera la realización de reuniones en conjunto entre la Dipres y las instituciones.
Cuarta semana de abril	Reuniones con el Director de Presupuestos para determinar la evaluación definitiva del año anterior.
Primera, segunda, tercera y cuarta semana de mayo	Preparación de los informes asociados al presupuesto exploratorio <sup>96</sup> . Entrega de los cuadros asociados al presupuesto exploratorio a Dipres. Cierre cifras asociadas al presupuesto exploratorio.
Primera semana de junio	Reuniones con el Director de Presupuestos para analizar presupuesto exploratorio.
Segunda semana de junio	Reunión del Director de Presupuestos con el Ministro de Hacienda para analizar el Presupuesto exploratorio.
Tercera semana de junio	Reunión para analizar el Presupuesto exploratorio con el Presidente de la República.
Fines de junio	Envío de instrucciones a los servicios para la formulación presupuestaria y comunicación del marco presupuestario <sup>97</sup> .
Todo junio, primera y segunda semana de julio	Formulación del proyecto de presupuestos anual por los organismos del sector público.
Cuarta semana de julio	Discusión de los proyectos por comisiones técnicas.
Primera y segunda semana de agosto	Preparación de los informes asociados a la formulación presupuestaria. Revisión de los indicadores nuevos propuestos por los servicios para el presupuesto.
Tercera semana de agosto	Reuniones de presentación de informes asociados a la formulación presupuestaria al Director de Presupuestos.
Cuarta semana de agosto	Reuniones del Director de Presupuestos con el Ministro de Hacienda.
Primera semana de septiembre	Reunión del Ministro de Hacienda con el Presidente de la República. Revisión de metas de los indicadores asociados al presupuesto.
Segunda semana de septiembre	Reuniones del Ministro de Hacienda con los ministros de Estado. Revisión de metas de los indicadores asociados al presupuesto.
Cuarta semana de septiembre	Cierre y ajuste finales al presupuesto solicitado. Elaboración de folleto Proyecto de Ley de Presupuestos.
30 de septiembre	Envío proyecto de Ley de Presupuestos Anual al Congreso Nacional.
30 de noviembre	Ultimo día para la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos por parte del Congreso Nacional.
Primera y segunda semana de diciembre	Modificación de metas por parte de los servicios en base a la comparación entre el proyecto de Ley de Presupuestos presentado y finalmente aprobado.
Tercera semana de diciembre	Elaboración del programa de ejecución, versión inicial.
Cuarta semana de diciembre	Elaboración de los programas de caja para enero, a partir del programa de ejecución vigente.

(96) El Presupuesto exploratorio es el conjunto de pretensiones presupuestarias que el servicio correspondiente tiene de acuerdo a su plan de acción anual, pero sin considerar el presupuesto que otros servicios pudieren haber presentado. (97) El marco presupuestario corresponde al límite de gastos que debe contemplar el servicio en el proceso de formulación de presupuesto, el cual es informado por la Dirección de Presupuestos. De esta manera, cada presupuesto exploratorio individual se armoniza con el resto de los presupuestos presentados, con el fin de ajustarse al ingreso nacional disponible.

## 2º Discusión y aprobación:

En esta etapa, el proyecto de ley presentado por el Presidente de la República es discutido en el Congreso Nacional. El proyecto de ley que remite el Ejecutivo debe presentarse necesariamente en la Cámara de Diputados. La Constitución fija un plazo máximo para la tramitación del proyecto de ley, al disponer que si el Congreso no lo despacha dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República.

El Congreso también podrá introducir ciertos cambios, pero solo los que digan relación con la reducción de gastos, puesto que lo relativo a la estimación de recursos corresponde exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos respectivos.

Se debe considerar que el Congreso Nacional puede definir autónomamente la forma en la cual analiza cualquier proyecto de ley. En este caso particular, pese a ingresar el proyecto a tramitación a través de la Cámara de Diputados, se crea una Comisión Especial Mixta de Presupuestos constituida por representantes de ambas Cámaras. Esta comisión es la que analiza y discute el presupuesto presentado. Para estos fines, convoca a las autoridades pertinentes o a los especialistas que estime necesario. Es así como durante el mes de octubre y las primeras semanas de noviembre de cada año son citados frecuentemente ministros, jefes de servicio, autoridades de instituciones constitucionales autónomas, entre otras, con el fin de explicar y fundamentar el presupuesto solicitado, ya sea en parte o en su totalidad.

La Ley Orgánica del Congreso, en su artículo 19 dispone que el proyecto de Ley de Presupuestos será informado exclusivamente por una Comisión Especial, que se integrará con el mismo número de diputados y de senadores. Formarán parte de ella, en todo caso, los miembros de sus respectivas Comisiones de Hacienda.

El art. 207 del Reglamento del Senado señala que anualmente se designarán ocho senadores que, con los cinco miembros de la Comisión de Hacienda, representarán al Senado en la Comisión Especial de Senadores y Diputados que tendrá a su cargo el estudio del proyecto de Ley de Presupuestos que presente el Ejecutivo.

Esta comisión especial formará, a partir de sus integrantes, las subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas del proyecto. La comisión especial de presupuestos deberá informar a la Cámara de Diputados en el término de quince días, o entregar los antecedentes dentro de ese plazo, en el estado en que se encuentren, a menos de que esa Cámara prorrogue ese término (artículo 208 Reglamento del Senado).

Al final de este proceso de análisis, esta comisión envía informes a las respectivas Cámaras, los que deben ser analizados y aprobados, en general y en particular (artículo por artículo). La Ley de Presupuestos no tiene un quórum especial para su aprobación, y requiere solo del voto favorable de la mayoría de los parlamentarios presentes. En caso de existir diferencias en los artículos aprobados por la Cámara de Diputados y el Senado, el proyecto pasa a tercer trámite constitucional. En este trámite, volverá a la Cámara de origen, para que analice si acepta o no el proyecto aprobado por el Senado. Esta discusión versa solo sobre las modificaciones introducidas en el Senado, las que se

entenderán aprobadas con el voto de la mayoría de los miembros presentes.

Si las modificaciones fueren reprobadas, se formará una comisión mixta que estará integrada por igual número de diputados y senadores, la que propondrá la forma y el modo de resolver las dificultades.

El proyecto de la Comisión Mixta volverá a la Cámara, y luego al Senado. Para ser aprobado en estas, se requerirá de la mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas.

En caso de que en la Comisión Mixta no se produzca acuerdo para resolver las divergencias entre ambas Cámaras, o si alguna de las Cámaras rechazare la proposición de la Comisión Mixta, surge la posibilidad de la insistencia, y el Ejecutivo puede solicitar a la Cámara que considere nuevamente el proyecto aprobado en segundo trámite por el Senado.

Si la Cámara rechazare las adiciones o modificaciones por los dos tercios de sus miembros presentes, no habrá ley en esa parte o en su totalidad.

Si hubiere mayoría para el rechazo, menor a los dos tercios, el proyecto pasará al Senado, y se entenderá aprobado con el voto conforme de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Aprobado el proyecto de ley por el Congreso Nacional, este

será remitido al Presidente de la República quien, si también lo aprueba, dispondrá su promulgación.

Si el Presidente desaprueba el proyecto, lo devolverá a la Cámara de origen con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días. En este caso, la parte no observada regirá como Ley de Presupuestos del año fiscal para el cual fue dictada, a partir del 10 de enero del año respectivo. Cada observación debe ser aprobada o rechazada en su totalidad y, en consecuencia, no procederá dividir la votación para aprobar o rechazar solo una parte.

Las observaciones tendrán discusión general y particular a la vez, y se tendrá por aprobada la observación que lo sea por la mayoría de una y otra Cámara, con el quórum que para cada caso exija la Constitución.

Finalmente, el Congreso despachará nuevamente el proyecto al Presidente para su promulgación y publicación definitiva en el Diario Oficial. El presupuesto debe quedar totalmente tramitado a más tardar el 1 de diciembre del año anterior a su entrada en vigencia.

### 3° Ejecución:

Una vez promulgada y publicada la Ley de Presupuestos, comienza la ejecución de la misma. Consiste en la entrega mensual de los recursos presupuestarios a las diversas instituciones públicas, la actualización del presupuesto inicial mediante decretos de modificación presupuestaria<sup>98</sup>, y el registro del gasto efectivo y devengado<sup>99</sup>.

(98) En general, los servicios deberán ajustarse al presupuesto que les ha sido asignado; sin embargo, atendido a que pueden ocurrir ciertos cambios en las necesidades de ingresos, o un incremento o disminución de los gastos. Los presupuestos de las instituciones pueden ser modificados mediante decretos, los que en su gran mayoría deberán ser dictados por el Ministerio de Hacienda a proposición de los servicios que los requieran. Ejemplo: disminuir un presupuesto para que ciertos montos sean transferidos a un programa que los requiera.

(99) Aquel gasto sobre el cual se tiene un título o derecho, independiente de su actual exigibilidad.



#### 4º Evaluación:

En esta etapa se busca evaluar a través de una serie de actividades, si se dio un uso efectivo a los recursos públicos en el periodo ya concluido. La evaluación es realizada por cada ministerio o institución respecto de su presupuesto.

## Etapas de la elaboración del Presupuesto

Elaboración del Proyecto de Ley del Sector Público del próximo periodo, a través de la estimación de ingresos y gastos de cada programa presupuestario de todas las instituciones que conforman el gobierno central.

Instancia de análisis y discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público que se realiza en el honorable Congreso Nacional.



Proceso de análisis del ejercicio presupuestario del periodo anterior, por ministerio e institución, que incorpora la información presupuestaria de gasto y gestión.

Proceso de entrega mensual de los recursos presupuestarios de las instituciones, actualización del Presupuesto inicial mediante los decretos de modificación presupuestaria y registro de gasto efectivo y devengado.

## 4. Ingresos generales de la Nación

Como hemos visto a través del texto, el Estado cuenta con un presupuesto expresado en una ley, que contiene un cálculo de los ingresos que percibirá, así como una estimación de los gastos que efectuará.

En cuanto a los ingresos, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) elabora cada año un cálculo de los ingresos generales de la Nación para ser incluidos en la Ley de Presupuestos. Este cálculo consiste en un texto que sistematiza las variadas fuentes de ingresos que componen el tesoro público, entre las cuales encontramos las siguientes:

- a. **Transferencias corrientes:** consisten en los pagos que organismos del sector privado, público u otras entidades realizan al Fisco<sup>100</sup>, como por ejemplo, la donación de un privado, las transferencias que realizan entidades públicas al fisco, remates judiciales, etc.
- b. **Rentas de propiedad:** son las rentas que recibe el Estado por los bienes de su propiedad; por ejemplo, los dividendos que obtiene en su calidad de accionista de sociedades anónimas abiertas; los intereses que percibe por inversiones realizadas; la participación en las utilidades de instituciones o empresas estatales, tales como las que corresponden a la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), las rentas que percibe por las superficies concesionadas sobre los bienes fiscales y nacionales de uso público, etc.
- c. **Ingresos de operación:** son los ingresos obtenidos de la venta de bienes y servicios del Estado, como por ejemplo: las tarifas cobradas por los depósitos y custodias en los servicios de aduanas, que ingresaran al patrimonio del Estado. Lo mismo ocurre con los derechos que cobran los cónsules por actuaciones administrativas, como expedir pasaportes, visas, etc.
- d. **Otros ingresos corrientes:** consisten principalmente en las multas y sanciones pecuniarias, originadas en las infracciones a diversas disposiciones legales.
- e. **Endeudamiento:** consiste en los ingresos obtenidos por préstamos que el Estado solicita a instituciones financieras (internas o externas), con el objeto de financiar los planes y proyectos que la ley le autoriza y mandata a realizar en caso que no cuente con los recursos necesarios.
- f. **Impuestos:** son un "tributo<sup>101</sup> o gravamen exigido por el Estado para fines públicos"<sup>102</sup>. Constituyen el grueso de los ingresos que recibe el Estado y podemos definirlos como el "pago obligatorio, no sujeto a una contraprestación directa que exige el Estado a los individuos y empresas con el fin de financiar los gastos propios de la administración del Estado y la provisión de bienes y servicios de carácter público"<sup>103</sup>. Es importante destacar que los impuestos pueden perseguir ciertos objetivos adicionales, como por ejemplo, incentivar o desincentivar una actividad económica, redistribuir la renta, etc.

(100) Ente investido de personalidad jurídica para que represente al Estado en el ejercicio de los derechos patrimoniales que a este le competen. (Definición extraída del Diccionario de Administración Pública Chilena, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2002). (101) Tributos son las "prestaciones, comúnmente en dinero, que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio a los particulares, en virtud de una ley y para el cumplimiento de sus fines". VILLEGAS, HECTOR B. Curso Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1972. Existen otros tipos de tributos como, por ejemplo, las contribuciones y las tasas. (102) Definición extraída de Diccionario de la Real Academia Española, disponible en <http://www.rae.es> (103) Definición extraída del Diccionario de Administración Pública Chilena. LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2002.

Por ejemplo, para incentivar la actividad económica en regiones, la ley ha establecido algunos regímenes especiales. Mientras que para desincentivar la venta de bebidas alcohólicas y cigarrillos, se grava este tipo de productos con impuestos más altos, puesto que son perjudiciales para la salud de las personas.

De la misma forma, el impuesto a la renta producido por el trabajo es progresivo, es decir, quienes más ganan, deben pagar tasas de impuestos más altas; con este dinero, se financia el gasto público, que incluye el gasto social.

Debido a la importancia que revisten al ser la principal fuente de ingresos de la nación, nos detendremos en ellos y revisaremos los distintos tipos de impuestos que existen.

## Tipos de impuestos

Los impuestos considerados en el cálculo de ingresos generales de la Nación, ordenados según el aporte a los ingresos de la nación, son los siguientes:

- a. **Impuesto al Valor Agregado (IVA):** es el principal impuesto al consumo, es una obligación tributaria de naturaleza indirecta que recae sobre el consumo y grava, con un 19%, las adquisiciones de bienes, ya sean muebles o inmuebles, y de los servicios ya sean habituales o esporádicos. Quienes están afectos a este impuesto son los usuarios finales o consumidores.
- b. **Impuestos a la renta:** es aquel tributo que grava las rentas. Las rentas son aquellos ingresos que constituyen utilidades o beneficios que rinda una cosa o actividad y todos los beneficios, utilidades o incremento de patrimonio que se perciban o devenguen, cualquiera sea su naturaleza, origen o denominación (definición de acuerdo al artículo 2 de la Ley de la Renta 19). Ejemplos: los salarios de las personas naturales sobre cierto monto, las rentas de la industria, del comercio, de la minería y de la exportación de riquezas del mar y demás actividades extractivas, compañías aéreas, de seguros, los premios de lotería, etc.
- c. **Impuestos a productos específicos:** existen productos a los cuales el Estado ha asignado un impuesto específico a su venta. Así ocurre por ejemplo, con los tabacos, cigarrillos, y también con los combustibles.
- d. **Impuestos a los actos jurídicos:** son impuestos que gravan ciertos actos jurídicos, como por ejemplo, los que tienen relación con letras de cambio, préstamos y otras operaciones de crédito de dinero.
- e. **Impuestos al comercio exterior:** la ley de normas sobre la importación de mercaderías al país establece que todas las mercaderías procedentes del extranjero, al ser importadas al país, estarán sujetas al pago de los derechos específicos que establece el Arancel Aduanero.
- f. **Impuestos varios:** son impuestos que no caben dentro de las categorías recién mencionadas, y que constituyen una fuente de ingresos importante para el fisco. Entre ellos encontramos, por ejemplo, el impuesto a beneficio fiscal que grava a las herencias y donaciones, el valor de las patentes mineras, el impuesto que grava a los juegos de azar, entre otras.

## 5. Los gastos de la Nación

Como contrapartida a los ingresos generales de la Nación, la Ley de Presupuestos trata sobre los gastos. Los gastos son las salidas de dinero que experimenta el Presupuesto de la Nación y cuya principal finalidad es comprar bienes de consumo y proveer bienes y servicios públicos.

El manejo que el Estado tiene respecto de los bienes que se gastan y cómo se gastan corresponde a la gestión administrativa, que depende de las políticas públicas que el país adopte. Entendemos por políticas públicas a todas las "acciones y omisiones del Estado para lograr objetivos sociales"<sup>104</sup>. Así por ejemplo, si el Estado decide gastar gran parte de los ingresos en subsidios o si, por el contrario, decide no hacerlo, obedece a las políticas públicas que el Estado adopte.

**Tradicionalmente se distinguen dos tipos de gastos:**

- i. **Gasto público:** es el gasto destinado a la compra de bienes de consumo para la mantención de las instituciones públicas<sup>105</sup> de acuerdo a las autorizaciones presupuestarias. Así por ejemplo, si un ministerio necesita vehículos, oficinas, computadores, etc., estos bienes se compran con los dineros que el presupuesto destina para ello, todo de conformidad a la Ley de Compras Públicas<sup>106</sup>.
- ii. **Gasto social:** es aquella parte del presupuesto que el Estado utiliza para proveer bienes y servicios públicos, tales como educación, innovación y seguridad ciudadana, para fortalecer pequeñas y medianas empresas, para invertir en obras públicas, para mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres de la sociedad, etc. Entre estos gastos encontramos, por ejemplo, los destinados a las transferencias y los subsidios.

### 5.1. Contratación y compras públicas

El gasto público tiene por finalidad abastecer a las diversas instituciones públicas de los bienes necesarios para su funcionamiento y se ejecuta conforme a lo establecido por la Ley N°19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de suministro y Prestación de Servicios, más conocida como Ley de Compras Públicas. Esta ley señala el procedimiento por el cual deben regirse las compras y contrataciones de bienes y servicios de la administración central y descentralizada del Estado.

(104) COCHRAN, C.E., LC. MAYER, T.R. CARR, AND J. CAYER. American Public Policy: An Introduction. 8th ed. Belmont, CA: Wadsworth, 2006. (105) Observación: en el presupuesto también están los recursos humanos que no se compran ni se reclutan en Chilecompra. (106) Disponible en el sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional: <http://bcn.cl/1m20r>

La Ley de Compras Públicas creó un servicio público descentralizado, la Dirección de Compras y Contratación Pública, conocido como ChileCompra, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. Esta institución administra el Sistema de Información de Compras y Contrataciones a través del cual se realizan de manera pública y transparente las compras y contrataciones de la administración del Estado, con el objetivo de favorecer la eficiencia y el ahorro en la contratación pública, así como promover la mayor competencia en los procesos de licitación, facilitando el acceso de los proveedores a las oportunidades de negocio que ofrece el Estado.

El sistema funciona a través de una eficaz herramienta, el portal web [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl), de acceso público y gratuito que permite la participación en los procesos licitatorios. De esta forma, los proveedores presentan sus ofertas para proveer un bien o servicio particular, como por ejemplo, pasajes, artículos de escritorio, estudios, vigilancia, etc. Se trata de un punto de encuentro que permite a los distintos actores involucrados comprar y vender, posibilitando, de este modo, que los procesos de compras y contratación de bienes y servicios del Estado chileno sean abiertos, transparentes, rápidos y eficientes.

Los organismos afectos a la Ley de Compras Públicas son aquellos de la Administración Central y descentralizada del Estado, es decir, ministerios, servicios públicos, gobernaciones, municipios,

Fuerzas Armadas de Orden y Seguridad y Contraloría General de la República, entre otros.

Los procedimientos de compra contemplados por la normativa corresponden a licitación pública que es la regla general, y los procedimientos excepcionales de licitación privada y trato directo. Por otra parte, los convenios marco responden al procedimiento general de contratación y licitación pública que es efectuado por la Dirección de Compras. Se traducen en un catálogo electrónico de bienes y servicios, en el que las entidades de la administración central compran de una manera preferente con una forma simple y transparente.

Los organismos públicos regidos por la ley mencionada deben efectuar completamente sus procesos de compra y contratación a través del sistema. Así, el artículo 18 de la referida ley dispone que “los organismos públicos regidos por la ley de Compras y Contrataciones, deberán cotizar, licitar, contratar, adjudicar, solicitar el despacho y, en general, desarrollar todos sus procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras a que alude la presente ley, utilizando solamente los sistemas electrónicos o digitales que establezca al efecto la Dirección de Compras y Contratación Pública”.

Para finalizar, es importante destacar que con el objeto de proteger los derechos de quienes participen de las contrataciones y compras públicas, y garantizar la transparencia e igualdad en los procesos de licitación, la Ley de Compras

Públicas creó el Tribunal de Contratación Pública, conformado por tres abogados designados por el Presidente de la República y cuya función es conocer sobre la acción de impugnación contra los actos o las omisiones -ilegales o arbitrarios- ocurridos en los procedimientos de licitación durante el período comprendido entre la publicación y hasta 10 días hábiles posteriores a la adjudicación en el Sistema de Información.

## 5.2 Transferencias y subsidios

Como mencionamos, el Estado cuenta con diversos ingresos que se obtienen principalmente de los impuestos. El Estado gestiona y administra los recursos con el fin de cumplir con su objetivo y el desarrollo del Estado como un todo. Sin embargo, dicho desarrollo no se logra mientras no se integren y protejan los sectores y las personas que se encuentran en condiciones desfavorables o en riesgo social<sup>107</sup>, y se fortalezca ciertas actividades productivas. Es por ello que el Estado destina gran parte del presupuesto a lo que conocemos como gasto social, a través del cual apoya y favorece el desarrollo de estos sectores, redistribuyendo los ingresos que recibe y destinándolos a aquellas áreas que requieren especial atención. Para ello, el Estado hace uso de dos herramientas: las transferencias y los subsidios.

### a) Conceptos: transferencias y subsidios

Entendemos por transferencias, según lo establecido en el artículo 2 de la Ley N° 19.862 sobre Registros de Personas Jurídicas Receptoras de Fondos Públicos, "las subvenciones a personas jurídicas, sin prestación recíproca en bienes o servicios y, en especial, subsidios para financiamiento de actividades específicas o programas especiales y gastos inherentes o asociados a la realización de estos". En otras palabras, consisten en la entrega de una cantidad de dinero por parte de la administración del Estado a personas jurídicas<sup>108</sup> para el financiamiento de actividades o programas de interés público, sin que la parte que recibe tenga que dar algo a cambio.

Por su parte, los subsidios son transferencias de dinero, bienes o prestaciones que hace el Estado a ciertas personas o actividades productivas con el objeto de alcanzar metas sociales, fomentar determinadas actividades y otros fines similares. Ejemplo: el subsidio habitacional que se creó con el objeto de alcanzar una meta social, como es el mejoramiento de la calidad de vida y la integración social, para disminuir el déficit habitacional de los sectores más vulnerables de la población. Otros ejemplos de subsidios son el que otorga el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) a los productores agrícolas del país para la recuperación de los suelos que han sufrido algún proceso de degradación; el que otorga la Corporación de Fomento (CORFO) al empleo para profesionales de investigación y desarrollo, la ley que creó el subsidio al empleo juvenil, etc.

(107) Los principales riesgos sociales son la pérdida de empleo, el trabajo precario, los bajos ingresos, la enfermedad, la falta de educación y la discapacidad: así lo establece el Ministerio de Desarrollo Social. Información disponible en el sitio oficial del organismo: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/> (108) En Derecho existen dos tipos de personas: las personas naturales, que son los individuos de la especie humana, y las personas jurídicas, que son entes ficticios, capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones. Ejemplo: una Sociedad Anónima, una Compañía Limitada.

### b) Tipos de subsidios

Existen múltiples tipos de subsidios que pueden ser clasificados en dos grandes grupos: aquellos cuyos beneficiarios son ciertos sectores económicos o actividades productivas, y otros que benefician a personas y familias, principalmente de escasos recursos, con discapacidad o cesantes. En este segundo grupo encontramos algunos de los subsidios a los que se destinan mayores recursos y que se encuentran ampliamente difundidos, entre otros:

- **Subsidio habitacional:** este subsidio es impulsado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y consiste en el aporte económico que hace el Estado a quienes cumplan con los requisitos exigidos para comprar o construir una vivienda.
- **Subsidio familiar:** beneficio impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social equivalente a la asignación familiar<sup>109</sup> para personas de escasos recursos que no pueden acceder al beneficio del DFL N° 150, de 1982, por no ser trabajadores dependientes afiliados a un sistema previsional.
- **Subsidio Único Familiar (SUF):** beneficio para mujeres de escasos recursos, sin previsión y con niños que viven a sus expensas. Es un aporte equivalente a la asignación familiar.
- **Subsidio de cesantía:** consiste en la entrega mensual, por un máximo de un año, de una suma de dinero a los trabajadores cesantes.

### c) Publicidad de las transferencias

En el año 2003 se creó la Ley N°19.862 sobre Registros de Personas Jurídicas receptoras de fondos públicos<sup>110</sup>.

Dicha ley tiene por objeto dar publicidad a las transferencias que realicen los órganos y servicios públicos -incluidos en la Ley de Presupuestos-, y los municipios hacia las diversas entidades a quienes se destinen, de manera que la población pueda estar al tanto de los subsidios, donaciones y subvenciones que se realizan.

#### ¿Cómo se materializa esta publicidad requerida?

Los organismos que transfieran recursos a terceros privados o públicos deberán llevar un registro de las entidades receptoras de dichos fondos (artículo 1 de la Ley N°19.862). Será el Ministerio de Hacienda el encargado de dictar las normas e instrucciones por las que deberán regirse estos registros (artículo 7 de la Ley N°19.862).

(109) La asignación familiar es un subsidio estatal que consiste en la entrega mensual de una suma de dinero por cada carga familiar que un trabajador acredite. Es otorgada por el empleador a los trabajadores a través de Instituto de Previsión Social (ex INP) o una caja de compensación, según sea el caso. (Información disponible en la página web de la Biblioteca de Congreso Nacional: <http://www.bcn.cl/guias/asignacion-familiar>). (110) Sin perjuicio de esta norma, existe la Ley N°20.285 de Acceso a la Información Pública, que regula el principio de transparencia de la función pública, permitiendo a la ciudadanía acceder a información relevante de todos los organismos de la Administración del Estado, como por ejemplo, las dotaciones de personal de cada organismo y los sueldos que reciben sus funcionarios.

## 6. Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Sector Público

El Estado gestiona y administra sus recursos, lo que debe hacerse con sujeción a la ley y de la manera más eficiente posible. Para controlar que la administración de los recursos se realice de acuerdo a la legalidad y en forma eficiente, existen organismos que fiscalizan y controlan dicha administración.

Uno de ellos es la Contraloría General de la República que, tal como vimos previamente, es un organismo autónomo, que además de ejercer el control de la legalidad de los actos administrativos, entre otras funciones relevantes, fiscaliza la inversión de los fondos del fisco, examinando y juzgando las cuentas de quienes tengan a su cargo bienes estatales, y lleva la contabilidad general de la Nación.

Por su parte, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES), a objeto que la administración de los recursos del Estado sea eficiente y transparente, opera un sistema de evaluación y control de gestión, que se vale de múltiples instrumentos para "contribuir al mejoramiento de la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos a los diferentes programas, proyectos e instituciones, propiciando además una mejor gestión de estas y la transparencia en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas"<sup>111</sup>.

### 6.1. Instrumentos de Evaluación del Presupuesto

#### a) Evaluación Ex Ante

La Dirección de Presupuestos (DIPRES) ha incorporado en la etapa de formulación del presupuesto, la evaluación ex ante de diseño de programas, con el objeto de contar con un conjunto de antecedentes básicos relevantes para analizar la necesidad y pertinencia de su financiamiento. Este proceso considera la revisión ex ante de programas nuevos, reformulados, calificados con "desempeño insuficiente" producto de una evaluación previa, y de aquellas iniciativas que soliciten ampliaciones presupuestarias significativas.

El objetivo de la evaluación ex ante es analizar si el programa cuenta con un objetivo claro y definido, un diagnóstico preciso que dé cuenta del problema o necesidad que pretende abordar, e indicadores de desempeño que permitan su posterior evaluación y seguimiento. En base a este análisis, se entrega una calificación para cada programa, que se refiere fundamentalmente a la conveniencia de implementar la iniciativa.

(111) Disponible en el sitio web de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres): <http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-2131.html>



A partir de la creación en 2012 del Ministerio de Desarrollo Social, dicha institución realiza el proceso de evaluación ex ante para los programas sociales. Para estos efectos se han identificado los ministerios y servicios públicos que ejecutan programas sociales<sup>112</sup>, y se utiliza la Clasificación Funcional del Gasto, empleada por DIPRES para elaborar las estadísticas de las finanzas públicas.

Asimismo, este ministerio es el responsable de administrar el Sistema Nacional de Inversiones. En un contexto donde los recursos son escasos es primordial asignarlos en forma eficiente, esto implica necesariamente formular y evaluar bien los proyectos.

### **Sistema Nacional de Inversiones (SNI)**

El objetivo del Sistema Nacional de Inversiones (SNI) es proveer al país de un conjunto suficiente de buenos proyectos de inversión de modo tal que las autoridades puedan ejecutar las opciones de inversión más convenientes para la sociedad en su conjunto. La preocupación central es la eficiencia del uso de los recursos públicos de inversión.

Para lograr este objetivo, el Sistema desarrolla y difunde procedimientos metodológicos, normas y tiene un sistema de información uniforme para la formulación, preparación y evaluación de iniciativas de inversión. El SNI se basa en la asignación de recursos a proyectos específicos que previamente han sido evaluados desde un punto de vista socioeconómico.

El Sistema de Inversiones establece las bases y condiciones sobre las cuales se desarrolla el proceso de inversión pública en el país,

de manera de impulsar aquellas iniciativas de inversión más rentables para la sociedad, según los lineamientos de la política de Gobierno. Esto permite transformar ideas en proyectos de inversión, y diferenciar aquellos, cuya realización se justifica de aquellos cuya ejecución no es recomendable, desde el punto de vista de bienestar de la sociedad.

### **Definición de roles:**

- Las funciones de identificación y priorización de problemas así como de formular y evaluar los proyectos que tengan como finalidad resolver esas dificultades, se radican en las entidades inversionistas, es decir, ministerios, servicios, empresas, gobiernos regionales y municipalidades.
- El Ministerio de Desarrollo Social establece un conjunto de normas, procedimientos y metodologías de formulación y evaluación de proyectos que deben aplicar las entidades inversionistas. Además, debe someter a análisis a cada uno de los proyectos y emitir una recomendación técnica económica.
- El Ministerio de Hacienda determina los marcos presupuestarios, evalúa la capacidad de gastos de las instituciones y asigna recursos a solicitud de las entidades formuladoras. Para aprobar la asignación de recursos de un proyecto específico, debe verificar si el Ministerio de Desarrollo Social emitió una recomendación favorable (RS).
- De acuerdo a estas definiciones, los Ministerios de Hacienda y de Desarrollo Social no definen las prioridades de las entidades inversionistas, pero Hacienda, a partir de la Ley de Presupuestos, fija el marco presupuestario y el Ministerio de Desarrollo Social, define la cartera de proyectos elegibles.

(112) Corresponden a: Educación, Salud, Trabajo y Previsión Social, Interior y Seguridad Pública (Subsecretaría de Prevención del Delito y Subsecretaría de Desarrollo Regional) y Medio Ambiente.

### Subsistemas del SNI

- **Subsistema de Análisis Técnico Económico:** conjunto de normas, instrucciones y procedimientos que permite homogenizar y coordinar el proceso de identificación, formulación, presentación y evaluación de las iniciativas de inversión que llevan a cabo las distintas instituciones del sector público. Su objetivo es orientar el proceso de asignación de recursos hacia aquellas oportunidades de inversión más rentables.
- **Subsistema de Formulación Presupuestaria:** su objetivo es asignar recursos financieros a los proyectos de interés sectorial, regional y de las Empresas del Estado que cuentan con la recomendación favorable de MDS. Permite a las instituciones contar con los recursos financieros necesarios para ejecutar sus proyectos. La DIPRES es la institución responsable de formular el Presupuesto del Sector Público, la que finalmente se aprueba como:
  - Ley de Presupuesto del Sector Público.
  - Individualmente (caso Empresas del Estado).
- **Subsistema Ejecución Presupuestaria:** su objetivo es regular y supervisar la ejecución del gasto público y su respectivo financiamiento. La DIPRES tiene como función regular y supervisar la ejecución del gasto público; sin perjuicio de las atribuciones de Contraloría General de la República. La información de ejecución financiera se ingresa en el BIP y Sigfe.
- **Subsistema de Evaluación Ex - Post:** determinar la eficiencia y eficacia de las iniciativas de inversión, mediante el control de su gestión y la medición de los resultados de corto, mediano y largo plazo que esa iniciativa tiene sobre la población objetivo.

### b) Evaluación Ex post

Un segundo conjunto de instrumentos corresponde a las evaluaciones ex post de programas e instituciones desarrolladas por DIPRES, cuyos resultados retroalimentan el presupuesto. Los resultados de estas evaluaciones, no necesariamente están asociados a una rebaja o aumento de recursos, sino que se vinculan con acciones específicas, tales como rediseños, reorientación de recursos, etc., tendientes todas ellas a mejorar el desempeño de los programas evaluados, y a aportar información para la toma de decisiones presupuestarias. Actualmente, existen cuatro líneas de evaluación ex-post, que abordan distintas áreas y focos:

- i. **Evaluación de Programas Gubernamentales.** A través de esta línea se evalúa la consistencia de los objetivos y diseño del programa, aspectos de su organización y gestión y resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros).
- ii. **Evaluación del Gasto Institucional.** Tiene como objetivo evaluar el diseño y gestión institucional, así como los resultados y uso de recursos en la provisión de los productos estratégicos de la institución.
- iii. **Evaluación de Impacto.** El foco de atención está centrado en evaluar resultados intermedios y finales. Se utilizan metodologías cuasi-experimentales e información recopilada a través de encuestas, focus groups y entrevistas, entre otros.
- iv. **Evaluación de Programas Nuevos.** Tiene como objetivo diseñar la evaluación desde que se planifica un nuevo programa público, incorporando preferentemente la construcción de un grupo de control, obtenido de forma experimental.

La selección de programas a evaluar surge de una propuesta del ejecutivo (DIPRES, SEGPRES y Ministerio de Desarrollo Social) presentada al Congreso en el marco de la tramitación de la Ley de Presupuestos.

## 6.2. Instrumentos de Monitoreo

### a) Definiciones Estratégicas

Las definiciones estratégicas se obtienen a partir de la planificación estratégica institucional y toman como marco de referencia las orientaciones gubernamentales y ministeriales. Su incorporación al proceso presupuestario tiene como objetivo contribuir a mejorar la planificación de las instituciones y, a partir de esto, orientar la gestión institucional hacia el logro de resultados.

La Dirección de Presupuestos solicita esta información a través de un formato estándar (Formulario A1). La información solicitada corresponde a la misión de la institución, sus objetivos estratégicos, sus productos estratégicos (bienes y/o servicios) y sus beneficiarios, usuarios o clientes.

### b) Indicadores de Desempeño

Este proceso de construcción de indicadores de desempeño se desarrolla cada año en el marco de la formulación presupuestaria. Su objetivo es que las instituciones informen al Congreso

Nacional sobre su desempeño global, a través de un conjunto de indicadores clave. Además, los indicadores de desempeño constituyen la base para la elaboración de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

La Dirección de Presupuestos solicita la información de indicadores de desempeño a través de un formato estándar (Formulario H). Estos indicadores se elaboran a partir de las Definiciones Estratégicas presentadas por las instituciones en el Formulario A1, lo que permite alinear los indicadores propuestos con la planificación estratégica institucional.

## 7. Incentivos Remuneracionales

### I. Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)

El PMG es un instrumento de apoyo a la gestión de los servicios públicos cuyo objetivo es mejorar la gestión global de estos. Se basa en el desarrollo de áreas estratégicas y comprende para cada área uno o más sistemas de gestión, y para cada sistema, etapas de desarrollo. El cumplimiento de las etapas comprometidas por la institución para un año en particular está asociado a un incentivo de carácter remuneracional para los funcionarios<sup>113</sup>.

El PMG considera un Programa Marco común a todas las instituciones adscritas a él. Dicho programa establece seis sistemas de gestión (Sistema de Monitoreo del Desempeño Institucional, Sistema de Planificación y Control de Gestión, Gobierno Electrónico – Tecnologías de Información, Seguridad de la Información, Sistema de Gestión de la Calidad y Sistema de Gestión de Excelencia, estos dos últimos voluntarios). El Programa Marco potencia los procesos vinculados a la provisión de bienes y servicios, al establecer en al menos 60% la ponderación para el Sistema de Monitoreo. El porcentaje restante (que será como máximo de un 40%) se debe distribuir entre el resto de los sistemas<sup>114</sup>.

### II. Metas Anuales de Eficiencia Institucional (MEI)

Surgen con la dictación de la Ley N° 20.212, de 2007. La asignación asociada a su cumplimiento se otorga a los funcionarios públicos no afectados al PMG.

Al igual que el PMG, las MEI se basan en el desarrollo de áreas estratégicas y comprende para cada área, uno o más sistemas de gestión, y para cada sistema, etapas de desarrollo. El cumplimiento de las etapas comprometidas por la institución para un año en particular, está asociado a un incentivo de carácter remuneracional para los funcionarios. Las etapas y sistemas corresponden a las mismas del PMG.

El pago asociado se calcula de acuerdo al artículo 9 de la Ley N° 20.212 y corresponde a un porcentaje variable de los estipendios señalados en el artículo 10 de esta. Es concedido a todos los funcionarios identificados en el primer párrafo del artículo 9 antes citado, y varía anualmente de acuerdo al grado de cumplimiento de las metas de eficiencia institucionales planteadas. Actualmente, la asignación se paga en un 100% si el cumplimiento de las metas planteadas es igual o superior a

(113) El incentivo monetario establece que el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en un PMG anual dará derecho a los funcionarios del servicio respectivo a un incremento de 7,6% de sus remuneraciones siempre que la institución haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de un 3,8% si dicho cumplimiento fuere igual o superior a 75% e inferior a 90%. (114) Así, en 2015 más del 90% de las instituciones solo cuenta con el Sistema de Monitoreo, y ya han completado su egreso de los demás sistemas de gestión, el que será obligatorio.

un 90%; en un 50% si es igual o superior a un 75% e inferior a un 90%; y no se pagas si es inferior a un 75%.

### III. Metas de Recaudación

La ley N° 19.401 estableció una asignación para todos los funcionarios/as de la Contraloría General de la República, el Servicio de Impuestos Internos, el Servicio Nacional de Aduanas, el Servicio de Tesorerías, el Consejo de Defensa del Estado y la Secretaría y Administración General del Ministerio de Hacienda. Asimismo, la ley N° 19.646 estableció una asignación especial de estímulo por desempeño en el cumplimiento de metas de reducción de la evasión tributaria para el personal de planta y a contrata del SII.

La asignación procede cuando la recaudación neta en moneda nacional del año anterior haya excedido a una recaudación base para el mismo año.

El pago asociado se calcula de acuerdo al artículo 12 de la ley N° 19.041 y corresponde a un porcentaje de las remuneraciones, excluidas las asignaciones de zona. Dicho porcentaje es mayor o menor dependiendo de la magnitud de la variación de la recaudación neta anual correspondiente al año anterior, en moneda nacional, del Subtítulo Ingresos Tributarios de la Ley de Presupuestos, excluidas las multas e intereses. En el caso particular del Servicio de Impuestos Internos se suma, además, la asignación especial de estímulo por desempeño en el cumplimiento de

metas de reducción de la evasión tributaria, cuyos beneficiarios y forma de pago se estipulan en la ley N° 19.646.

Actualmente, la asignación se paga en un 100% si el cumplimiento de las metas planteadas es igual o superior a un 90%; se paga un 50% si es igual o superior a un 75% e inferior a un 90%; y no se paga asignación si es inferior a un 75%.

### IV. Ley Médica

Su denominación responde a que favorece directamente a los médicos. Consiste en el establecimiento de normas especiales para profesionales funcionarios/as que se desempeñen en cargos con jornadas de 11, 22, 33 y 44 horas semanales de la ley N° 15.076 en los establecimientos de los servicios de salud, incluidos los cargos de la planta de directivos con jornadas de dicho cuerpo legal (Ley N° 19.664, artículo 37; Decreto 849, de 2000, "Reglamento para pago de bonificación por desempeño colectivo institucional", ambos del Ministerio de Salud).

La formulación de los compromisos es realizada por el Ministerio de Salud en conjunto con el Ministerio de Hacienda, que elaboran un decreto en el cual se fijan los compromisos para el pago de bonificación por desempeño institucional.

En el decreto se detallan las áreas prioritarias de los servicios de salud, sus objetivos y los compromisos de todos los servicios de salud para el año siguiente. Estos compromisos consisten en un conjunto de indicadores, con sus respectivas metas y prioridades.

## V. Premio Anual por Excelencia Institucional (PAEI)

Surge con la dictación de la ley N° 19.882, de 2003. Se otorga anualmente a las tres instituciones que se destaquen por los resultados alcanzados en aspectos tales como gestión, eficiencia institucional, productividad y calidad de los servicios proporcionados a sus usuarios/as.

Pueden postular aquellos que hayan cumplido con el 100% del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), Metas de Eficiencia Institucional (MEI), o de otros incentivos asociados al desempeño institucional, suscritos con el Ministerio de Hacienda.

Consiste en un incentivo económico equivalente a un 5% mensual de los haberes que sirven de base de cálculo para asignación de modernización, para los funcionarios/as de las tres instituciones mejor evaluadas.

La administración y el otorgamiento del Premio recaen en el Servicio Civil y cuenta para ello con un reglamento que establece su aplicación y procedimientos generales (Ver Módulo 4)

## VI. Convenio de Desempeño Colectivo (CDC)

Es un instrumento que surge con la dictación de la ley N° 19.553, de 1998. Reemplaza al incentivo por desempeño individual de la asignación de modernización.

Permite estimular el trabajo en equipo de los funcionarios públicos en el cumplimiento de metas orientadas a brindar un mejor servicio a la ciudadanía.

El pago asociado se calcula de acuerdo al artículo 7 de la ley N° 19.553 y corresponde a un porcentaje variable de los estipendios señalados en el artículo 4 de dicha ley. Es concedido a los funcionarios/as que se desempeñen en equipos, unidades o áreas de trabajo, en relación con el grado de cumplimiento de las metas anuales fijadas para cada uno de ellos.

La asignación se paga como porcentaje variable que depende del cumplimiento de las metas comprometidas.

## VII. Otros mecanismos de Incentivo

Existen otros mecanismos de incentivos, que se han generado gradualmente y que abarcan a distintas instituciones:

- a. **Metas Institucionales y Colectivas para el Poder Judicial.** Corresponde al pago de un bono por desempeño institucional y colectivo para los funcionarios del Poder Judicial, de la Academia Judicial, de la Corporación Administrativa y del Departamento de Bienestar del Poder Judicial, sobre la base del cumplimiento de metas anuales. Las instituciones del Poder Judicial formulan metas institucionales y colectivas en base al Programa Marco aprobado por una Comisión Resolutiva Interinstitucional.
- b. **Convenios de Gestión Institucional del Ministerio Público.** Es un bono al que tienen derecho los fiscales y los funcionarios del Ministerio Público, sobre la base del cumplimiento de un Compromiso de Gestión Institucional. Se basa en el desarrollo de un Programa Marco establecido de común acuerdo entre el Fiscal Nacional y el Ministro de Hacienda.
- c. **Metas de Eficiencia Institucional de los Tribunales Tributarios y Aduaneros.** Corresponde a un incentivo institucional asociado al cumplimiento de metas de desempeño institucional, para los Jueces y demás funcionarios de los Tribunales Tributarios y Aduaneros, que se paga en relación al cumplimiento de metas de desempeño, resultado y calidad de servicio.
- d. **Bonificación por Calidad de Servicio del Servicio de Registro Civil e Identificación.** Es una bonificación anual entregada a los funcionarios del Registro Civil, en base a la evaluación de un Índice de Satisfacción que mide la calidad de la atención entregada por dicha institución a sus usuarios. Esta bonificación es adicional a la que se recibe a través de otros mecanismos de incentivo tales como el PMG y desempeño colectivo.

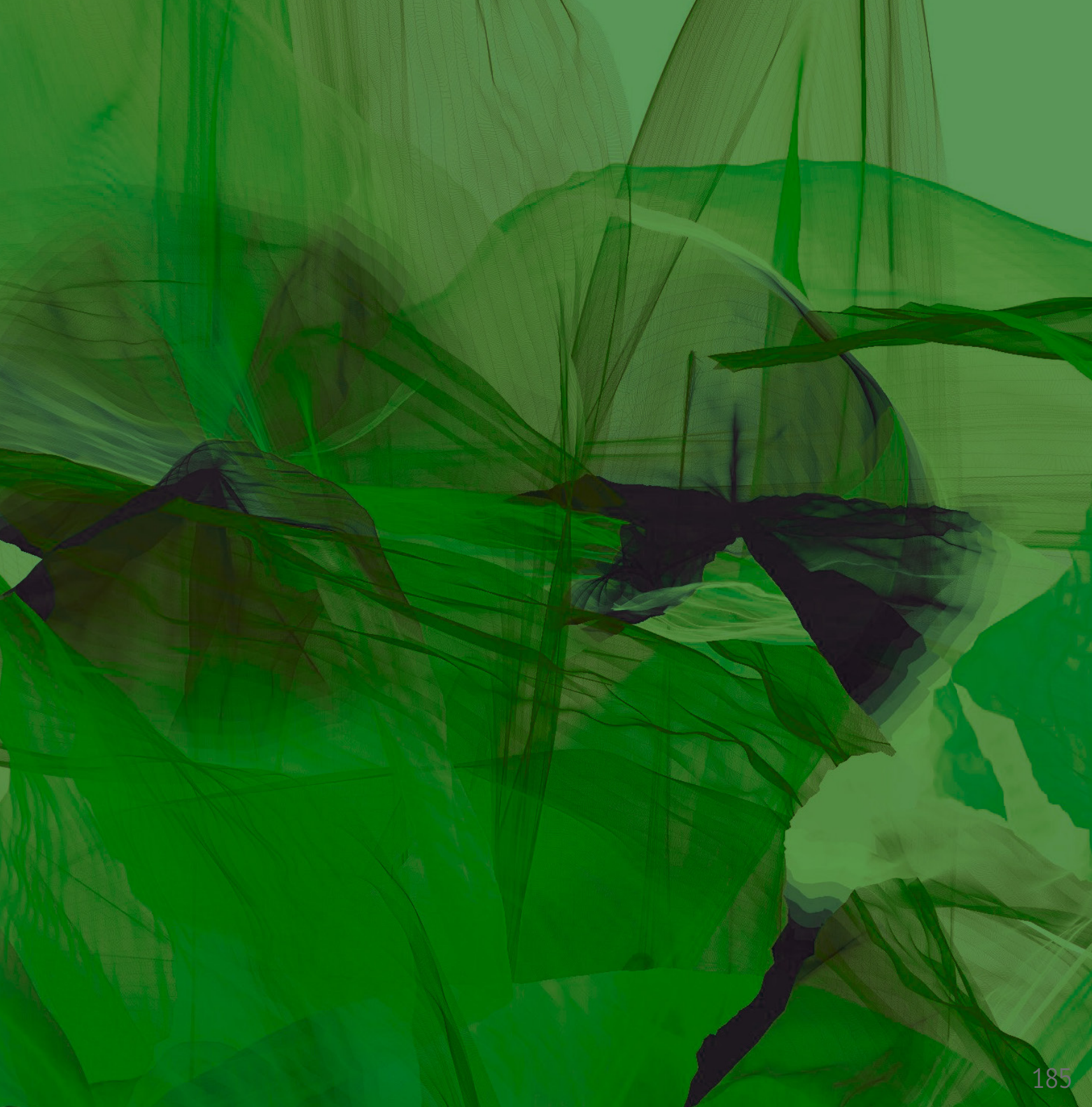
---

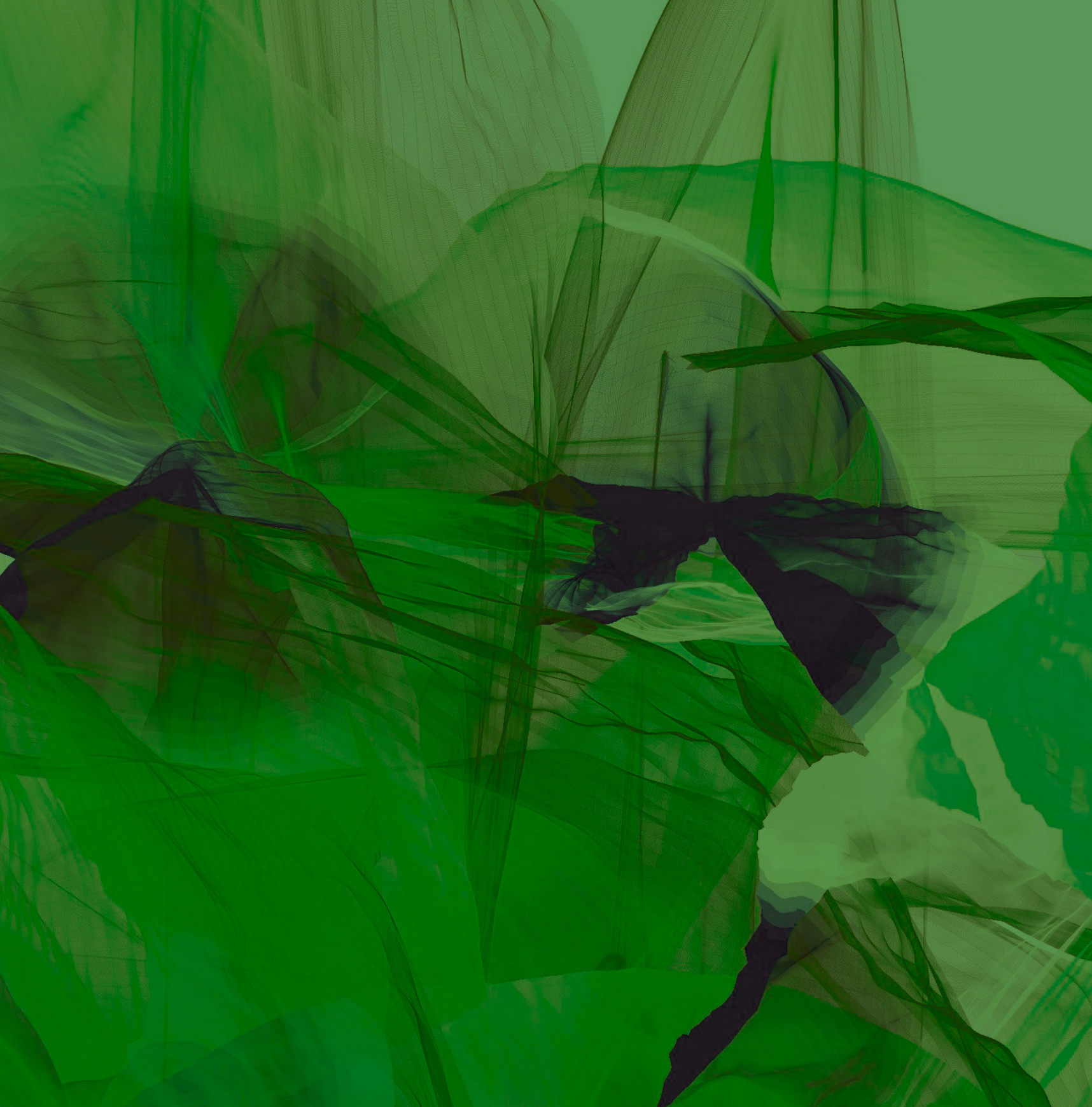
## RESUMEN

El Estado cuenta con un presupuesto que corresponde a una Ley de la República, aprobada anualmente, que identifica ingresos y gastos. Los ingresos están constituidos principalmente por los impuestos. Los gastos, por su parte, dependerán de la gestión de dichos ingresos, la que a su vez, dependerá de las políticas públicas que el país desarrolle, todo ello con una estricta sujeción a la Ley de Presupuesto y a los principios de eficiencia, transparencia y publicidad, pues solo de este modo el Estado podrá alcanzar sus metas y lograr sus fines.

A su vez, la gestión de los recursos es fiscalizada y controlada por la Contraloría General de la República y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, quienes cuentan con diversos mecanismos e instrumentos para evaluar y controlar que la gestión de los recursos del Estado sea ajustada a la ley, eficiente y transparente.







---

**MISIÓN DEL SERVICIO CIVIL:**

Fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos.

---

# SERVICIO CIVIL

[www.serviciocivil.cl](http://www.serviciocivil.cl)



@ADP\_Chile - @empleospublicos - @directoreschile - @PracticasChile - @DesafioInnova