



UNIVERSIDAD DE VALPARAISO

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESCUELA DE ADMINISTRACION PÚBLICA**

**“PROPUESTA DE MANUAL DE COMPLIANCE EN LA
MUNICIPALIDAD DE SAN JOAQUIN”**

**SEMINARIO DE TÍTULO PARA OPTAR AL TÍTULO DE
ADMINISTRADOR PÚBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Alumno

SEBASTIAN CONTRERAS VARGAS

Profesor Guía

DIEGO DEL BARRIO VÁSQUEZ

INDICE

<u>Resumen</u>	4,5
<u>INTRODUCCIÓN</u>	5-7
<u>MARCO TEORICO</u>	7,8
Corrupción	8
Inicios de compliance en el mundo	8-10
<u>Compliance en Chile</u>	11
<u>Conceptos generales asociados a compliance</u>	12-30
Corrupción en Chile	30-33
Historia de la corrupción en Chile	33-36
Ideología globalizadora y neoliberalismo	36
Los grandes casos de corrupción en la dictadura militar	37-42
Visión de la corrupción por la ciudadanía chilena	42-44
Los perfiles de como abarcar la corrupción	44
Términos asociados a los sistemas de control y orden existentes en los organismos públicos	45-49
<u>MARCO METODOLÓGICO</u>	50,51
<u>OBJETIVO DEL PROYECTO</u>	51-53
<u>MARCO INSTITUCIONAL</u>	54
<u>Acciones para la generación de un modelo de prevención de delito</u>	55
1) Acción inicial de obtención de información, contacto y reconocimiento con el área donde será implementado el modelo.	55,56
1.1) Herramientas utilizadas en esta etapa	56-59
2) Elaboración de métodos y programación	59
2.1) Herramientas utilizadas en esta etapa	60

3) Desarrollo del modelo de compliance en rendiciones de operaciones en la Municipalidad de San Joaquín.....	61
3.1) Herramientas utilizadas en esta Etapa.....	62
3.2) Estructura orgánica de un modelo de prevención de delitos en la Municipalidad de San Joaquín.....	62,63
3.3) Consejo de prevención de delitos.....	63,64
3.4) Composición del consejo de prevención de delitos	64
3.5) Comité de ética	65
3.6) Encargado de prevención	65,66
3.6.1) Características del encargadp de prevención	66,67
3.6.2) Funciones del encargado de prevención	67-73
3.7) Sistemas de apoyo al modelo de prevención de delitos	73-75
4) Detección de la /FT/DF	75,76
<u>CONCLUSIONES</u>	76,77
Bibliografía	78
<u>MANUAL DE PREVENCIÓN DE DELITOS DE FUNCIONARIOS MUNICIPALIDAD DE SAN JOAQUÍN</u>	79-90

Resumen

Buscando mejorar las prestaciones del estado respecto a la ciudadanía, después del régimen de la dictadura se empezaron a crear e implementar reformas para la modernización del estado y de los servicios públicos para así lograr la mayor eficiencia y eficacia del manejo de los bienes nacionales; Así se fueron creando diferentes sistemas de control fondos y de recursos públicos siendo muchos de estos mecanismos erróneos o mostrando variadas falencias u otros simplemente llevados a cabo de forma equivocada.

La correcta gestión de los recursos es sumamente importante en una organización debido a que estos son lo más importante para mantenerla funcionando y más aún para que estas crezcan, es así como la maximización del uso de estos se hace sumamente necesaria en una entidad y más si esta tiene el carácter de ser estatal. De igual manera las organizaciones de nuestro país necesitan más credibilidad hacia los usuarios cosa que en Chile hace mucho se asocia a desprestigio que va en aumento cada vez más. Por eso se hace inevitable que la población chilena empiece a confiar nuevamente en la administración del estado empezando por un organismo más cercano a la ciudadanía que en este caso será una municipalidad.

A continuación en mi seminario de tesis intentare ahondar en los sistemas de control de recursos de los servicios públicos nacionales para evitar la corrupción en estos centrándome en la Municipalidad de San Joaquín para lograr entender por qué se ha fallado en su mayoría a la hora de controlar los bienes de las organizaciones públicas. De igual manera analizaré cómo es la corrupción actualmente en nuestro país y lograr comprender como se pueden mejorar los mecanismos y acciones para evitar este problema tan grave que aún está tan presente en nuestro sistema público nacional.

Es por eso que analizaré el concepto de “compliance” que a lo largo de la historia ya sea mundialmente como en Chile el cual se ha hecho sumamente importante para las organizaciones privadas y mucho más aún para las que son de carácter público debido a que los recursos manejados son del fisco es decir de todo el país.

De esta forma desarrollaré un manual de prevención con el cual querré dar alertas sistemáticas preventivas para evitar que en la Municipalidad de San Joaquín ocurran fraudes al fisco controlando las acciones de los funcionarios a través de encargados profesionales y de confianza los cuales se comprometerán a supervisar la organización

de manera en que está cada vez maneje sus finanzas de una manera más segura y eficiente para que así dicha municipalidad se desarrolle y crezca cada vez de manera más infalible y fiable para la población de la cual es parte la organización.

INTRODUCCION

Las constantes y rápidas modificaciones que ha sufrido la sociedad en las últimas décadas en materia de comunicaciones y tecnología, nos dan cuenta de un acercamiento extremadamente rápido y expedito a la información a todas las personas, independiente del estrato social, educacional e incluso ubicación geográfica. Esta rápida e inagotable fuente de información cada día crece más, permite que millones de usuarios accedan a internet y sus sistemas de búsqueda, lo que admite recabar casi cualquier antecedente, sumado a la velocidad con que una información en particular puede conocerse a nivel mundial (“viral”) en cosa de minutos.

Considerando este hecho, es que así como un usuario en cualquier parte del país puede enterarse de una situación positiva de una entidad pública, del mismo modo puede tomar conocimiento de los motivos que detonaron un fraude, personas involucradas, consecuencias y cantidades que fueron comprometidas en el proceso del ilícito. De ahí que la reputación de una institución en cosa de minutos puede pasar de ser una entidad fiable, seria y en funcionamiento, a tener tanto nivel de rechazo por parte de la ciudadanía, que puede incluso gestarse un olvido casi instantáneo de las buenas prácticas y acciones que la organización y sus miembros tuvieron en un periodo no muy lejano en el tiempo.

Por otra parte, ese mismo acceso a la información ha permitido que cada día más personas puedan tener conocimiento de datos de nuestras instituciones públicas, sus sistemas de trabajo, dotaciones , actividades, relaciones con entidades estatales y privadas, lo cual claramente también es una herramienta a la mano de inescrupulosos que pretenden que el estado sea una de sus tantas víctimas, eso sin considerar los importantes daños que provoca la carencia de entregar un servicio de calidad y de carácter fiscal, dado que está orientado a personas que no tienen otro medio de acceder a muchas opciones, más que con el patrocinio del fisco y más aún si analizamos a las municipalidades que son organismos sumamente importantes para la población más

vulnerable considerando que son las entidades estatales descentralizadas más cercanas a la ciudadanía en sí.

Las anteriores premisas en resumen obligan a las organizaciones tanto de la administración central del estado, como a las descentralizadas, a considerar impulsar un aumento de los medios y procesos asociados a resguardo de sus operaciones, ya que la exposición a potenciales delitos es cada día mayor y más plausible, lo cual debe ir en directa proporción con el desarrollo de mecanismos de prevención acordes a la realidad institucional.

Por estos motivos, es que el desarrollo de un modelo de prevención de delitos (o modelo de compliance) constituye una real y eficiente herramienta de apoyo al control de las operaciones de la organización, estableciendo mecanismos de apoyo a los ya existentes, pero incrementando acciones “ex ante”, vale decir, promueve la prevención ante eventuales delitos que asoman en diferentes operaciones de la organización.

Mi estudio va enfocado en las municipalidades como modelo inicial, instaurándose específicamente en la Municipalidad de San Joaquín que es un organismo público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es financiar en todo o parte ya sean planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social que se formulen en la comuna de San Joaquín, al igual que la correcta administración de los servicios básicos de dicha comuna, debido a esto la intuición efectúa comúnmente transferencias a entidades públicas y privadas por lo que esta genera una alta probabilidad de que sus acciones estén expuestas a la comisión de delitos de alguna especie, siendo fundamental el desarrollo de un modelo de prevención. El impulso de un modelo de prevención de delitos, llevaría a la Municipalidad de San Joaquín a ser una de las instituciones estatales que adquiriría un nivel reputacional mucho más alto entre las municipalidades y posteriormente entre los diversos organismos de carácter más centralizado, ya que desarrollaría un potente instrumento en contra de operaciones inescrupulosas y perseguir a funcionarios inescrupulosos.

La presente tesis, toma en consideración este complejo escenario y aborda desde la perspectiva operativa, el impulso de un modelo atingente a la realidad de las instituciones municipales y la necesidad de operar bajo máximos estándares de transparencia y control, orientando no solo sus labores hacia niveles de excelencia en cuanto a verificación y monitoreo, sino en instaurar una conciencia en la manera de trabajar en sus funcionarios,

quienes no solo obraran bajo la ley establecida, sino que harán parte de su cultura el evitar delitos.

Marco Teórico: Combatiendo la corrupción “compliance o cumplimiento”.

La inclusión de las sociedades mercantiles públicas dentro del régimen de responsabilidad penal de la persona jurídica ha sido decisiva para que dichas sociedades implementen y desarrollen programas de prevención de delitos, y estén asignando, en mayor o menor medida, recursos específicos para crear e integrar una función de ‘compliance’ (o cumplimiento normativo) en sus estructuras organizativas.

Compliance (o cumplimiento) se define como la función independiente que identifica, asesora, alerta, monitorea y reporta los riesgos de sanciones, peligros de pérdidas financieras y pérdidas de reputación que se producen por inobservancia de leyes, regulaciones, códigos de conducta y estándares de buenas prácticas. De este modo, podemos establecer que el compliance nace con un claro sentido de hacer cumplir regulaciones que impidan la existencia de acciones delictuales, instaurando barreras y salvaguardas que protejan la adecuada funcionalidad de organizaciones tanto de carácter público como privado.

En su mayor medida, el compliance permite a la organización pública la detección de fraudes o acciones reñidas con la normativa o la legislación vigente, impulsando prácticas adecuadas (transparencia en la organización) y enmarcadas dentro de procesos normativos que se instituyen y exigen tanto a nivel nacional o internacional. El compliance, se gesta con el claro objetivo de mantener a la organización dentro de los cánones jurídicos correctos, permitiendo a esta desarrollar medidas recurrentes en contra de cualquier actividad que envuelva operaciones ilícitas y que perjudiquen el cumplimiento de lo estipulado por la ley, es decir, que este es sumamente necesario para la organización y su objetivo de lograr la mejor eficiencia y eficacia a la hora de la gestión de todos los recursos disponibles. En base a estas definiciones y consideraciones, podemos establecer que posee una esencia orientada hacia el control y prevención, constituyendo un procedimiento de constante revisión y estudio de las operaciones de las organizaciones, con el fin de impedir procedimientos que acarreen medios, acciones y resultados de carácter ilegal.

El compliance en un principio estaba orientado al sector privado debido a los numerosos recursos con los que estos cuentan, pero luego al empezar a salir a la luz los graves problemas relacionados a la “corrupción” en el mundo de la administración pública este término adquirió un valor estratégico mayor, ya que en este ámbito la totalidad de las acciones que se emprenden, tienen directa relación con la fe pública y los recursos y acciones del fisco, por lo cual las entidades pertenecientes al aparato estatal, deben estar sometidas a una dinámica de control más estricta, más exhaustiva y de mayor impacto, dado que los resultados de sus operaciones impactan de manera directa a toda la sociedad en su conjunto. Este impacto se ve aún más amplificado, si visualizamos los nefastos efectos que genera la corrupción en los órganos del estado, la que de no haber tenido salvaguardas, lo más seguro es que se habría expandido de manera rápida y con consecuencias inconmensurables.

Corrupción.

La corrupción, usualmente, se entiende como un concepto que engloba aquellas conductas de funcionarios públicos que favorecen los intereses particulares por sobre los intereses públicos o de la comunidad en general. En este sentido, la corrupción vendría siendo el antónimo de la probidad administrativa, por lo que la vulneración de cualquiera de las obligaciones funcionarias establecidas en el derecho chileno constituiría un indicio de corrupción.

Inicios del compliance en el mundo.

Desde que los estados son naciones autónomas con patrimonios propios, el manejo de los recursos de estos es un tema esencial debido a que al ser de carácter público o estatal estos requieren de un manejo especial a la hora de su control. Así al transcurrir el tiempo la fiscalización del manejo de estos recursos se hizo demasiado necesaria debido al mal manejo que se le empezó a dar a dichos recursos a nivel global, hasta que un día este tema explotó. En la década de los 70 sale a la luz pública el escándalo protagonizado por la Empresa aeronáutica Lockheed, la cual soborna a altos funcionarios del gobierno Japonés con el objetivo de fomentar las ventas de sus aeronaves en la Nación asiática. En dos años, la empresa aeronáutica norteamericana reconoce haber sobornado a altos funcionarios gubernamentales del país oriental para potenciar sus

ventas, desembolsando un total de 2.600.000 de dólares por este concepto, destacando dentro de estos pagos a altos funcionarios, el entonces primer Ministro Kakuei Tanaka. Los pagos estaban destinados a la obtención de contratos que permitirían la comercialización con las diferentes aerolíneas.

La empresa Lockheed fue multada con un total de 647.000 dólares por concepto de violaciones legales, exportación ilícita y fraude, y más aún esta compañía además efectuó pagos en más de 15 naciones, alcanzando la suma de 30.000.000 en total. Con posterioridad a este escándalo, la empresa informó de un nuevo rumbo en su política interna, la cual ahora estaría orientada a desarrollar acciones anti corruptivas y así impedir que situaciones como la descrita pasasen nuevamente.

Fue así como este caso fue el puntapié inicial a nivel mundial para que los estados se dieran cuenta que eran necesarias claramente políticas anti corruptivas o fiscalizadoras en el área pública, lo que permitió abrir la puerta a una serie de investigaciones que lograron determinar que más de 400 empresas de EE.UU llevaban a cabo pagos a funcionarios de gobierno , lo que incluía a norteamericanos y extranjeros, generando la condena de la sociedad americana y fomentando la pérdida de confianza del ciudadano común hacia su estado.

Luego de esto y con el claro objetivo de recuperar la confianza en las compañías americanas, EE.UU impulsa en el año 1977 la creación del Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), cuerpo legal destinado a evitar el pago de cualquier tipo de pago a funcionarios extranjeros, exigiendo además, la existencia de procedimientos y sistemas de control a las empresas en cuanto a actos de esta naturaleza . Es así como podemos establecer como la génesis del compliance este hecho, al ser la primera ley tendiente a evitar el fomento de acciones corruptas, como es el caso de pago a funcionarios extranjeros, sentando las bases de un cumplimiento normativo para las empresas.

Pasado el tiempo a medida que transcurrieron los años, el evidente avance de las comunicaciones, la apertura económica, la generación de tratados, acuerdos internacionales y el fomento del comercio a escala global, permitió que grandes corporaciones fueran capaces de llegar a cualquier rincón del planeta a efectuar transacciones y a transformarse en competidores directos con empresas que antiguamente, solo tenían rivales de carácter local y con características claramente definidas. La “globalización” hizo que las operaciones económico-financieras ya no solo se remitían al campo nacional, el abarque del mercado se encontraba en cualquier punto

del mundo, independiente de su cultura, costumbres, legislación y relaciones comerciales. De este modo, la competencia y la necesidad de tomar rápidamente cualquier ventaja competitiva, obligaba a las empresas a tomar medidas extremas para lograr un rápido posicionamiento.

El FCPA, en el caso norteamericano, impidió que se fomentara aún más la corrupción por pagos a funcionarios extranjeros, medida ya común antes de la aprobación de esa ley en organizaciones de EE.UU, con lo cual era posible derribar eficientemente la competencia, acrecentando la corrupción, pero ese cuerpo legal pone orden y vigilancia sobre esas acciones.

Si bien varios países comienzan a tomar medidas legislativas relacionadas con la corrupción existente en los funcionarios nacionales, aun así debido a vacíos legales y la inexistencia de una norma expresa que castigara el soborno a funcionarios extranjeros, se permitió que muchas empresas que realizaban transacciones comerciales en otros países, mantuviesen la mala práctica que industrias de EE.UU habían utilizado para incrementar sus ventas.

Es así como en 1997 se crea la convención de la OCDE “sobre el combate al cohecho a funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales”, basada en el hecho de que el cohecho en los funcionarios públicos extranjeros , acarrea una serie de consecuencias nefastas, las cuales generan “serias complicaciones de carácter moral y político, y es una grave amenaza al desarrollo y preservación de las instituciones democráticas, la que no sólo socava el desarrollo económico sino que también distorsiona la competencia por el mal direccionamiento de los recursos”.

Compliance en Chile.

La primera ocasión en que se comenzó a regular en cuanto a acciones orientadas a sancionar acciones en que se incurriera en blanqueamiento o lavado de activos, data del año 1995 época en que se publicó la Ley 19.366 (Ley 19366, 1.995) y en la que si bien, no se hace directa alusión a ese tipo de acciones de manera explícita, establece las bases de sancionar a quienes aprovecharan ganancias provenientes de acciones de venta o comercialización de estupefacientes, instaurando el castigo al lavado de activos obtenidos por el cometido de delitos .

En el año 2003, se crea la Ley N°19.913 (Ley 19.913, 2003) la cual da origen a la “unidad de análisis financiero”, teniendo por objetivo la prevención de acciones que estén destinadas a la utilización del sistema financiero para ocultar o disimular el origen ganancias provenientes directa o indirectamente de perpetración de delitos. El espíritu de este cuerpo legal, está orientado a evitar el blanqueamiento de bienes que son adquiridos de manera ilícita, evitando el lavado de activos y poniendo un cerco a este tipo de acciones que encadenan una serie de consecuencias nefastas en las organizaciones del estado, dada su alta posibilidad de enquistarse como una red cada vez más amplia y con opciones muy variadas de ocultarse en diversas formas. Se fomenta de este modo, la existencia de un marco normativo cada vez más sólido y eficaz, gestando un perfeccionamiento mayor que evite fraudes y acciones delictivas. La unidad de análisis financiero (UAF) posee como misión institucional prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica, para la comisión de delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en Chile, mediante la realización de inteligencia financiera, la emisión de normativa y la fiscalización de su cumplimiento, con el fin de proteger al país y su economía de las distorsiones que generan estos delitos¹.

¹ Ley 20.818. (Perfecciona los mecanismos de prevención, detección, control, investigación y juzgamiento del delito de lavado de activos, 2015)

Conceptos generales asociados a compliance.

Lavado de activos.

El lavado de activos (LA) busca ocultar o disimular la naturaleza, origen, ubicación, propiedad o control de dinero y/o bienes obtenidos ilegalmente. Implica introducir en la economía activos de procedencia ilícita, dándoles apariencia de legalidad al valerse de actividades lícitas, lo que permite a delincuentes y organizaciones criminales disfrazar el origen ilegal de su producto, sin poner en peligro su fuente.

Generalmente se identifica el narcotráfico como el principal delito base del lavado de activos, pero no es el único, ya que el lavado de activos también se puede originar en la venta ilegal de armas, trata de personas, redes de prostitución, malversación de fondos públicos, el uso malicioso de información privilegiada, cohecho, fraude informático y terrorismo, entre otros delitos.

Todos ellos producen beneficios y ganancias mal habidas, que crean incentivos para que se intente legitimarlas.

- Entre los riesgos que involucra el lavado de activos destacan:
- Sociales: al favorecer indirectamente la criminalidad, permitiendo al delincuente legitimar el producto del delito.
- Económicos: al producir distorsiones en los movimientos financieros e inflar industrias o sectores más vulnerables.
- Financieros: al introducir desequilibrios macroeconómicos y dañar la integridad del sistema financiero.
- Reputacionales: por la pérdida de prestigio, crédito y/o reputación tanto de entidades financieras como no financieras y de sus profesionales.

Delitos base o precedentes.

Se les denomina “delitos base o precedentes” de lavado de activos (LA) a aquellos cuyo producto -dinero o bienes- busca ocultar o disimular, dado su origen ilícito.

El narcotráfico solo es uno de estos delitos precedentes, ya que a él se suman el cohecho, la malversación de caudales públicos, el uso de información privilegiada, la promoción de la prostitución infantil y el terrorismo, entre muchos otros. Todos ellos producen recursos obtenidos en forma ilegítima, condición que los delincuentes buscan limpiar, introduciéndolos en la economía a través de actividades lícitas.

El siguiente catálogo identifica las leyes y detalla los delitos que ellas contienen, considerados como precedentes de LA en Chile, de acuerdo a lo establecido en el artículo 27 letra a) de la Ley N° 19.913.

- a) Ley N° 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- b) Ley N° 18.314, que determina las conductas terroristas y fija su penalidad.
- c) Ley N° 18.045, sobre mercado de valores (Título XI).
- d) Ley General de Bancos (Título XVII del D.F.L N° 3, de 1997).
- e) Ley N° 17.798, sobre control de armas (Art. 10).
- f) Código Penal (delitos previstos en los párrafos 4, 5, 6, 9 y 9 bis del Título V y 10 del Título VI, todos del Libro Segundo del Código Penal; en los artículos 141, 142, 366 quinquies, 367, 374 bis, 411 bis, 411 ter, 411 quáter, 411 quinquies, y los artículos 468 y 470, N° 8, ambos en relación al inciso final del artículo 467 del Código Penal).
- g) Código Tributario, Art. 97 N°4 párrafo tercero.
- h) Ley N°17.336, de Propiedad Intelectual, Art. 81 inciso segundo.
- i) Ley Orgánica Constitucional del Banco Central, Arts. 59 y 64.
- j) Ordenanza General de Aduanas, Art. 168.

Financiamiento del terrorismo.

El financiamiento del terrorismo (FT) es cualquier forma de acción económica, ayuda o mediación que proporcione apoyo financiero a las actividades de elementos o grupos terroristas. Aunque el objetivo principal de los grupos terroristas no es financiero, requieren fondos para llevar a cabo sus actividades, cuyo origen puede provenir de fuentes legítimas, actividades delictivas, o ambas.

Las técnicas utilizadas para el lavado de activos (LA) son básicamente las mismas que se usan para encubrir las fuentes y los fines del financiamiento del terrorismo. No obstante, sin importar si el origen de los recursos es legítimo o no, para los grupos terroristas es importante ocultar la fuente y su uso, a fin de que la actividad de financiamiento pase

inadvertida.

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) recomienda que cada país tipifique como delito el financiamiento del terrorismo (FT), los actos terroristas y las organizaciones terroristas y que los clasifique como delitos que dan origen al lavado de activos.

Asimismo, sugiere que las nueve recomendaciones especiales diseñadas por el organismo para combatir el financiamiento del terrorismo, sumadas a las 40 Recomendaciones sobre lavado de activos, sean el marco para prevenir, detectar y eliminar ambos delitos.

Serán considerados delitos terroristas:

- Los de homicidio sancionados en el artículo 391; los de lesiones establecidos en los artículos 395, 396, 397 y 398; los de secuestro y de sustracción de menores castigados en los artículos 141 y 142; los de envío de cartas o encomiendas explosivas del artículo 403 bis; los de incendio y estragos, descritos en los artículos 474, 475, 476 y 480, y las infracciones contra la salud pública de los artículos 313 d), 315 y 316, todos del Código Penal.
- Asimismo, el de descarrilamiento contemplado en los artículos 105, 106, 107 y 108 de la Ley General de Ferrocarriles.
- Apoderarse o atentar en contra de una nave, Art. 1 N° 2 a) y b) aeronave, ferrocarril, bus u otro medio de transporte público en servicio o realizar actos que pongan en peligro la vida, la integridad corporal o la salud de sus pasajeros o tripulantes.
- El atentado en contra de la vida o la integridad corporal del jefe del estado o de otra autoridad política, judicial, militar, policial o religiosa, o de personas internacionalmente protegidas, en razón de sus cargos.
- Colocar, enviar, activar, arrojar, detonar o disparar bombas o artefactos explosivos o incendiarios de cualquier tipo, armas o artificios de gran poder destructivo o de efectos tóxicos, corrosivos o infecciosos. La asociación ilícita cuando ella tenga por objeto la comisión de delitos que deban calificarse de terroristas conforme a los números anteriores.

Nuevos delitos base.

- a) Contrabando (Art. 168, Ordenanza general de aduanas – DL N°30).
 - Incurrirá en el delito de contrabando el que introduzca al territorio nacional, o extraiga de él, mercancías cuya importación o exportación respectivamente, se encuentren prohibidas.
 - Comete también el delito de contrabando el que, al introducir al territorio de la república, o al extraer de él, mercancías de lícito comercio, defraude la hacienda pública mediante la evasión del pago de los tributos que pudieren corresponderle o mediante la no presentación de las mismas a la aduana.
 - Asimismo, incurre en el delito de contrabando el que introduzca mercancías extranjeras desde un territorio de régimen tributario especial a otro de mayores gravámenes o al resto del país, en alguna de las formas indicadas en los incisos precedentes.

- b) Delitos contra la propiedad intelectual (Párrafo II, Art. N° 79 al N° 85 Ley 17.336).
 - Fabricar, importar, adquirir, comercializar o alquilar directamente al público copias de obras, de interpretaciones o de fonogramas, cualquiera sea su soporte, reproducido en contravención a las disposiciones de esta ley.

- c) Ley N°18.840 – Ley orgánica constitucional del banco central de Chile.
 - Falsedad maliciosa en los documentos que acompañe en sus actuaciones con el Banco Central o en operaciones internacionales (Art 59).
 - Fabricar o hacer circular objetos cuya forma se asemeje a billetes de curso legal, de manera que sea fácil su aceptación en lugar de los verdaderos (Art 64).

- d) Código tributario – Art. 97, N°4, inciso 1º, 2º, 3º Y 5º.
 - Las declaraciones maliciosamente incompletas o falsas que puedan inducir a la liquidación de un impuesto inferior al que corresponda o la omisión maliciosa en los libros de contabilidad de los asientos relativos a las mercaderías adquiridas, enajenadas o permutadas o a las demás operaciones gravadas, la adulteración de balances o inventarios o la presentación de éstos dolosamente falseados, el uso de boletas, notas de débito, notas de crédito o facturas ya utilizadas en operaciones anteriores, o el empleo de otros procedimientos dolosos encaminados a ocultar o desfigurar el verdadero monto de las operaciones

realizadas o a burlar el impuesto, con multa del cincuenta por ciento al trescientos por ciento del valor del tributo eludido y con presidio menor en sus grado medio a máximo.

- Los contribuyentes afectos al impuesto a las ventas y servicios u otros impuestos sujetos a retención o recargo, que realicen maliciosamente cualquiera maniobra tendiente a aumentar el verdadero monto de los créditos o imputaciones que tengan derecho a hacer valer, en relación con las cantidades que deban pagar, serán sancionados con la pena de presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo y con multas del cien por ciento al trescientos por ciento de lo defraudado.
 - El que, simulando una operación tributaria o mediante cualquiera otra maniobra fraudulenta, obtuviere devoluciones de impuesto que no le correspondan, será sancionado con la pena de presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado medio y con multa del cien por ciento al cuatrocientos por ciento de lo defraudado.
 - El que maliciosamente confeccione, venda o facilite, a cualquier título, guías de despacho, facturas, notas de débito, notas de crédito o boletas, falsas, con o sin timbre del Servicio, con el objeto de cometer o posibilitar la comisión de los delitos descritos en este número, será sancionado con la pena de presidio menor en sus grados medio a máximo y con una multa de hasta 40 unidades tributarias anuales.
- e) Asociación ilícita (Art. 292 Código penal, libro II título VI)
- Toda asociación formada con el objeto de atentar contra el orden social, contra las buenas costumbres, contra las personas o las propiedades, importa un delito que existe por el solo hecho de organizarse.
- f) Delitos de connotación sexual (Art. 366 y 374 bis del código penal).
- Producción, comercialización o exhibición, adquirir maliciosamente o almacenar material pornográfico, cualquiera sea su soporte, en cuya elaboración hubieren sido utilizados menores de 18 años.
 - El que abusare deshonestamente de persona de uno u otro sexo mayor de doce años y menor de dieciocho, será castigado con presidio menor en cualquiera de sus grados. Si concurriere alguna de las circunstancias expresadas en el artículo 361, se estimará como agravante del delito, aun cuando sea mayor de dieciocho años la persona de quien se abusa.

- El que vendiere, distribuyere o exhibiere canciones, folletos u otros escritos, impresos o no, figuras o estampas contrarias a las buenas costumbres, será condenado a las penas de reclusión menor en su grado mínimo y multa de seis a diez sueldos vitales. En las mismas penas incurrirá el autor del manuscrito, de la figura o de la estampa o el que los hubiere reproducido por un procedimiento cualquiera que no sea la imprenta.

g) Estafas y otras defraudaciones (Art. 468 y 470 N°8 código penal).

- El que defraudare a otro usando de nombre fingido, atribuyéndose poder, influencia o crédito supuestos, aparentando bienes, crédito, comisión, empresa o negociación imaginarios, o valiéndose de cualquier otro engaño semejante.
- Los que obtuvieren del Fisco, Municipalidades, cajas de previsión y de las instituciones centralizadas o descentralizadas del Estado, prestaciones improcedentes (remuneraciones, bonificaciones, subsidios, pensiones, jubilaciones, o imputaciones indebidas).

h) Receptación (Art. 456 bis código penal).

Sanciona a quien conociendo su origen o no pudiendo menos que conocerlo, tenga en su poder, transporte, compra, venta, transforme o comercialice especies que provengan de hurto, robo, receptación, apropiación indebida y/o hurto de animales. Asimismo, el delito de receptación sanciona las conductas negligentes de quienes adquieren o poseen dichos bienes.

Las sanciones aplicables incluyen:

- Prohibición de celebrar actos y contratos con organismos del estado.
- Pérdida de beneficios fiscales o prohibición absoluta de recepción de los mismos de dos a tres años.
- Multas de hasta 20.000 UTM.
- Su disolución siempre y cuando ésta haya sido condenada, dentro de los cinco años anteriores, por el mismo delito.

Operación sospechosa.

Por operación sospechosa entenderemos como “todo acto, operación o transacción que, de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad de que se trate, resulte inusual o carente de justificación económica o jurídica aparente o pudiera constituir alguna de las conductas contempladas en el artículo 8º de la ley N° 18.314 (de conductas terroristas), o sea realizada por una persona natural o jurídica que figure en los listados de alguna resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sea que se realice en forma aislada o reiterada”.

Una operación sospechosa, se caracteriza por contar con los siguientes elementos.

- Transacción financiera realizada por personas naturales o jurídicas identificables.
- Perfil de las personas no concuerda con el conocimiento previo que se dispone.
- Transacción inusual o extraña, sin justificación clara y razonable, a juicio del reportante.

Persona políticamente expuesta.

Persona expuesta políticamente (PEP) corresponde a aquella que es o ha sido encomendada a una función pública prominente.

Debido a su posición e influencia, se reconoce que muchas PEP están en posiciones que potencialmente pueden ser utilizadas indebidamente para la comisión de lavado de activos y los delitos relacionados, entre ellos la corrupción y el soborno o actividades conducentes al financiamiento del terrorismo.

Se incluyen en esta categoría a jefes de estado o de un gobierno, políticos de alta jerarquía, funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alta jerarquía, altos ejecutivos de empresas estatales, así como sus cónyuges, sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y las personas naturales con las que hayan celebrado un pacto de actuación conjunta, mediante el cual tengan poder de voto suficiente para influir en sociedades constituidas en Chile.

Son considerados personas políticamente expuestas (PEP):

1. Presidente de la república.
2. Senadores, diputados y alcaldes.
3. Ministros de la Corte Suprema y Cortes de Apelaciones.

4. Ministros de estado, subsecretarios, intendentes, gobernadores, secretarios regionales ministeriales, embajadores, jefes superiores de servicio, tanto centralizados como descentralizados y el directivo superior inmediato que deba subrogar a cada uno de ellos.
5. Comandantes en jefe de las fuerzas armadas, director general carabineros, director general de investigaciones, y el oficial superior inmediato que deba subrogar a cada uno de ellos.
6. Fiscal nacional del ministerio público y fiscales regionales.
7. Contralor general de la república.
8. Consejeros del Banco Central de Chile.
9. Consejeros del consejo de defensa del estado.
10. Ministros del Tribunal Constitucional.
11. Ministros del tribunal de la libre competencia.
12. Integrantes titulares y suplentes del Tribunal de Contratación Pública.
13. Consejeros del Consejo de Alta Dirección Pública.
14. Los directores y ejecutivos principales de empresas públicas, según lo definido por la Ley N° 18.045.
15. Directores de sociedades anónimas nombrados por el estado o sus organismos.
16. Miembros de las directivas de los partidos políticos.

Delitos funcionarios.

Los delitos funcionarios son todas aquellas conductas ilícitas cometidas por funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos, o aquellas que afectan el patrimonio del fisco en sentido amplio. Estos delitos tipificados principalmente en el código penal, pueden ser cometidos activa o pasivamente por funcionarios públicos, definidos como todo aquel que desempeñe un cargo o función pública, sea en la administración central o en instituciones o empresas semifiscales, municipales, autónomas u organismos creados por el estado o dependientes de él, aunque no sean del nombramiento del presidente de la república ni reciban sueldos del estado.

Beneficiario final.

Se define como las personas que naturalmente posee(n), directa o indirectamente, a través de sociedades u otros mecanismos una participación igual o mayor al 10% del capital o derecho a voto de una persona jurídica o una estructura jurídica determinada.

Asimismo, se entenderá como usuario final la o las personas naturales que, sin perjuicio de poseer directa o indirectamente una participación inferior al 10% del capital o derecho a voto de una persona jurídica o estructura jurídica, a través de sociedades u otros mecanismos, ejerce el control efectivo en la toma de decisiones de la persona o la estructura jurídica.

El grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) define beneficiario final como la (s) persona (s) natural (es) que finalmente posee o controla a un cliente, y/o la persona natural en cuyo nombre se realiza una transacción. Incluye también a las personas que ejercen el control efectivo final sobre una persona jurídica u otra estructura jurídica.

Sujetos obligados.

Todas las personas naturales y jurídicas a las que se refiere el artículo 3° de la Ley N° 19.913 deben registrarse en el portal de entidades reportantes y designar un funcionario responsable (oficial de cumplimiento) ante la UAF.

Personas naturales y jurídicas sujetas a supervisión por la unidad de administración financiera.

Con el objeto de prevenir y evitar que se cometan los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en Chile, la Ley N° 19.913, en su artículo 3°, señala las personas naturales y jurídicas que están obligadas a informar a la Unidad de Análisis Financiero, sobre las operaciones sospechosas de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo, que adviertan en el ejercicio de sus actividades.

La ley 20.818 aumenta el número de entidades privadas obligadas a informar a la UAF sobre los actos, transacciones u operaciones sospechosas de lavado de activos, que detecten en el ejercicio de su actividad, dentro de las que se encuentran:

Bolsas de productos y otras que sean supervisadas por la Superintendencia de Valores y Seguros.

- Organizaciones deportivas profesionales.
- Cooperativas de ahorro y crédito.
- Las representaciones de bancos extranjeros.
- Empresas de depósito de valores.

Es deber de los sujetos obligados a reportar a la UAF cualquier actividad u operación sospechosa, para lo que es necesario reunir la mayor cantidad de antecedentes que ratifiquen los hechos que se están exponiendo. Esto implica además, que personas naturales y jurídicas deberán poner siempre a disposición de la UAF, todos los antecedentes que sean requeridos por esta entidad, otorgando fiabilidad y transparencia en las operaciones que lleven a cabo.

Es importante destacar que el reporte de operación sospechosa, no constituye una denuncia de carácter penal, sino que solamente faculta a la UAF a que comience un proceso investigativo preventivo en materia de lavado de activos (LA). Del mismo modo, un reporte de operación sospechosa si bien permite generar un proceso de investigación por ese concepto, no impide que las organizaciones del estado procedan con investigaciones propias y busquen responsabilidades de carácter administrativas, como es el caso de los procesos sumariales.

Por lo anterior, es imprescindible que estos organismos puedan desarrollar secuencias que se orienten a establecer cuáles son aquellas acciones que directamente constituyen un ilícito y deben ser denunciadas ante la UAF, fomentando la existencia de una estructura que sostenga sólidamente la cultura de la prevención. En ese sentido, la gestión del conocimiento adquiere ribetes de trascendencia, ya que el traspasar el conocimiento en los diferentes niveles de una entidad pública, asiente crear procesos de control efectivos, anticipándose en muchas ocasiones a posibles desarrollos de delitos.

Listado de personas naturales y jurídicas sujetas a supervisión por la unidad de administración financiera.

- Administradoras de fondos de inversión.
- Administradoras de fondos mutuos.
- Administradoras de mutuos hipotecarios.
- Administradoras generales de fondos.
- Administradoras de fondos de pensiones.
- Agentes de aduana.

- Agentes de valores.
- Bancos.
- Bolsas de productos.
- Bolsas de valores.
- Cajas de compensación.
- Casas de cambio.
- Casas de remate y martillo.
- Casinos de juego y salas de juego.
- Casinos flotantes de juego.
- Compañías de seguros.
- Conservadores.
- Cooperativas de ahorro y crédito.
- Corredores de bolsas de productos.
- Corredores de bolsas de valores.
- Corredores de propiedades.
- Emisoras u operadoras de tarjetas de crédito, tarjetas de pago con provisión de fondos, o cualquier otro sistema similar a los referidos medios de pago.
- Empresas de arrendamiento financiero (Leasing).
- Empresas de depósitos de valores regidas por la Ley N° 18.876.
- Empresas de factoraje (Factoring).
- Empresas de securitización.
- Empresas de transferencia de dinero.
- Empresas de transporte de valores.
- Empresas dedicadas a la gestión inmobiliaria.
- Hipódromos.
- Instituciones financieras.
- Notarios.
- Operadores de mercados de futuro y de opciones.
- Organizaciones deportivas regidas por la Ley N° 20.019.
- Otras entidades facultadas para recibir moneda extranjera.
- Representación de bancos extranjeros.
- Sociedades administradoras de zonas francas.
- Usuarios de zonas francas.

Trascendencia de un proyecto de compliance en entidades de la administración del estado.

Un proyecto de compliance o modelo de prevención de delitos en las entidades del estado, constituye un importante fortalecimiento en el proceder de las instituciones, dado que establece una secuencia lógica a seguir en los casos de detectar, denunciar, tratar y sancionar actividades que estén en clara contraposición a la normativa vigente. De este modo, se generan acciones concretas sobre conductas o actividades ilegales, dilucidando posibles nexos entre los implicados y desarticulando asociaciones entre funcionarios, promoviendo el uso y desarrollo de métodos de control y fiscalización permanente sobre los entes públicos.

Al tratarse de entidades públicas, directamente nos encontramos en el terreno del uso de recursos del fisco, los cuales a todas luces deben ser correctamente utilizados y protegidos, ante lo cual el compliance adquiere una trascendencia aún más grande, ya que no solamente se trata de un cumplimiento normativo por parte de las organizaciones públicas, sino además, son garantes de una correcta ejecución de recursos de la nación para el cumplimiento de sus fines. En este sentido, la relevancia de este cumplimiento normativo es aún mayor, ya que acorde a lo estipulado en la ley de bases generales de la administración de estado se establece que, “las autoridades y funcionarios del estado, deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el cumplimiento de la función pública” (Art. 5º), demostrando el carácter de intachable que los órganos estatales y los servidores públicos deben tener.

Coincidentemente con esto, la ley N° 10.336 establece que “todo funcionario, como asimismo toda persona o entidad que reciba, custodie, administre o pague fondos del fisco, de las municipalidades; de la beneficencia pública y de otros servicios o entidades sometidos a la fiscalización de la Contraloría General, están obligados a rendir a ésta las cuentas comprobadas de su manejo en la forma y plazos legales..”, con lo cual ratifica la necesidad de fomentar condiciones que aseguren un constante apego al compliance por parte de las entidades del estado, inculcando el sentido de conciencia en las diversas operaciones de los entes públicos y explicitando las consecuencias que trae consigo el ejecutar acciones de carácter ilegal.

Por otra parte, si vamos a la importancia de la percepción ciudadana frente a los organismos del estado, encontramos otra arista de vital importancia en la cual el compliance adquiere mayor fuerza para los entes públicos. Comprendiendo que la

reputación es la opinión, percepción, estima o aprecio que se tiene por algo o alguien, la ciudadanía tendrá una apreciación positiva en la medida que los organismos del estado sean capaces de cumplir con las funciones que les han sido encomendadas y además, demuestren una gestión eficiente en la utilización de recursos en armonía con un control adecuado de procesos. De este modo, la reputación de los órganos del estado es apreciada, dado que la ciudadanía ve con buenos ojos la gestión efectuada, entendiendo que ellos perciben que las acciones que se emprenden son correctas y se tiene una consideración positiva frente a cómo se impulsan diversas iniciativas.

Se concreta la confianza del ciudadano, se obtiene legitimidad frente a ellos y se demuestra solidez en lo que se ejecuta, obteniendo una opinión favorable de la ciudadanía, inspirando un respeto en ellos y a su vez, generando la convicción de que el funcionamiento es el correcto. Las personas sienten como “de todos “las instituciones y no perciben la sensación de servilismo, utilitarismo o que existan privilegios a un determinado grupo, ya que la organización o institución funciona correctamente entregando idéntico servicio a todos demostrando buen desempeño.

Por el contrario, si las instituciones comienzan a presentar problemas de operación, el desempeño va en constante caída y afloran problemas de corrupción que impiden que estas funcionen, desembocando en que los ciudadanos pierdan confianza, cuestionen la capacidad de respuesta y las organizaciones demuestren imposibilidad de entregar los servicios para el cual nacieron, careciendo de la alternativa de satisfacer correctamente los requerimientos y expectativas de los ciudadanos.

En términos globales, podemos afirmar que las instituciones que poseen un buen desempeño a lo largo del tiempo evidentemente cuentan con la confianza ciudadana, manifestando que la efectividad en el cumplimiento de sus tareas es lo que determina la percepción favorable de las personas. Por eso es que estar acorde al compliance, resulta un factor de éxito para las entidades del sector público, ya que fortalece su percepción de cumplimiento de las normas y exigencias legales, lo que le otorga legitimidad frente a la ciudadanía, desarrolla mecanismos de mejor control que la alejan de malas prácticas y fomenta el funcionamiento de manera armónica, entregando a las personas adecuados servicios y cumpliendo lo que ellos esperan de la institución.

Todo indica que una mejora en el desempeño de las instituciones del estado requiere de prioridad, ya que instituye una fehaciente demostración de una inyección de confianza y mejora en la percepción de la ciudadanía. Considerando lo expuesto, es que el

compliance aparece como una herramienta de fortalecimiento de nuestras instituciones públicas, ya que obedece a un proceso orientado a eliminar acciones que impulsen la corrupción, identificándolas, clasificándolas y aislándolas como prácticas habituales de la organización. De este modo, se cimientan las bases de un proceso de constante revisión, promoviendo medidas anti corrupción y cercando los ilícitos que tanto impactan en la visión de las personas.

Es trascendente recordar que en el caso de las instituciones del sector público, la transparencia y la probidad constituyen un elemento de vital relevancia, por lo cual protegerlos y establecer medios de protección, son parte de las grandes tareas que estas entidades asumen de cara a un futuro en que la información en poder de los usuarios es cada vez mayor.

De acuerdo con la teoría del “triángulo del fraude”, para que ocurra un fraude o una irregularidad dentro de una institución, debe existir una debilidad que pueda transformarse en una oportunidad de fraude en un determinado proceso, ya sea por la ausencia de un control, o bien, la desidia o negligencia en alguna parte del proceso o área donde ocurre el evento. A este elemento algunas veces se hace referencia como oportunidad percibida, que define el método a través del cual se puede cometer el delito. La persona debe buscar la manera de usar (abusar de) su posición de confianza para resolver su problema financiero con la percepción de que el riesgo de ser sorprendida es bajo. Llevando la explicación de este elemento a un caso hipotético, se puede pensar que si bien existe la posibilidad de robar los fondos, no existe la oportunidad de sustraerlos en secreto.

Funcionario público y su relación con el compliance.

De acuerdo al estatuto administrativo un funcionario público se define “la persona que desempeña un empleo público en algún servicio fiscal o semifiscal y que por lo tanto, se remunera con cargo al presupuesto general de la nación o del respectivo servicio. Los Ministros de estado no quedan comprendidos en esta denominación, y no les serán aplicables las disposiciones del presente Estatuto, salvo aquellos preceptos en los cuales se les ha incluido expresamente”.

Del mismo modo, el código penal en su Art. N° 260 establece “se reputa empleado todo el que desempeñe un cargo o función pública, sea en la administración central o en

instituciones o empresas semifiscales, municipales, autónomas u organismos creados por el estado o dependientes de él, aunque no sean del nombramiento del jefe de la república ni reciban sueldo del estado. No obstará a esta calificación el que el cargo sea de elección popular”. Si consideramos esta definición en su acepción más profunda , posee la peculiaridad de ser sumamente amplia, dado que considera a todos los trabajadores de la administración central del estado como así también , a los que prestan servicio en entidades no pertenecientes a esta, no desconociendo responsabilidades a ningún trabajador que perciba rentas de carácter fiscal, que preste servicios a organismos de carácter público y que desarrolle acciones, trabajos u operaciones tendientes a entregar un beneficio a la ciudadanía de manera directa o indirecta.

En consideración a lo anterior, es que el funcionario público se encuentra absolutamente sujeto a dar cumplimiento a cabalidad a la normativa vigente, siendo un garante en la aplicación de la ley y teniendo especial preocupación no solo en estar afín a lo que la legislación establece, sino además, estar presto a efectuar denuncias de ilícitos que se produzcan en todas aquellas materias de las cuales tome conocimiento.

Del mismo modo, es importante señalar que el denominador común de todas las figuras ilícitas, tanto administrativas como penales de la corrupción, no lo constituye la calidad especial del autor del delito, pues, en algunas figuras delictuales, el autor del delito puede ser cualquier particular (por ejemplo, en el caso de un soborno a funcionario público por un particular). Más bien, el denominador común de estas figuras dice relación con aquello que la norma pretende tutelar, es decir, el bien jurídico protegido cual es a decir de Politoff, Matus y Ramírez, “el recto funcionamiento de la administración del estado, cuyos funcionarios tienen un deber especial frente a la consecución de sus finalidades en orden a la prosecución del bien común, lo que justifica el diferente tratamiento penal que se les dispensa, mediante la construcción de “delitos especiales”.

Los delitos que el/los funcionario(s) público(s) a los cuales se encuentra(n) expuesto(s), tienen un espectro amplio y es posible establecer una clasificación acorde al nivel en que impactan o afectan a la institución.

Clasificación de los delitos cometidos por funcionarios (empleados públicos).

1. Delitos que afectan la probidad administrativa.
 - a) Malversaciones.
 - a.1) Malversaciones de caudales públicos.

- a.2) Sustracción de fondos, también denominado peculado.
- a.3) Distracción o uso indebido de caudales o efectos públicos.
- a.4) Aplicación pública diferente (desviación de fondos o efectos públicos).
- a.5) Negativa a un pago o entrega.

- b) Fraude al fisco.
 - b.1) Fraude al fisco propiamente tal.
 - b.2) Negociaciones incompatibles.
 - b.3) Tráfico de influencias.
 - b.4) Exacciones ilegales o concusión.

- c) Cohecho y soborno.
 - c.1) Cohecho pasivo propio.
 - c.2) Cohecho pasivo propio agravado.
 - c.3) Cohecho pasivo impropio.
 - c.4) Cohecho activo o soborno.
 - c.5) Soborno de un funcionario público extranjero.

- 2. Delitos que afectan la confianza pública depositada en los funcionarios.
 - a) Infidelidad en la custodia de documentos.
 - a.1) Sustracción y supresión de documentos.
 - a.2) Quebrantamiento y rotura de sellos.
 - a.3) Apertura de papeles cerrados.

 - b) Violación de secretos.
 - b.1) Revelación de secretos públicos o entrega de papeles.

- b.2) Anticipación de papeles publicables.
- b.3) Descubrimiento de secretos particulares.
- b.4) Revelación de secretos de particulares por profesionales (violación del secreto profesional).
- b.5) Uso de información concreta reservada o privilegiada.

- c) Abusos contra particulares.
 - c.1) Vejámenes injustos y apremios ilegítimos.
 - c.2) Negativa o retardo de protección o servicio.
 - c.3) Denegación de servicio.
 - c.4) Solicitación de personas.

- 3. Delitos que afectan el buen funcionamiento de la Administración.
 - a) Nombramientos ilegales.
 - b) Usurpación de atribuciones.
 - c) Resistencia.
 - d) Desobediencia.
 - e) Denegación de auxilio.
 - f) Abandono de destino.

- 4. Delitos que afectan la recta administración de justicia cometidos por los funcionarios públicos.
 - a) Prevaricación.

- 5. Agravios inferidos a los derechos garantizados por la Constitución.
 - a) Agravios inferidos por funcionarios públicos a los derechos garantizados por la constitución.

6. Otros delitos que pueden ser cometidos por empleados públicos en el desempeño de sus funciones.
 - a) Crímenes y simples delitos contra la seguridad exterior, seguridad interior y soberanía del estado.
 - b) Defensa a la independencia o seguridad del Estado:
 - Falta de resistencia por sublevación.
 - Abandono del cargo por sublevación.

7. Delitos informáticos.
 - Destrucción o inutilización maliciosa de un sistema informático.
 - Interceptación, interferencia o acceso indebido de un sistema informático.
 - Alteración o destrucción maliciosa de un sistema informático.
 - Difusión maliciosa de los datos de un sistema de informático.

8. Delitos cometidos por personas jurídicas.
 - Cohecho a funcionario público nacional o extranjero.

9. Ocultación de bienes (lavado de activos).
 - Ocultación o disimulación en cualquier forma de determinados bienes, a sabiendas de su origen ilícito.
 - Adquisición, posesión, tenencia de o uso de dichos bienes de origen ilícito, con ánimo de lucro, cuando al momento de recibirlos ha conocido su origen ilícito.
 - Asociarse u organizarse para ocultar o disimular el origen de los referidos bienes o para su adquisición, posesión, tenencia o uso con fines de lucro.
 - Recaudación o provisión de fondos para la comisión de delitos terroristas.
 - Delitos contemplados en cuerpos legales distintos al código penal.

10. Recaudación o provisión de fondos para la comisión de delitos terroristas.

11. Delitos contemplados en cuerpos legales distintos al código penal.

Corrupción en Chile.

Si bien la administración pública en Chile es fuertemente centralizada y jerarquizada, lo cual daría a pensar que el grado de delegación de poderes en niveles inferiores es reducido, la capacidad de monitoreo por parte de los niveles altos también se ve limitada por esta centralización de funciones.

Durante la última década el país se ha tenido que ver enfrentado crecientemente al fenómeno de la corrupción. Desde el surgimiento del caso mop- gate ² durante el gobierno de Ricardo Lagos, sucesivos escándalos con el mismo grado de resonancia mediática han puesto en tela de juicio la idea de tradición de probidad pública que el país se jactaba de tener y que supuestamente lo diferenciaba de sus pares latinoamericanos. El grado de involucramiento ha sido transversal a los distintos sectores políticos, lo cual ha contribuido fuertemente al ya alto grado de desafección de la ciudadanía con la clase política.

Es importante resaltar que el fenómeno de la corrupción no es algo nuevo en Chile; la corrupción fue una de las causas más relevantes para la caída de los gobiernos radicales en la década de los 50 y sirvió como validación para el aumento en la popularidad del ex dictador Carlos Ibáñez del Campo el cual subsiguientemente saldría electo bajo el lema “a barrer con la corrupción”. Posteriormente se sabe que durante el periodo de dictadura de Augusto Pinochet variadas empresas de carácter público fueron privatizadas en extraños procesos de remate así como también después fue sabido que el dictador desvió fondos públicos para aumentar su patrimonio en cuentas extranjeras y si nos vamos más a fondo a miembros de la familia de Pinochet se les otorgaron variadas facultades relacionadas a organizaciones y recursos de carácter público como por ejemplo que el hijo de este tuvo relaciones de negociación con empresas del ejército o que la esposa de este fue se le otorgara la presidencia de una fundación de carácter pública a perpetuidad.

El termino corrupción como ya he mencionado se define como “la acción de aprovecharse del poder o de la facultad de posesión un cargo de carácter público para

² Este caso se dio en el gobierno de Ricardo Lagos en el que el Ministerio de obras públicas (MOP) pagó sobresueldos a 129 funcionarios por trabajos que jamás se llevaron a cabo.

obtener beneficios propios de manera irregular”. De acuerdo con la anterior definición, podemos nombrar tres factores que ayudarían a la realización de esta misma: (i) el funcionario público tiene suficientes facultades como para gestionar regulaciones o políticas de forma discrecional; (ii) dichas facultades le permiten al funcionario extraer rentas existentes o crear rentas que puedan ser extraídas y; (iii) los incentivos incorporados en el marco institucional existente están dispuestos de un modo tal que el funcionario público ve conveniente explotar su poder discrecional para extraer o crear rentas.

Con los conocimientos y hechos que encontramos hoy en día podemos esbozar una hipótesis acerca del aumento en la incidencia y el conocimiento público de la corrupción en Chile. Primero que todo, es difícil saber con una clara certeza en qué medida la corrupción ha variado en el país los últimos años. La razón primordial de esto es que no se poseen datos confiables y precisos sobre el porcentaje de actos corruptivos que se cometen cada año, debido a que la corrupción son acciones que buscan siempre mantenerse ocultas. Los eventos que se contabilizan o registran de manera categórica son sólo los que logran tener un conocimiento público y como muchos saben es un secreto a voces en la sociedad chilena que día a día se efectúan actos ilícitos en las organizaciones públicas del país los cuales en su mayoría nunca se muestran a la sociedad u organismos fiscalizadores. Es razonable cuestionarse si es que el aumento en el número de casos con impacto mediático no es sólo la expresión de una prensa más inquisitiva con el poder tras la consolidación de la democracia, y que ha contado con un mayor acceso a tecnologías de difusión de información de bajo costo, tales como internet y las redes sociales. Si esto fuese así, el número de actos de corrupción real en Chile podría no haber variado en lo absoluto (incluso podría haberse reducido producto de esta actitud más atenta de parte de la ciudadanía).

Si bien es sabido la administración pública en nuestro país es fuertemente centralizada y jerarquizada, lo que da a pensar que el grado de delegación hacia los poderes en niveles inferiores es poco, la capacidad de monitoreo por parte de los niveles más altos también se ve limitada por esta centralización de funciones. Esto se junta al hecho de que la ciudadanía posee pocas facultades de fiscalización propias a nivel local, lo que facilitaría que la corrupción surja en los niveles inferiores de gobierno, tales como “municipalidades” e instituciones regionales ya que como mencione anteriormente son organismos de carácter autónomo y muchas veces están alejados del poder central que obviamente es

al que más atención se le otorga.

En los niveles más altos del gobierno la “Contraloría” tiene un rol esencial a la hora de preservar la probidad pública. Su autonomía, establecida por ley, del gobierno de turno, garantiza que un gran número de operaciones públicas están bajo el constante ojo avizor de esta institución, lo cual supone un sano contrapeso a las posibles tentaciones de aprovechamiento personal por parte de altos funcionarios del estado. Sin embargo, existen áreas grises donde la Contraloría no posee facultades fiscalizadoras y donde la corrupción tiene un margen para surgir en formas menos evidentes. Un ejemplo de esto es que los legisladores se benefician de tener un presupuesto más alto para sus actividades. Si bien este presupuesto en sí puede que no sea para un consumo personal, sí puede que sea usado para tener un trabajo en terreno más intenso en áreas alejadas de su distrito actual, lo que claramente los ayuda a tener una cercanía más intensa hacia la población en cuestión y ayudarlos de esta manera en una posible futura elección. Asimismo, un mayor caudal de recursos permite sostener y ampliar redes clientelares que consoliden la posición de poder de un parlamentario en un área. Entonces ¿cómo poder fiscalizar estos actos que no son ilícitos en sí pero generan un gasto innecesario de los recursos públicos para financiar actividades con beneficios propios para el legislador?

Otro ejemplo que podemos encontrar pero a un nivel menos central es que en las municipalidades y organismos regionales como ya lo mencione no existe una gran fiscalización por parte de la Contraloría; más aún quiero comentar que a estos organismos se les destina una cantidad muy amplia de fondos los cuales son destinados para la realización de proyectos sociales por parte de la ciudadanía hacia ella misma, muchas veces estos dineros destinados a proyectos que en su mayoría son pequeños, se pierden en el camino y la propia gente se queda con dineros que tal vez no sean tan grandes pero la suma de ellos genera cantidades que si llegan a ser muy bastas. El problema en este tipo de gasto es que los encargados a los cuales se les entregan los fondos muchas veces no son fiscalizados de manera correcta y se les pide una rendición de cuentas cuando el trabajo ya está realizado, ósea estos mismo se pueden colidir con otras organizaciones falsificando archivos u medios de comprobación de pagos (boletas, facturas, etc.) lo que termina otorgándole todos los fondos a su propio bolsillo. Lamentablemente la única sanción que estos reciben cuando se descubre una práctica indebida de los fondos es no poder optar más al beneficio del programa, cosas que muchos hacen repetidamente hasta que el fiscalizador se da cuenta pero los fondos

perdidos no vuelven a las arcas estatales.

Sorprendentemente nuestro país es considerado a nivel internacional (dentro del contexto latinoamericano) como un estado no corrupto. Si bien, como ya mencioné, las medidas de corrupción son claramente imperfectas, aun así las cifras nos muestran como uno de los países con menores índices de esta variable en la región. El marco institucional chileno ha reforzado la probidad pública como un valor a preservar y eso ha permitido que los niveles iniciales de corrupción en Chile sean bajos en comparación a los demás países latinoamericanos y, por ende, el grado de reforzamiento, o la tolerancia social ha sido menor. Así, es explicable la inercia que muestran estos índices en la posición chilena aunque obviamente los actos se efectúan de igual manera pero sin que las cifras sean inconmensurables como en los demás estados.

Para finalizar podemos concluir que la ciudadanía, cuenta con limitados recursos a disposición como para monitorear y castigar a los encargados que supuestamente deben operar en su interés y lo hacen de manera personal. Básicamente la capacidad de fiscalización ciudadana se reduce a la votación en periódicas elecciones, el cual, individualmente, posee un valor casi nulo. Esto genera un claro incentivo a desentenderse de los asuntos públicos por parte de la ciudadanía lo cual permite comprender el alto grado de desafección ciudadana presente en estos días. Esta situación es muy peligrosa para el país debido a que los medios de comunicación y la ciudadanía son los que se encargan de evidenciar los problemas corruptivos, ósea que la gente no se interese en la malversación de recursos públicos reduce la fiscalización a estos capitales en su gran mayoría, si nos ponemos pensar que muchos de los medios masivos de comunicación que existen ocultan diversas malas prácticas sabidas debido a que los dueños de estos son partes o son simpatizantes del gobierno en turno.

Historia de la corrupción en Chile.

En el siglo XX en Chile no hubo graves casos de corrupción o al menos estos no han sido informados por los historiadores, sin embargo, a partir de la dictadura militar de Pinochet, la corrupción empieza a aparecer en el sector público subrepticamente hasta generalizarse. Con el retorno a la democracia, se considera que la probidad seguirá siendo una característica nacional, pero, la corrupción se mantuvo y sigue desarrollándose mientras que paralelamente, los nuevos valores en auge crean las condiciones para su expansión pasando de una corrupción de acuerdo a las normas a

una corrupción hipócrita, hasta llegar a una corrupción justificada y cada vez más masiva que se ampara en la excepcionalidad global y regional, hasta llegar a una corrupción sistémica que en el plano ideológico se ampara en un cinismo materialista. Simultáneamente las políticas públicas a favor de la probidad son inexistentes, ambiguas o débiles, y finalmente meras formalizaciones legales u organizaciones burocráticas y simbólicas que se caracterizan por su inoperancia.

El gobierno democrático que empieza negando la corrupción, trata de controlarla y limitarla, llega a convivir con ella, justificarla y finalmente ampararla, para lo cual establece acuerdos con la oposición que está interesada en preservar la imagen de Chile, con el sistema judicial al cual le ofrece satisfacer la ansiada aspiración de la independencia financiera, y calma a la Contraloría General de la República con la entrega de millones de dólares para su mejoramiento. La corrupción al generalizarse se difunde por toda la sociedad infectando a los partidos políticos, las empresas, las universidades y las directivas del sector público. La esperanza radica en un cambio de orientación en la lucha por la probidad generada por una catarsis social que se centre en la transparencia y la participación.

El tema de la corrupción política y administrativa no tenía relevancia en Chile hasta comienzos de los noventa. Durante toda la historia de Chile, este tema había sido irrelevante como describiremos más adelante. Desde 1973 a 1990, durante la dictadura de Pinochet no podía tratarse en ningún ámbito porque no existía libertad de opinión ni de prensa. La preocupación académica sobre la corrupción es marginal ya que se parte del supuesto de que Chile ha sido siempre honrado y probo y lo seguirá siendo. Sin embargo, en 1994, el gobierno democrático empieza a preocuparse del tema y el 6 de abril de 1994 se crea la comisión nacional de ética pública³, la que presenta un informe al presidente de la república el 27 de junio de 1994 que sirve como base para la ley de probidad y transparencia del 14 de diciembre de 1999.

¿La probidad tradicional de Chile desapareció o disminuyó durante la dictadura militar de Pinochet? La actitud de algunos tratadistas es que no hay pruebas de corrupción, por lo tanto hubo probidad. Esta versión de los partidarios de la dictadura considera que si la Contraloría General de la República y los tribunales de justicia no encontraron casos de

³ Se crea por la necesidad de modernizar la gestión pública orientar el desarrollo de sus funciones para al cumplimiento de sus objetivos, mejorando la eficiencia, la productividad y la calidad de las prestaciones que otorgan los servicios públicos.

corrupción, ésta no existió. Evidentemente que ello es una ingenuidad o una “pillería” porque las dictaduras se caracterizan por establecer un solo poder central, negando autonomía a todos los otros. Ello se ve muy claro frente a las violaciones a los derechos humanos durante toda la dictadura de Pinochet, los tribunales de justicia las negaron e incluso no acogieron los recursos de amparo. Todo aquel que discrepó alguna norma dictada por la dictadura era removido en poco tiempo y se colocaba en el cargo a algún hombre de confianza de Pinochet. Sin independencia, tanto los tribunales como la Contraloría, no pueden sino subordinarse al poder militar, porque entre sus dirigentes no existió ninguno que se opusiera a las orientaciones del gobierno.

Para algunos autores, la probidad sólo puede ser exigida a los gobiernos democráticos, porque sólo en ellos hay fiscalización de poderes autónomos, transparencia y libertad de prensa. En las dictaduras, que los cientistas políticos que simpatizan con ellas denominan “gobiernos autoritarios”, es absurdo exigir probidad porque no es posible verificar si ella existe o si hay una corrupción generalizada. Incluso si la dictadura es honesta y limita la corrupción, por razones de prestigio y legitimidad ocultará los casos de corrupción descubiertos y no aplicará sanciones para evitar que se conozcan. El autor Oscar Godoy menciona en uno de sus artículos que “en ausencia del Estado de derecho y la participación de todos en el establecimiento de la ley, no puede haber transgresión a la función pública regulada o normada por la ley, solamente hay sujeción a la voluntad del que manda y a lo contrario es en el estado de derecho donde se da la posibilidad de alterar, corromper o violar la ley y la institución regulada por la norma jurídica” (Godoy, 1996). Este enfoque deja al margen de la civilización a las dictaduras y les reconoce un estatus especial, olvidando que hay legislación nacional anterior y legislación internacional. Con el mismo argumento señalado por Godoy, sería absurdo pedirle cuentas a una dictadura por las violaciones a los derechos humanos, ya que en su esencia es una autoridad basada en la fuerza que no reconoce ningún derecho. Pero, este hecho cierto, no la releva de la responsabilidad que le cabe en los crímenes cometidos. Desde un punto de vista ético, los actos de corrupción de una dictadura no existen porque así lo declare una institución de la misma dictadura, en este caso la Contraloría o los tribunales de justicia sometidos a la dictadura, sino porque son hechos fehacientes. Aceptar el formalismo de que la corrupción existe sólo por declaración de una institución es una expresión de fetichismo institucional totalmente ajeno a la ética, que busca el bien, la verdad y la justicia por sobre los formalismos. Si nos sujetáramos a lo que sostuvieron los tribunales o la Contraloría bajo el régimen militar, en Chile no

habría habido ni violaciones a los derechos humanos ni actos masivos de corrupción política y administrativa, lo que significa negar la historia. Sin embargo, ni la propia dictadura podría aceptar la paradoja de que porque es ajena a la justicia y el derecho no se les puede pedir respeto a los derechos humanos y a la probidad. Al contrario, las dictaduras son las que más se preocupan de borrar las huellas de sus acciones y tender un manto de opacidad para obtener la impunidad definitiva, no solamente durante el período dictatorial sino que para siempre, de manera que si bien actúan bajo el criterio del poder absoluto, saben que a futuro hay que rendir cuentas, entonces la opacidad y el ocultamiento previo de los hechos es el manto protector. Esto se prueba claramente con los procedimientos utilizados para ocultar sus crímenes: desaparición de los cuerpos de los asesinados, entierros y desentierros de esos cadáveres para impedir que se conozca el cuerpo del delito, etc.

Es evidente que en el campo de la ética pública usaron procedimientos similares y amparados en la opacidad reinante, falta de control de los tribunales, de la Contraloría, de la sociedad civil y de la prensa, para realizar actos corruptos. De manera que el iceberg de la corrupción durante una dictadura es menos visualizado por los observadores. Pero, eso no significa que no existieron, sólo impide saber cuál fue su real volumen.

Ideología globalizadora y neoliberalismo.

Además del marco ideológico de ausencia de estado de derecho, que a las autoridades de las dictaduras les daba impunidad asegurada, en el mundo se desarrollaba una nueva antiética que algunos autores han llamado “eticidad” (Roa, 1992) entendiendo por tal la flexibilidad de colocar en primer lugar los intereses egoístas materiales del sujeto por sobre los intereses de la comunidad o el bien común. Toda la cultura masiva difundida por la globalización exalta al triunfador como aquel que acumula riqueza sin tener ninguna consideración sino sus propios intereses. El neoliberalismo exalta esa concepción y hasta Milton Friedman declara taxativamente que el empresario tiene una sola obligación, cual es la de maximizar los beneficios: “asignarle funciones sociales o altruistas va en contra de la naturaleza de la función que le exige el mercado” (Friedman, 1970).

Los grandes casos de corrupción de la dictadura militar.

Sin embargo, hay constancia y datos concretos que prueba que durante la dictadura militar, el poder absoluto fue aprovechado por algunos, empezando por el dictador, para enriquecerse. Aunque la opacidad y el secretismo caracterizaron a la dictadura, la punta del iceberg de la corrupción que ha podido conocerse es impresionante: (a) El despido arbitrario de 200.000 funcionarios; (b) la exoneración de 2.000 profesores universitarios; (c) los sobresueldos de todos los nuevos jefes de la administración pública; (d) las privatizaciones de las empresas públicas y su venta a los mismos privatizadores; (e) La manipulación del poder judicial; (f) las indemnizaciones a todo evento de los directivos de las empresas públicas; (g) La ley de amarre de los directivos públicos; (h) la compra y venta de empresas al hijo del dictador (i) Los contrabandos de armas a Croacia (j) el enriquecimiento de la familia Pinochet. Se expondrá una breve síntesis de estos casos.

Es evidente que en el campo de la ética pública usaron procedimientos similares y amparados en la opacidad reinante, falta de control de los tribunales, de la Contraloría, de la sociedad civil y de la prensa, para realizar actos corruptos. De manera que el iceberg de la corrupción durante una dictadura es menos visualizado por los observadores. Pero, eso no significa que no existieron, sólo impide saber cuál fue su real volumen. Mientras en América Latina la corrupción ha sido un fenómeno endémico desde la Independencia, con algunas excepciones temporales como Uruguay, Costa Rica y Argentina, Chile ha sido permanentemente un país de probidad. Dejando de lado explicaciones absurdas como vincular la corrupción al clima tropical o a la presencia de población negra, la única explicación plausible es que la corrupción se instaló en las dictaduras que plagaban la región y la probidad sólo existió en los países que excepcionalmente cultivaron y mantuvieron una sólida democracia, entre los cuales sobresalió Chile. Esta democracia era esencialmente oligárquica y la participación política era reducida y durante casi todo el siglo XIX, un partido conservador fue el gobernante y de él se desprendieron ramas que dieron origen a otros similares o más liberales. Sólo en el siglo XX surgieron partidos demócratas, socialistas y comunistas.

En épocas pasadas algunos autores chilenos consideraban a Chile como un “país pobre, pero honrado”. Esa era la visión que los chilenos tenían de su país hasta el golpe militar de 1973. Los grandes historiadores como Francisco Antonio Encina en su magna historia de Chile no hace referencia a la corrupción (Encina, 1984) y Gonzalo Vial, otro historiador, destaca que en siglo XIX hubo muchos políticos y pensadores de corte liberal

que propagaron y defendieron rigurosos principios éticos, frente a la dominante y también difundida ética católica sustentada por los conservadores (Correa, 1981). Diego Barros Arana, historiador y político del siglo XIX tiene discursos donde destaca el contenido ético de la doctrina liberal y rechaza la tesis católica que la única fuente de la ética es la religión. Claudio Matte, filántropo y educador, ya en el siglo XX, preparó un silabario⁴ con el cual se masificó la alfabetización. Este silabario estaba apoyado en narraciones y cuentos de claro contenido ético. La pugna ética entre conservadores y liberales permitió que el tema ético siempre estuviera en la palestra política.

El parlamentarismo establecido después de la revolución de 1891 dejó un recuerdo de corrupción, pero referido especialmente a la volubilidad de los distintos partidos y fracciones para formar mayorías sin contenidos programáticos. Sin embargo, no hay registro de grandes escándalos de corrupción pública.

El partido radical que desde 1939 a 1952 tuvo el control del gobierno fue también acusado de corrupción y se le identificaba con un cucharón, que simbolizaba la apetencia insaciable de esos políticos. Sin embargo, tampoco hay evidencia que hubiera un nivel significativo de corrupción, excepto lo señalado antes: el cohecho o compra de votos y el reparto de cargos públicos. Sin embargo, no hay registro de casos de coimas, sobornos o enriquecimientos ilícitos. Los historiadores modernos tampoco han mencionado la corrupción pública como un fenómeno destacado (Salazar & Pinto, 1999), aunque no existe una investigación profunda del tema.

En este aspecto una diferencia esencial con el resto de América Latina fue la inexistencia o intrascendencia de partidos populistas. Solo entre 1952-1958 surgieron transitoriamente partidos populistas que luego desaparecieron. En otros países como Argentina, Paraguay, Perú, Ecuador, etc., los partidos populistas estuvieron directamente conectados con la corrupción. En Chile sólo hay referencias de testimonios de dirigentes de que el llamado partido feminista, típicamente populista, estuvo vinculado al populismo peronista argentino y recibió aportes de ese gobierno. La escritora Matilde Ladrón de Guevara, que fue una dirigente de ese partido, trata en sus memorias que permanentemente sus dirigentes iban a Buenos Aires, entre 1950 y 1960, a buscar fondos, parte de los cuales ni siquiera ingresaba en las arcas partidarias (Ladrón de Guevara, 1998). La senadora María de La Cruz, presidente de dicho partido, fue

⁴ Silabario Matte declarado texto oficial para todas las escuelas primarias del país a partir de 1894.

exonerada de su cargo senatorial por actos delictuales, aunque posteriormente, en el juicio que se le siguió, los tribunales de justicia declararon su inocencia. Los partidos tradicionales, conservador y liberal así como los nuevos que surgían como el radical, comunista y socialista eran “partidos ideológicos” con fuertes doctrinas e ideologías forjadas en el nivel filosófico y ético, en cambio, los partidos populistas no tenían esa fortaleza y en general eran organizaciones nucleadas en torno a un líder carismático, careciendo de bases filosóficas y éticas, factor que contribuyó a que en ellos la corrupción política y administrativa fuera una práctica constante que incorporaron a la vida pública. Pero en Chile estos partidos fueron de corta duración o insignificantes, mientras que en otros países llegaron a ser protagonistas de la vida política, como ocurrió en México, Brasil, Ecuador, Perú, Bolivia y Argentina, donde el partido justicialista sigue siendo el principal del país.

Una imagen que encanta a los chilenos es la de destacar que en Chile sus presidentes nunca se enriquecieron en el poder. En efecto, en la historia republicana no hay ni un solo caso de un presidente que hubiera usufructuado económicamente con el poder. Lo habitual era de que el presidente que terminaba su período volvía a la docencia, como lo hizo el presidente Aníbal Pinto, o a la judicatura como ocurrió con el presidente Manuel Montt, al ejercicio privado de la abogacía o simplemente a sus negocios particulares o pensión de jubilación. La presidencia de José Joaquín Pérez, que fue caracterizado como hombre sin ambiciones por el historiador Francisco Antonio Encina, es el modelo de presidente que prima en el país y que es secundado por figuras políticas de primera importancia como Diego Portales o Antonio Varas, que eran el poder detrás del trono, pero que nunca aspiraron a ocupar los primeros cargos. Portales no cobraba su sueldo y ni siquiera retiró el saldo que el fisco debía su favor, después de la liquidación de su empresa que había ejercido el estanco estatal del tabaco. En este período de más de 160 años no hay ni un solo caso de primer mandatario que se enriqueciera en el poder. Esta vara se mantuvo alta durante toda la república y sólo dejó de tener vigencia con la dictadura militar de Pinochet. Los tres últimos presidentes democráticos, anteriores a la dictadura, Jorge Alessandri Rodríguez, Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende, que eran respectivamente de derecha, centro e izquierda son recordados como ejemplos de probidad.

El único caso conocido de enriquecimiento ilícito en el poder es el del general Augusto Pinochet, que no sólo construyó una gran fortuna personal, sino que también enriqueció a

los miembros de su familia. Además muchos de sus colaboradores también se hicieron ricos, especialmente después del proceso de privatizaciones de las empresas públicas, pues los privatizadores las privatizaron (los compradores eran los mismos que las vendían).

El partido radical tuvo la imagen de un partido de clientela que otorgaba estos cargos, pero, al mismo tiempo, los funcionarios, una vez que eran nombrados adquirirían gran independencia frente a quienes les habían ayudado en su nombramiento sin existir dependencia de ese patronazgo. Las organizaciones sindicales de los funcionarios fueron el baluarte de esa independencia.

El cohecho terminó con la aplicación de la ley de cédula única en el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958). La ausencia de concursos para llenar los cargos públicos sigue siendo una tradición con contadas excepciones en algunos servicios como impuestos internos, aduanas y, parcialmente, en las universidades. Sin embargo, existió siempre una tolerancia con lo que se identificaba como corrupción blanca⁵, especialmente las dádivas pequeñas a funcionarios para acelerar ciertos trámites, aunque nunca se generalizaron, pero la cultura vigente rechazaba la corrupción negra, como la compra de un funcionario o su compromiso de apoyo en licitaciones a cambio de grandes sumas. Para un cientista político “en los casos de la corrupción negra y blanca hay percepciones compartidas entre las elites y la sociedad civil, en la gris..., hay desacuerdos” (Godoy, 1996) .La tradición de probidad parece haberse restaurado con la vuelta de la democracia según parecen mostrar los indicadores de Transparency International⁶.

⁵ Son pequeñas deslealtades con la administración o la entidad para la que se trabaja, esta corrupción es considerada leve y no se trata con la severidad a la hora de generar índices de corrupción.

⁶ Organización no gubernamental que promueve medidas contra crímenes corporativos y corrupción política en el ámbito internacional.

Cuadro N° 1
Percepción de la corrupción, Chile

Año	Ubicación del País	Número de Países	Nota
1995	14	41	7,9
1996	21	54	6,80
1997	23	52	6,05
1998	20	85	6,8
1999	19	99	6,9
2000	18	90	7,4
2001	18	91	7,5
2002	17	105	7,3
2003	20	133	7,4
2004	20	146	7,4
2005	21	159	7,3
2006	20	163	7,3
2007	22	180	7
2008	23	180	6,9
2009	25	180	6,7
2010	21	178	7,2
2011	22	183	7,2
2012	20	176	7,2
2013	22	177	7,1
2014	21	175	7,3
2015	23	168	7
2016	24	176	6,6
2017	26	180	6,7

Fuente: Transparency International.

Esta información es una imagen positiva de Chile que aparece como el país más probo (o menos corrupto) de América Latina y el tercero de América, superado sólo por Canadá y Estados Unidos. En 1998 ocurre este repunte, pero en 1996 y 1997 había experimentado una caída y se sigue en una situación levemente peor que en 1995. A partir del 2000 la situación tiende a mejorar y en términos relativos aparentemente es mejor aún, considerando que se incluyen más países, pero los 40 primeros países siguen siendo los mismos y son los que ocupan los primeros puestos desde el comienzo. En el 2003, a pesar de que los dignatarios nacionales se felicitaron por la calificación obtenida olvidaban que Peter Eigen, presidente de Transparency International, al presentar los resultados sostuvo que “ejemplos notables de empeoramiento son Argentina, Bielorrusia,

Chile, Canadá, Estados Unidos, Israel, Luxemburgo, Polonia y Zimbawe”.

Como se sabe este índice se construye a través de encuestas, generalmente a hombres de negocios que tienen relación con el país respectivo y es un reflejo de la tradicional probidad reinante en Chile, la que puede seguir siendo válida, especialmente en materias de comercio exterior y recepción de inversiones, áreas donde la corrupción nunca se ha presentado en forma significativa. Los indicadores de gobernabilidad elaborados por el Banco Mundial, aunque no todos están referidos a la corrupción pública confirman esta visión de un Chile excepcionalmente probo en la región latinoamericana.

Visión de la corrupción de la ciudadanía en Chile.

Así como mencioné anteriormente Chile es catalogado como uno de los países con mayor probidad administrativa u menor índice de corrupción a nivel mundial, pero también existe otro estudio enfocado en la ciudadanía donde la organización Transparency International realizó el año 2017 una encuesta a la ciudadanía en países de tanto américa latina y el caribe donde se les preguntaba si sentían que la corrupción en sus respectivos países ha aumentado en los últimos años. Dicho estudio reveló que el 80% de la ciudadanía chilena considera que la corrupción ha aumentado quedando solo por detrás de Venezuela (87%) como el país donde la corrupción se ha acrecentado el último tiempo.



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta realizada el año 2017 por la organización Transparency International.

Además, un 68 % piensa que las autoridades de gobierno no están haciendo un buen trabajo para combatirla.



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta realizada el año 2017 por la organización Transparency International.

Otro dato revelado por las encuestas es que sólo un 41% de los chilenos encuestados manifiesta que las organizaciones sociales pueden marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción, y según este informe los chilenos, al igual que los habitantes de Trinidad y Tobago, México y Perú creen que la corrupción es un “acto social aceptable”. El informe revela además que son pocos los que denuncian estos hechos cuando los enfrentan. Esto porque muchos de los que han acusado estas prácticas han sufrido repercusiones negativas y pocos ha, visto que las autoridades tomen acción alguna contra esos abusos.

En conclusión podemos entender que la ciudadanía chilena ha ido entendiendo que la corrupción es un problema sumamente latente en las entidades públicas nacionales cosa que antes no era tan percibida debido al encubrimiento de información que existió desde la época de la dictadura en adelante. Hoy en día el acceso a la información es sumamente fácil para el promedio de los habitantes lo que genera que la búsqueda de esa información sea mucho más masiva por lo que las entidades nacionales ahora están más expuestas a las fiscalizaciones ciudadanas, pero también es sumamente preocupante que gran parte de la población considera que la corrupción es un problema común y aceptable ya sea por miedo a futuras represarías como a un acto natural que se

ve día a día por lo que las fiscalizaciones ciudadanas la mayoría de las veces no tienen peso ni son ejercidas como corresponden.

Los perfiles de como abarcar la corrupción.

A pesar de que el tema de la corrupción a nivel mundial es un tema aceptado y reconocido a través de la historia, nunca se le dio una gran importancia y preocupación sino que hasta mediados del siglo pasado. Posiblemente, se aceptó la corrupción como aun fenómeno imposible de erradicar, pero que podía limitarse o controlarse. Actualmente, hay dos posiciones extremas frente al problema de la corrupción a nivel general:

La primera, generada a través del pensamiento funcionalista norteamericano, es la de aceptar la corrupción como se acepta el delito, combatiéndolo, pero reconociendo siempre ha existido, ósea estos creen que este mal no se puede eliminar pero si controlar. El autor más conocido que mantiene esta posición es Robert Klitgaard, el título de uno de sus libros define claramente su posición: "controlando la corrupción" (Klitgaard, 1990). La mayoría de los autores que hablan sobre este asunto mantienen posiciones similares considerándola como un proceso crónico e inherente al estado, y tienden a minimizar el problema o a sostener que la corrupción forma parte de cualquier sociedad existente. Michael Hershman de "Transparency International" menciona: "aquellos que tratan de eliminar la corrupción en cualquier sociedad se están engañando a sí mismos. La corrupción nunca podrá ser eliminada, pero sí reducida" (Hershman, 1996)

La otra posición frente al tema de la corrupción sostiene que se puede lograr en algún momento una situación o ideal en la cual la corrupción es cero o no existe. Si bien se define como un objetivo teórico, es una meta permanente día a día y se agrega que hay situaciones concretas en que la corrupción política y administrativa no existe efectivamente. El autor de estas notas se adscribe a este enfoque llamándolo la teoría del cero absoluto.

Términos asociados a los sistemas de control y orden existentes en los organismos públicos.

Sistema de Control Interno

Conjunto de normas, procesos y estructuras que sirven de base para llevar a cabo el adecuado control interno en la entidad. Es de aplicación transversal a la entidad.

Los servicios sometidos a la fiscalización de la Contraloría General deberán organizar las oficinas especiales de control que determine este organismo, en los casos y de acuerdo con la naturaleza y modalidades propias de cada entidad. Los contralores, inspectores, auditores o empleados con otras denominaciones que tengan a su cargo estas labores quedarán sujetos a la dependencia técnica de la Contraloría General, y en caso de que aquellos funcionarios representen actos de sus jefes, éstos no podrán insistir en su tramitación sin que haya previamente un pronunciamiento escrito de ese organismo favorable al acto.

¿Qué es control interno?

Nos permite identificar y prevenir riesgos, irregularidades y actos de corrupción. Con ello, hacemos que la gestión pública sea más eficiente y transparente para brindar mejores servicios a los ciudadanos.

Fundamentos aplicables al Sistema de Control Interno

Autocontrol: Todo funcionario y servidor del estado debe:

- Controlar su trabajo.
- Detectar deficiencias o desviaciones.
- Efectuar correctivos para mejoramiento.

Autogestión: Toda Institución debe:

- Conducir, planificar, ejecutar, coordinar y evaluar las funciones a su cargo con sujeción a la normativa aplicable y objetivos previstos.

Autorregulación: Toda Institución debe:

- Desarrollar disposiciones, métodos y procedimientos para asegurar la eficacia,

eficiencia, transparencia y legalidad en los resultados.

Beneficios del control interno

- Promueve el desarrollo organizacional.
- Contribuye al logro de los objetivos y metas institucionales.
- Protege los recursos y bienes de la organización correspondiente
- Genera mayor eficiencia, eficacia y transparencia en las operaciones.
- Asegura el cumplimiento del marco normativo.
- Reduce los riesgos de corrupción.
- Permite contar con información confiable y oportuna.
- Promueve la rendición de cuentas de los funcionarios.
- Genera una cultura de prevención.

Control fiscal o externo.

Claramente es necesario contar con un organismo de control tanto a nivel local de los servicios públicos como a nivel superior o nacional debido a los grandes montos con los que cuentan los servicios públicos u organismos descentralizados y más aún al frágil manejo de estos mismos debido a la mala inversión o uso que estos pueden tener.

En los inicios del país no existía un ente fiscalizador a nivel nacional por razones obvias (organización del país), pero cuando nuestro país comenzó a crecer y desarrollarse como una nación o estado más sólido y conciso se hizo necesaria la creación de un organismo autónomo que efectuara el control sobre los recursos y acciones internos del país por lo que el día 26 de marzo de 1927 se creó la “Contraloría General de la República” (CGR).

Este control está destinado a la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación. Está relacionado con la obligación que tienen los servidores públicos y el gobierno de rendir cuentas sobre su gestión.

Contraloría General de la República (CGR).

La Contraloría General de la República es un organismo de control de legalidad de los actos de la administración y de fiscalización de los fondos públicos. Su instrumento tradicional de control de la legalidad ha sido la toma de razón, sin embargo con el tiempo ha ido ampliando sus facultades de control mediante el ejercicio de la potestad dictaminante, comúnmente llamada “jurisprudencia administrativa”. Su posición constitucional y el ejercicio de estas atribuciones las transforman en la institución más importante para el desarrollo del derecho administrativo chileno.

Auditorías.

La Contraloría General de la República es el órgano superior de fiscalización pública, fundamentalmente, las auditorías se encargan de la fiscalización superior entendida como “el proceso mediante el cual la autoridad vigila el uso de los recursos públicos (económicos, humanos y materiales)”. Es la acción por la que se evalúan y revisan las acciones del gobierno considerando su veracidad, racionalidad y el apego a la ley. Es también la revisión del eficiente y eficaz funcionamiento de la planeación, organización y ejecución de la administración pública

Rendición de Cuentas.

La rendición de cuentas es un proceso mediante el cual funcionarios, servidores públicos y particulares que manejan recursos del erario informan y explican, de manera detallada, ante la autoridad competente y ante la ciudadanía, las decisiones adoptadas en ejercicio de sus funciones, y responden por la gestión y resultados de sus acciones, siendo sujetos de las sanciones sociales y legales que el ordenamiento jurídico prevea, según si su manejo ha sido o no el adecuado a los propósitos definidos. Por tanto, es una obligación que compete tanto a funcionarios públicos como a particulares a quienes les han sido entregados recursos públicos, para un determinado fin.

La rendición de cuentas involucra las siguientes dimensiones:

Informativa: El sujeto receptor de fondos debe presentar el resultado de su gestión.

Explicativa: El receptor debe justificar las acciones y decisiones que adoptó.

Responsabilidad y sanción: Si de las dos anteriores se constatan infracciones al marco

normativo, debe haber la posibilidad de aplicar sanciones. La calidad de la rendición de cuentas depende del alcance y la efectividad del control institucional para revisar, interpretar, y dictaminar sobre la información y la justificación de la gestión reportada por los sujetos de control, así como de la capacidad para determinar las responsabilidades y aplicar las sanciones o tramitarlas ante los entes con competencia.

División de municipalidades.

Su finalidad es velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico relativo a los actos y a la actividad de la administración municipal. Además, está atenta al respeto del principio de la probidad administrativa y el resguardo del patrimonio de las entidades edilicias.

Para esto, emite dictámenes a solicitud de los municipios, de sus funcionarios y de los demás órganos de la Administración del estado, o bien como consecuencia de reclamos de particulares- sobre la correcta interpretación y aplicación de normas de distinto rango que regulan orgánicamente la actividad municipal, como asimismo, de los distintos textos estatutarios que regulan la relación laboral del personal de ese sector.

Además, realiza auditorías según los programas nacionales de fiscalización, examina las cuentas de las municipalidades, los bienes o fondos municipales que las personas administran y las subvenciones y/o aportes que los municipios otorgan. Igualmente, lleva un registro computacional actualizado de los funcionarios municipales y de las personas contratadas a honorarios por tales entidades.

Funciones:

- Efectuar el estudio de la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y resoluciones de autoridades administrativas no municipales en cuanto se refieran a materias regidas por el derecho municipal.
- Proponer al contralor general los dictámenes relativos a materias propias de la legislación municipal.
- Emitir instrucciones sobre la aplicación de las normas que rigen el ámbito municipal.
- Efectuar auditorías e inspecciones respecto de los organismos municipales, con el propósito de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas y por el resguardo del patrimonio de dichas instituciones.
- Registrar las resoluciones que afectan a los funcionarios municipales y llevar un

registro de dicho personal.

- Proporcionar información jurídica a las municipalidades.
- En el cumplimiento de las funciones mencionadas, la división de municipalidades deberá actuar en coordinación con las demás divisiones de esta Contraloría General y con las contralorías regionales.

MARCO METODOLÓGICO.

Basándonos en el comportamiento del individuo, para ser más preciso del funcionario público en sí podemos considerar que el tipo de metodología que emplearé para realizar mi investigación es de carácter cualitativa ya que para realizarla debemos obtener los datos analizando las acciones realizadas por el funcionario público en su lugar de trabajo, entonces deberemos analizar las variables del comportamiento particular de cada funcionario así como su contexto específico de trabajo. En su mayoría todos los espacios de trabajo son distintos en la administración pública, tal como el comportamiento de las personas que allí operan, es por eso que quise realizar mi tesis en la Municipalidad de San Joaquín ya que considero que para implantar algún modelo u estudio específico se debe empezar de lo más pequeño o micro desarrollando el estudio mencionado de forma paulatina a lo más grande o macro, por esto mi investigación tomará como prototipo a la Municipalidad de San Joaquín ya que es un organismo descentralizado y pequeño si consideramos que la fracturación (de la comuna de San Miguel) y posterior creación de la comuna de San Joaquín se realizó hace solamente un par de décadas por lo que muchos procesos de operatividad aún necesitan actualizarse y mejorarse.

Ahora bien el método particular que usaré al realizar esta tesis será de investigación acción participativa (IAP), debido a que en este caso no podemos considerar a las personas como meros sujetos de análisis sin entregarles ninguna connotación como elementos de influencia sobre los procesos que en estas líneas se detallan. El cumplimiento de compliance en la administración pública implica necesariamente la participación de individuos, ya que son aquellos los que desarrollan y otorgan operatividad a las secuencias creadas en pos de cumplir con la normativa. De la misma forma no se puede negar al analizar el compliance, los efectos de la participación de sujetos capaces de generar acciones contrarias a un cumplimiento normativo, los cuales obran concibiendo sistemas diseñados para fomentar fraudes, pérdidas financieras u otras acciones que admitan la comisión de delitos de diferente especie.

Para la investigación de acción participativa, la teoría y el proceso de conocimiento son esencialmente una interpretación y transformación recíproca de la concepción del mundo, del propio ser humano y de la realidad. Esto implica que en la manera en que el compliance sea percibido como algo positivo, forjara en las personas un efecto transformador de la sociedad, gracias a que serán los propios sujetos quienes impulsan los cambios que afectan directamente sus vidas laborales, sus entornos y por ende, el

mundo en el cual coexisten.

Considerando lo anterior y llevando esta materia a un campo más operativo, el desarrollo de un modelo de compliance en una institución del estado, implicara desplegar secuencias y sistemas bajo los cuales las personas trabajaran en pos de evitar acciones contrarias a la normativa, instaurando salvaguardas, controles y métodos orientados a estimular un valor estratégico, dado que fomenta buenas prácticas y potencia el desarrollo de la organización.

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Objetivos específicos.

Constituir una guía metodológica frente a las acciones de la institución en el ámbito de sus operaciones financieras y de control al rendir cuentas, dada la gran cantidad de recursos involucrados y que son traspasados a organizaciones públicas y privadas, con lo cual es sumamente factible la existencia de acciones tendientes a defraudar al fisco, siendo necesario establecer medios de control garantes y que permitan la detectar y erradicar acciones ilícitas.

Dentro de los objetivos que el presente proyecto pretende, se encuentra impulsar y generar un proceso de compliance o modelo de prevención de delitos que cuente con las características de ser aplicable en primer lugar en la Municipalidad de San Joaquín que es un organismo descentralizado y de mayor cercanía a la gente, y posteriormente si el manual tiene buenos resultados dirigirlo hacia las organizaciones más centralizadas del estado; esto permitirá sentar las bases a futuros proyectos a organizaciones específicas en las cuales sea posible el impulso de modelos de prevención de delitos, colaborando con el potenciar un estado más eficiente y transparente que esté al servicio de sus ciudadanos.

Objetivos estratégicos.

Esta tesis propone el desarrollo de un modelo de prevención de delitos, basado en una metodología en la cual las personas no solamente son objeto de estudio, sino que además, son elementos fundamentales para instaurar de manera exitosa un modelo de relevancia para una institución como la Municipalidad de San Joaquín, por lo anterior, los objetivos estratégicos propuestos en esta tesis son los siguientes:

1. Desarrollar un modelo de prevención de delito para las municipalidades, específicamente enfocándonos en la Municipalidad de San Joaquín como modelo inicial, en su unidad de Control de Gestión constituyendo una herramienta de control adicional a las operaciones que se efectúan en toda la municipalidad en áreas que involucren transacciones de fondos u recursos, fomentando la transparencia y la mejora como medio de contribución con la ciudadanía que percibe los beneficios para la superación de las desigualdades sociales existentes.
2. Efectuar un análisis de todas las áreas que tengan que ver con finanzas, aprobación de proyectos y control de gestión de la municipalidad siendo impartido por el Departamento de Control de Gestión que es el organismo fiscalizador específicamente por la Unidad de Rendición, en cuanto a la dotación con que cuentan las zonas relacionadas, tipo de funcionarios que se desempeñan, privativamente en lo referente a educación, experiencia laboral y profesional, con lo cual será posible generar un mapa de la estructura de recursos con que se cuenta para operar y determinar las potencialidades de los recursos disponibles, aumentando las opciones de adecuar el modelo de un modo más preciso a las necesidades de la institución.
3. Generar las bases de desarrollo de un responsable de prevención (denominado encargado de prevención) figura necesaria para implementar modelo de prevención de delitos, dado que sobre esta figura recaerá la operatividad y funcionalidad de todas las gestiones y procesos que dentro de la ejecución, monitoreo y modificación sean necesarias. Del mismo modo, además de las responsabilidades que serán definidas, también establece dotar al encargado de prevención de los medios necesarios para cumplir su cometido, dada la transversalidad con que debe operar y la trascendencia de los controles sobre los cuales tendrá responsabilidad.
4. Colaborar en el desarrollo de conocimientos en materias de compliance a los funcionarios de la Municipalidad de San Joaquín; mediante procesos formativos que incrementen sus preparaciones, habilidades y destrezas en materias relacionadas con la

Ley 20.393 sobre responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos de cohecho (LA/FT/DF).

5. Establecer una política de prevención del delito, la cual se encontrará basada en principios inspiradores para su funcionalidad y que determinara los lineamientos generales sobre los cuales se sustenta la adopción de un modelo de prevención que tendrá su centro en la Unidad de Rendiciones del Departamento de Control de Gestión debido a que es la zona fiscalizadora de la municipalidad. Será a través de esta política, el medio por el cual se promoverá la prevención de delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo, y cohecho a funcionario público nacional o extranjero, como así también, la prevención de todo tipo de conductas impropias por parte de los funcionarios de la mencionada unidad.

6. Establecer los mecanismos de denuncia de todo tipo de delito o ilícito que sea detectado por cualquier funcionario de la Unidad de Rendiciones del Departamento de Control de Gestión, determinando los métodos, canales, responsables y sanciones que se establecerán para esos fines.

7. Permitir el desarrollo procesos de análisis de toda operación inusual o sospechosa, estableciendo métodos investigativos que se enmarquen dentro de lo estipulado por la ley, garantizando una secuencia adecuada y avalando otorgar un tratamiento imparcial y certero en cada caso, independiente de la gravedad e involucrados en los ilícitos.

Alcance.

El presente proyecto tendrá como alcance las operaciones de todas las áreas que tengan que ver con finanzas, aprobación de proyectos y control de gestión de Municipalidad de San Joaquín, por lo cual procedimientos y secuencias definidas en este modelo de compliance, es aplicable sobre todos los funcionarios que prestan servicios en la municipalidad, sin existir distinción alguna por factores de rango, cargo o materias de desempeño. No obstante, este modelo no se contrapone a los métodos de control interno que existen a la fecha por parte del departamento y que dicen relación con denunciar acciones ilícitas que sean detectadas por funcionarios en el ejercicio de sus funciones.

MARCO INSTITUCIONAL

Municipalidad de San Joaquín.

San Joaquín se creó a partir de la partición territorial de la comuna de San Miguel, mediante el decreto con fuerza de Ley N° 13.260 de 1981, iniciando su actividad como corporación edilicia en julio de 1987.

El municipio empezó su funcionamiento administrativo con el decreto N° 905 del ministerio del Interior, que designara, con fecha 27 de julio de 1987, a su primer alcalde.

El aniversario de San Joaquín se celebra el día 26 de octubre, fecha en que en el año 1987, se realizó su inauguración oficial.

El territorio comunal es 100% urbano con sus suelos consolidados, no existiendo áreas disponibles para la expansión urbana, por lo cual el crecimiento futuro debe estar orientado a través de la renovación dentro del contexto actual de densificación urbana, política definida por el ministerio de vivienda y urbanismo y las normativas del plan regulador metropolitano de Santiago.

Localización.

La comuna de San Joaquín, se emplaza en el sector sur de la región metropolitana con una superficie aproximada de 10 km².

Misión.

Ser una organización orientada a los vecinos y barrios de la comuna, proveyendo servicios y programas eficientes, transparentes y evaluables para impulsar la calidad de vida e integración social. Asumir un fuerte rol de articulación, promoviendo la gobernanza Colaborativa y la participación social, para aumentar las energías, recursos y compromisos activos con el desarrollo de San Joaquín y de su identidad.

Visión de la Municipalidad de San Joaquín.

Comuna residencial, de servicios y actividades productivas no contaminantes, con vocación cultural, buena calidad de vida e integrada socialmente, con barrios seguros, limpios, verdes y sustentables, con mejores personas, participación y compromiso activo de sus vecinos e instituciones, contribuyendo a que Santiago sea una ciudad más inclusiva.

Acciones para la generación de un modelo de prevención de delitos.

El modelo de compliance o de prevención de delitos se desarrollará todas las áreas que tengan que ver con finanzas, aprobación de proyectos y control de gestión, este será impartido desde el Departamento de Control de Gestión de la Municipalidad de San Joaquín específicamente por la Unidad de Rendiciones, por lo que debe necesariamente estar basado en la normativa vigente y en los procesos y secuencias que se han definido para estos efectos, teniendo especial atención a lo estipulado en la ley 20.393 y la ley 20.931 que regulan la materia. Considerando lo anteriormente expuesto, este modelo debe contar con un conjunto de procedimientos que aseguren el adecuado funcionamiento de una estructura anti corrupción, fomentando una adecuada supervisión y dirección.

A instaurar un modelo de compliance, se considerará que los deberes de dirección y supervisión se han cumplido cuando, con anterioridad a la comisión del delito, la institución hubiere adoptado e implementado modelos de organización, administración y supervisión para prevenir delitos como el cometido, con lo cual se garantiza que se establezca una estructura operativa que genere medios de control ante comisiones de delitos funcionarios.

Un modelo de compliance de acuerdo a la legislación actual, necesariamente debe contener estructuras definidas que estarán destinadas a potenciar el modelo y su funcionalidad a lo largo del tiempo.

Considerando lo expuesto, es que la estructura de desarrollo de un modelo de compliance debe ser adecuada a la organización y orientada a constituir una útil y eficaz herramienta en contra de cualquier operación que pueda conminar un delito de diversa forma o característica

1) Acción inicial de obtención de información, contacto y reconocimiento con el área donde será implementado el modelo.

En esta etapa procede efectuar un contacto inicial con las área y los sujetos en donde será llevado a cabo la implementación del modelo de compliance, permitiendo tener un conocimiento somero de las dinámicas y funcionamientos que tiene el personal, niveles

de dependencia, sujetos involucrados en los procesos y métodos habituales que son utilizados en las operaciones diarias.

Se expone ante las jefaturas y funcionarios de las áreas la necesidad de contar con un modelo de compliance, destacando las grandes ventajas que acarrea consigo este tipo de sistemas, debido a que garantiza transparencia, operatividad y evita que el personal pueda incurrir en ilícitos en razón de sus funciones con control de fondos fiscales.

De esta manera, el modelo de compliance adquiere sentido en los funcionarios, ya que fortalece el control sobre operaciones financieras que se desarrollan y que podrían involucrar responsabilidades administrativas, civiles y posiblemente penales. Del mismo modo, es visto como una herramienta de gran utilidad y una importante salvaguarda, sobre todo considerando que al trabajar con fondos públicos que son transferidos a entidades privadas, existe la posibilidad latente de un fraude en diferentes instancias y de diversas formas.

Se genera entre los funcionarios la conciencia de la existencia de una problemática en la cual ellos pueden ser partícipes de manera incidental, ya sea por no tener directamente conocimiento o simplemente por una omisión, lo cual puede conducir a un ilícito, situación que les hace comprender la necesidad de ser partícipes y fomentar el desarrollo de un modelo de compliance al interior del área. De este modo, se entrega una solución factible de implementar que acarrea muchísimos beneficios, ya que además de los controles que ya hemos tratado anteriormente respecto a entidades del fisco, otorga certeza a los funcionarios de estar laborando acorde a la normativa, de conocer métodos de denuncia y colaborar activamente en evitar la comisión de delitos y detrimento contra el patrimonio fiscal.

1.1) Herramientas utilizadas en esta etapa.

a) Formulario de identificación del funcionario.

Es preciso para la recolección de información trascendente para el desarrollo del modelo, establecer un conjunto de herramientas que permitan la obtención adecuada de antecedentes que determinaran la correcta implementación del modelo.

La primera etapa del proyecto, consistirá en efectuar solicitudes formales de antecedentes a las jefaturas de todas las áreas que tengan que ver con finanzas, aprobación de proyectos y control de gestión, ya que son las zonas en que se verán

directamente involucradas en la implementación del modelo, esto será realizado por el Departamento de Control de Gestión específicamente por la Unidad de Rendiciones. Para estos efectos, se efectuarán formularios con los antecedentes que nos permitan tener más información de las características del personal que se desempeña en el área de aplicación del modelo.

Este formulario contendrá los siguientes campos:

1. Identificación del funcionario: solamente antecedentes generales, tales como nombre, RUN, edad, estado civil, dado que nuestro interés en este punto es muy vago, solamente para identificar a la persona.
2. Identificación de cargo: Este punto nos permitirá tener más antecedentes de cuál es el cargo que desempeña a persona, dependencia directa, personas que dependen del cargo, tiempo de desempeño, calidad jurídica de su cargo, grado o asimilación a este.
3. Antecedentes profesionales: En esta sección el funcionario deberá indicar cuál es su nivel de educación formal (media, técnico – profesional, profesional post – grado, doctorado), profesión (de tenerla).
4. Antecedentes de perfeccionamiento: el funcionario deberá indicar cuales son las capacitaciones o perfeccionamientos relevantes que el funcionario ha tenido en la institución o a título personal y que son relevantes para el desempeño del cargo del trabajador.
5. Funciones desarrolladas: es relevante que el funcionario detalle las funciones que desempeña, con quienes se relaciona, con quienes colabora directa e indirectamente.

b) Análisis de documentos de descripción de cargos.

El establecimiento de un análisis respecto de los documentos en los cuales se describen los cargos (descriptor de cargo), nos permitirá determinar cuáles son las exigencias que han sido estipuladas para los cargos que son desempeñados en el área en que pretendemos implementar el modelo de compliance. Algunos aspectos relevantes que serán analizados para efectos del desarrollo del modelo en la institución son los siguientes:

Objetivo del cargo: este aspecto claramente nos permite determinar cuál es la función que debe cumplir, comprendiendo el producto que se encuentra relacionado a este cargo y como al mismo tiempo, este tiene algún nivel de dependencia e interrelación con otros

cargos de igual, menor o mayor responsabilidad dentro del área. Es un factor que entrega información acerca de la responsabilidad que tendrá quien desempeñe el cargo, sobre todo si consideramos la detección de ilícitos.

- Requisitos legales: Tendremos información respecto de cuáles son los factores de carácter legal asociados de acceso al cargo, vale decir, que cuerpo legal debe ser considerados al momento del ingreso de la persona a la institución y que determinan restricciones al respecto.
- Requisitos académicos y de formación: Un análisis de los requerimientos académicos, fomenta la adquisición de una visual del tipo de trabajador que desempeña un determinado cargo, comprendiendo los casos en los cuales una determinada persona, no desempeña adecuadamente las funciones encomendadas.
- Funciones específicas: Una determinación de cuáles son las funciones específicas, áreas de acción de los trabajadores, otorga una guía bajo la cual se determinan las posibles responsabilidades, niveles de control, a quien reportar acciones ilícitas, como reportar, entre otros.

c) Presentación a funcionarios del área.

Una vez obtenidos los antecedentes de los trabajadores, será posible contar con una mejor perspectiva de cuál es el nivel educacional, de experiencia, formación y funciones de cada uno de los componentes del área, información trascendente que constituye una guía para el desarrollo de una presentación, ya que establecerá los énfasis que debemos poner, en que materias otorgar más relevancia, como abordar aquellas con personas que simplemente por nivel educacional o formación jamás han escuchado del término, lo cual es relevante a la hora de llegar a las personas y hacerles entender el sentido e importancia del modelo de compliance.

Junto a lo anterior, la presentación deberá indicar cuál es la estimación de tiempo que se ha estipulado para el desarrollo, personas involucradas, responsables, con lo cual se les otorga una óptica más amplia de cual a ser el papel que van a jugar dentro de este desarrollo y como los resultados impactaran sobre las operaciones que desarrollan.

En resumen una exposición al personal deberá contener los siguientes aspectos.

- 1 Presentación del proyecto
- 2 Alcance
- 3 Actores involucrados.
- 4 Concepto de compliance.
- 5 Necesidad de un modelo de compliance en la organización.
- 6 Como se genera el compliance.
- 7 Medio de control y difusión.

2) Elaboración de métodos y programación; secuencias a seguir y plazos establecidos.

Se establece cual será el método utilizado y que personas se verán involucradas en las secuencias incluidas en el modelo, determinando los procedimientos que necesariamente deben ser considerados e implementados para una exitosa gestión en las operaciones que serán controladas.

Debido a las características del grupo, sus funciones, métodos utilizados y los productos que entregan, se ha establecido que es necesario un periodo de levantamiento de información en el cual sea posible obtener todos los detalles puntuales de las operaciones que son desarrolladas por los funcionarios. En conjunto con esto, se detalla el tiempo estimado para el desarrollo de procedimientos, secuencias de trabajo y sistemas para componer un adecuado modelo de compliance al interior del área, permitiendo desarrollar prototipos de control sobre las secuencias que sean instauradas, lo cual entregara retroalimentación constante del desarrollo del modelo.

El apoyo o soporte del sistema se basa en establecer controles de desarrollo mediante cartas Gantt, lo que favorece revisar plazos definidos, falencias detectadas, obstáculos presentados, como así también, los factores que pueden llegar a ser determinantes en el éxito del desarrollo e implementación. Adicional a esto, la modificación de documentos, procedimientos o secuencias de trabajo se transforma en un factor fundamental, al establecer precisiones que llevan a contar con un documento lo más cercano a la realidad en cuanto a responsables, encargados de control y mejoras específicas.

2.1) Herramientas utilizadas en esta etapa.

a) Sistema de control mediante carta Gantt.

El diagrama Gantt o carta Gantt, es una útil herramienta que permitirá establecer la programación que se llevara a cabo en la implementación del modelo de compliance en la institución. Básicamente lo que pretende, es mostrar gráficamente la programación estipulada, identificando plazos, responsables y recursos involucrados, con lo que es factible realizar un seguimiento efectivo y un monitoreo de la correcta utilización de estos últimos. En este sentido, adquiere una alta relevancia una acción eficiente y eficaz en la utilización de recursos, dado que al ser una institución de carácter público, constituye la epitome del concepto de correcta utilización de patrimonio fiscal.

Dentro de los aspectos más relevantes que serán visualizados en la carta Gantt encontramos:

- Personal involucrado y sus características. Es posible tener una clara óptica de las personas que están directamente involucradas en el proyecto, con lo que es posible determinar si se trata de profesionales, técnicos u otro personal, siendo plausible establecer niveles de responsabilidad, niveles involucrados e impacto de las tareas que le han sido encomendadas.
- Tiempo: Como todo proyecto, involucra tiempo y el cual necesariamente de no ajustarse a los plazos definidos, se incurre directamente en costos de diversa índole, por lo cual controlar la adecuada ejecución de las acciones, adquiere una relevancia de carácter fundamental.
- Especificación de tareas y sub –tareas. La determinación de cuáles son las tareas que se desarrollaran, otorga claridad y favorece la coordinación entre los actores que se están involucrados en los diferentes procesos. De ahí que acciones que puedan estar en paralelo unas con otras, pueden constituir verdaderas trabas en vez de ser adelanto de procesos y acciones.

Esta herramienta consentirá una serie de beneficios al proyecto como es la visualización del personal asociados a hitos que se presenten y plazos estipulados, fomentando la claridad de los funcionarios en cuanto a un cumplimiento de carácter lineal a media que se avanza en el tiempo, ya que a medida que transcurre el tiempo, el proyecto debe llegar un determinado hito, haciendo fácilmente recordable a los funcionarios las secuencias que han sido cumplidas y cuales están inconclusas.

3) Desarrollo del modelo de compliance en rendiciones de operaciones en la Municipalidad de San Joaquín.

El desarrollo del modelo de compliance en la institución, requiere como ya se expuso, del conocimiento de las operaciones que se desarrollan al interior de las áreas financieras, pero por sobre todas las cosas, se necesita que la implementación de los procedimientos y tareas asociadas al modelo, pueda ser inicialmente utilizada y ejecutada por los funcionarios que son componentes del área que implementará el modelo. De este modo, en la medida que se establezcan responsabilidades y que cada funcionario tenga claridad de cómo utilizar las herramientas del modelo, poco a poco se transforman en elementos de acción en la implementación del compliance, ya que su conocimiento de labores diarias sumado a la adquisición de nuevas potencialidades y nociones, acarrea una mejor condición en las operaciones en las cuales se encuentran inmersos, concientizando su actuar y enmarcándolos en la normativa que exige una conducta intachable.

Generar este modelo de compliance en esta municipalidad, no solo entrega nociones de como obrar antes acciones sospechosas o denuncias de ilícitos propiamente tal, sino que además, permitirá que sean los mismos funcionarios los protagonistas del desarrollo y perfeccionamiento del modelo, al detectar mediante la práctica y la modificación de secuencias, las posibles adecuaciones que se presenten a lo largo del tiempo , ya sea por obsolescencia de algunos procesos, modificación de la normativa ante un posible incremento en su alcance o cambios en las formas e instancias a quien recurrir. Lógicamente el desarrollo no solo implica la creación y organización de procedimientos, materias, normas y tareas que cumplir, sino además, necesita evidentemente de un periodo de acompañamiento en el cual sea posible monitorear la correcta interpretación y aplicación de las herramientas asociadas al modelo, ya que no puede ser plausible que esta sea utilizada en situaciones de acoso de diversa índole (sexual, laboral, etc), o discriminación por diversas causales (sexo, religión, raza, etc), ya que el modelo tiene un propósito diferente y orientado hacia un objetivo específico. Esta apreciación, es efectuada dada la gran cantidad de proyectos que nacen con un objetivo determinado y que, dadas algunas circunstancias específicas, son adaptadas las ideas argumentando que cuenta con el potencial de ser acomodable , desmoronando el potencial que tiene y mermando sus reales potencialidades al estar en un terreno para el cual no fue concebido.

3.1) Herramientas utilizadas en esta etapa.

a) Desarrollo de un manual de compliance para el área.

Lograr instaurar un modelo de compliance en la organización, requiere además de una recolección de informaciones, análisis y exposición a los involucrados, de una herramienta mediante la cual se hará operativa a través de definiciones de secuencias de procesos e instrucciones de trabajo, las que indican y organizan el sistema garantizando un funcionamiento acorde a las potencialidades del personal, la realidad de la organización y los objetivos y productos que el área entrega.

Por lo anterior, el desarrollo de un modelo de compliance al interior de la Municipalidad de San Joaquín requerirá de desarrollar en términos generales las siguientes temáticas:

1. Objetivo del manual.
2. Alcance de aplicación del manual.
3. Estructura de un modelo de compliance para la Municipalidad de San Joaquín.
4. Entorno de control o súper vigilancia de compliance en la Municipalidad de San Joaquín.
5. Proyecto de desarrollo de un modelo de compliance en la Municipalidad de San Joaquín implementado por el Departamento de Control de Gestión, específicamente en la Unidad de Rendición.

3.2) Estructura orgánica de un modelo de prevención de delitos en la Municipalidad de San Joaquín.

Un modelo de prevención de delitos para la Municipalidad de San Joaquín; deberá contar con una estructura orgánica que le permita adquirir la funcionalidad necesaria de instaurar políticas, control de procedimientos y secuencias e instalar dentro de la institución, firmes raíces para actuar y evitar ser carcomido por la inoperancia, la entropía o la misma corrupción interior. Por estos motivos, el modelo a desarrollar en la Municipalidad de San Joaquín será dotado de una estructura con la cual no solo su instalación sea de manera eficiente y adecuada, sino que además, sea posible generar una evolución en este, evitando encontrarse con trabas que le impidan desarrollarse y crecer a medida que avanza el tiempo y la institución cambia.

Este modelo para la Municipalidad de San Joaquín tendrá la siguiente estructura.

- a) Consejo de prevención de delitos
- b) Comité de ética.
- c) Encargado de prevención

3.3) Consejo de prevención de delitos.

El consejo de prevención de delitos en términos generales, es un órgano que tendrá la responsabilidad de controlar y velar por la implementación operatividad y funcionalidad del modelo de prevención de delitos que se establecerá en la Municipalidad de San Joaquín.

Dentro de las funciones que tendrá este consejo se encuentran:

- Aprobar la designación de un encargado de prevención, acorde a lo establecido por el periodo de 3 años, lo cual puede ser ampliable a un periodo más por la misma cantidad de años.
- Autorizar, controlar, incrementar o disminuir, todos los recursos con que contara el encargado de prevención para el cometido de sus funciones.
- Efectuar los controles preventivos y revisiones periódicas, al manual de prevención de delito que sea aprobado.
- Tomar conocimiento y gestionar a través del encargado de prevención, de toda denuncia efectuada por conductas impropias o contrarias a la norma establecida y que tengan como consecuencia un ilícito.
- Autorizar el acceso al encargado de prevención a toda la información que sea necesaria, a fin de que este último pueda efectuar todas las tareas, gestiones y procesos de manera transversal en la institución y que promuevan el funcionamiento del modelo de prevención de delitos.
- Revisar y conocer los informes de gestión preparados por el encargado de prevención, en donde efectúe un balance de las operaciones y gestiones realizadas.
- Desarrollar en conjunto con el encargado de prevención, de los programas de auditoria interna de modelo de prevención, destinado a detectar posibles correcciones necesarias de efectuar.
- Promover acciones que favorezcan la difusión de valores acordes de un

funcionario público y sus responsabilidades en el ejercicio de su cargo.

- Aprobar los planes de capacitación que sean propuestos para materias de Prevención de delitos, como así también los funcionarios que sean necesario participen en dichos cursos.
- Analizar y aprobar la actualización de la política de prevención de delitos.

3.4) Composición del consejo de prevención de delitos.

El consejo de prevención de delitos, tendrá para su adecuado funcionamiento, un total de 5 funcionarios pertenecientes a la institución, los cuales estarán ordenados de la siguiente manera:

1. Presidente (director del Departamento de Control de Gestión).
2. Director (director subrogante del Departamento de Control de Gestión).
3. Director (primer encargado de la Unidad de Rendición de Cuentas del Departamento de Control de Gestión).
4. Director (Segundo encargado de la Unidad de Rendición de Cuentas del Departamento de Control de Gestión).
5. Fiscal (Fiscal de la Municipalidad de San Joaquín).

Este consejo tendrá un carácter de permanente, ya que cada componente desarrolla acciones específicas y sumamente permeables frente a la detección de delitos que puedan acontecer dentro de la institución. La trascendencia de este consejo, radica en que de él dependen en gran medida los recursos y operaciones que sean factibles de realizar por el encargado de prevención, dado que sus decisiones impulsan la mayor operatividad de este último. Es menester que sus miembros vean el proceso como de permanente cambio, ya que estará sometido a constantes dinámicas e indeleble actualización, constituyendo el medio de inducir un desarrollo acorde a los tiempos que la organización tiene enfrente.

Por lo anterior, se hace imprescindible que este consejo pueda sesionar a lo menos 4 veces al año, ya que en esos lapsos de tiempo, es posible tomar conocimiento de los procesos que son susceptibles de delito, por lo cual acciones de prevención toman ribetes de trascendencia en los diferentes procesos que se impulsan.

3.5) Comité de ética.

Un comité de ética será un órgano consultivo, destinado a prestar apoyo y asesoría al encargado de prevención en las materias relacionadas con detección de lavado de activos (LA), comisión de delitos, cohecho y financiamiento del terrorismo. Dentro de las funciones que tendrá este comité de ética se encuentran:

- Establecer en directa relación con el encargado de prevención, los encargados y responsables de carácter externos a la institución, a fin de desarrollar investigaciones o procesos de revisión, lo cual será acorde al nivel de involucrados y consecuencias asociadas a esta.
- Colaborar en efectuar las recomendaciones de sanciones o medidas de carácter disciplinario al encargado de prevención, frente al consejo de prevención de delitos, a raíz de investigaciones efectuadas y sus respectivos informes.
- En los casos puntuales en que sea detectado un hecho que pueda ser tipificado como delito, el comité de ética tendrá el deber de presentar el caso al consejo de prevención de delitos a fin de que éste evalúe el envío de la información al ministerio público.

3.6) Encargado de prevención.

Una de las estructuras que debe poseer el modelo es la designación de un encargado de prevención, quien será nombrado de manera directa por la autoridad administrativa máxima de la municipalidad que es el alcalde de la comuna asesorado por el consejo municipal de esta; a fin de que cuente con las potestades necesarias para efectuar las coordinaciones que con motivo de su cargo deba ejecutar. Este encargado podrá estar en su cargo por un periodo de hasta 3 años, teniendo la prerrogativa de una renovación por un periodo de 3 años más, lo cual será acorde a las necesidades que la institución pueda presentar. Este encargado de prevención realizará sus funciones desde la Unidad de Rendición del Departamento de Control de Gestión con el fin de fiscalizar los movimientos financieros que la institución realiza, pero tendrá autonomía de la dirección, a fin de que su accionar favorezca una transparencia en los procesos que ejecuta y no esté sometido a presiones o influencias de ninguna especie, lo cual podría motivar conductas tendenciosas y provocar aperturas de flancos de corrupción en algún grado. El encargado de prevención está facultado para rendir cuentas o informar sobre hechos

ilícitos solamente al consejo de prevención de delitos y a la autoridad máxima de la institución que es el alcalde, mientras que si el alcalde no estuviera disponible tendrá la posibilidad de informar al administrador municipal si este estima pertinente hacerlo, además si necesitase algún tipo de apoyo podrá comunicarse con el comité de ética.

3.6.1) **Características del encargado de prevención.**

El encargado de prevención en la Municipalidad de San Joaquín, deberá contar con algunas características específicas dada la importancia que tendrá en la ejecución de su cargo. Por lo anterior, es imprescindible que posea los siguientes requisitos:

- Experiencia específica.
- Años de desempeño en la organización.
- Nivel educacional.
- Acceso a recursos y a documentación.

• Experiencia específica.

El encargado de prevención deberá contar con una experiencia en materias de rendición y control financiero en el sector público de a lo menos 4 años así como también deberá tener experiencia en labores de carácter financiero – contable en la institución, de 3 años. Esto garantiza que comprende las mecánicas y funcionamientos en la Unidad de Rendiciones, por lo que entiende la relevancia de las secuencias que se llevan a cabo, en qué punto el control se vuelve crítico y como la supervisión en el cumplimiento de procesos constituye una acción de valor fundamental.

Un conocimiento de las dinámicas que se producen al interior de la unidad, como ésta ha evolucionado y como su interrelación al interior de la organización ha presentado cambios, deben ser parte de las experiencias que el encargado de prevención necesariamente debe comprender y conocer.

• Años de desempeño en la organización.

La experiencia en la organización, otorga la solidez de conocer las interrelaciones, evoluciones, cambios, conflictos y potencialidades que las áreas financieras poseen, lo que permite contar con una óptica mucho más amplia en cuanto a visualizar posibles acciones que se encuentren asociadas a ilícitos.

Por este motivo el encargado de prevención deberá contar con a lo menos 3 años de

experiencia en la organización, con lo cual conoce su idiosincrasia, áreas estratégicas relacionadas con finanzas, beneficiarios principales y las principales acciones y procesos que necesitan ser resguardados y protegidos de acciones que pueden desencadenar un ilícito.

- Nivel educacional.

Un cargo que es nombrado por la autoridad administrativa máxima de la municipalidad, requiere imprescindiblemente contar con un nivel educacional acorde a la responsabilidad que se le está delegando, ya que debe aplicar conocimientos, mejorar procesos, establecer directrices y secuenciar actividades con los trabajadores, para lo cual se hace necesario poseer un nivel educacional universitario, con conocimiento de procesos, aspectos legales, contabilidad, finanzas y derecho administrativo.

Puntualmente la profesión requerida, será determinada por la autoridad máxima de la municipalidad, quien en base al conocimiento y necesidades de la institución establecerá cuál es la profesión más acorde a la realidad y funcionalidad de ésta.

- Acceso a recursos y a documentación.

Deberá contar con los recursos materiales y económicos necesarios para llevar adecuadamente el cumplimiento de sus funciones, lo que implica una proporcionalidad en cuanto al tamaño del área, unidad u organización en la cual se encuentra (Departamento de Control de Gestión, Unidad de Rendición de Cuentas), ya que debe garantizar que tendrá un efectivo radio de acción, dado que dispondrá de medios de dar solución a eventuales delitos que se presenten. “El encargado de prevención tendrá la libertad de solicitar cualquier documento que estime pertinente ya sea en el Departamento de Control de Gestión así como a cualquier departamento o unidad que tenga que ver con finanzas o movimiento de fondos, así como también tendrá la facultad de tener acceso al sistema de las áreas financieras de la municipalidad de San Joaquín como también del Departamento de Control de Gestión si fuera necesario.”

3.6.2) Funciones del encargado de prevención.

Si bien se han establecido exigencias y características para el adecuado desempeño del cargo, también es preciso que el encargado de prevención tenga claridad de cuáles son las funciones que cumplirá dentro de la institución, las que evidentemente le competen dentro de su rango de acción. Estas funciones son:

a) Establecimiento de un sistema de prevención de delitos (SPD). Le corresponderá al encargado de prevención, el desarrollo de un sistema que está orientado a la prevención de delitos funcionarios, estableciendo procedimientos de detección, análisis y denuncia de fraudes. Este sistema de prevención de delitos debe contemplar los siguientes puntos:

a.1) Control preventivo de ilícitos: Consiste en establecer acciones de control sobre procesos plausibles de incurrir en un ilícito, a fin de generar un medio de vigilancia que disminuya el riesgo de comisión de delitos. Esto se basará en efectuar controles permanentes a las transferencias que son entregadas a privados por parte de la institución, para lo cual la Unidad de Rendiciones verifica que los egresos de recursos fiscales sean adecuadamente gastados en los fines para los cuales se destinaron, por lo que si estimara necesario el encargado de prevención puede solicitar cualquier información u documento que sienta necesario a la Unidad de Rendiciones. El encargado de prevención tendrá el deber de analizar los movimientos financieros de la organización de forma aleatoria (debido a la masividad de movimientos realizados),enfocándose principalmente en los movimientos más grandes, pero también tendrá que enfocarse de manera menor pero igualmente rigurosa a algunos movimientos financieros más pequeños que la organización realice, para estos estos efectos, el encargado de prevención deberá llevar a cabo un control preventivo de egresos verificando de manera continua el sistema de finanzas de los departamentos correspondientes, con el cual impulsará acciones destinadas a evitar que las transferencias de recursos sean otorgadas a personas con antecedentes reñidos con la ley o que han incurrido en irregularidades a la hora de percibir fondos municipales.

a.2) Control preventivo de egresos (CPE). Este control consistirá en una revisión de carácter aleatoria a cualquier proyecto que sea aprobado por el alcalde de la municipalidad y que implique transferencia de recursos a privados y que esté sometido a posterior revisión por parte de la Unidad de Rendiciones del Departamento de Control de Gestión, lo cual se desarrolla antes de que estos sean otorgados a las entidades o personas jurídicas que se adjudiquen la recepción de estos fondos.

El CPE contara con 3 etapas definidas: Revisión de antecedentes, revisión de proyectos asociados y catastro de acciones Ilícitas.

1. Revisión de antecedentes: la revisión de antecedentes está orientada a efectuar una investigación exhaustiva de los antecedentes de las personas jurídicas que presentan proyectos de la Municipalidad de San Joaquín y que son adjudicados

por parte de la institución. Esta etapa del control preventivo, estará encaminada a determinar que personas son las que recibirán recursos del fisco, con lo que se impide que estos dineros sean entregados para proyectos que puedan servir de fachadas de acciones delictuales y eventual fraude al fisco y detrimento al patrimonio fiscal. Esta revisión de antecedentes será desarrollada por el encargado de prevención, obteniendo información desde el área jurídica de la institución y coordinando con otras entidades que estime necesario (dirección de gestión administrativa, departamento de informática, alcaldía, entre otros), ratificando la condición de estar apto para desarrollar proyectos que sean financiados por intermedio de la Municipalidad de San Joaquín.

2. Revisión de proyectos asociados: La revisión de proyectos asociados, consiste en la verificación por parte del encargado de prevención de los proyectos en los cuales una determinada persona jurídica participa (uno o varios) o participó y que tipo de comportamiento hubo en el desarrollo del o los proyectos. Con “comportamiento”, nos referimos a que tuvo acciones acordes a lo que establece la normativa, vale decir, correcta utilización de recursos asignados, rendiciones sin observaciones fuera de lo adecuado, vale decir, que una rendición no fuese objetada por falsificaciones de documentación o destinación de recursos a acciones inexistentes o no autorizadas, lo que directamente constituiría un delito.
3. Catastro de acciones ilícitas: El catastro consiste en efectuar un registro de carácter histórico, de las personas jurídicas que recibieron fondos por parte de la Municipalidad de San Joaquín y que mal utilizaron los recursos que les fueron concedidos para la ejecución de un determinado proyecto que tenía fines sociales. La finalidad de este catastro, no solamente radica en cimentar las bases de un sistema de control histórico que identifique a entidades y sus socios, sino que además, establecer cuáles fueron las operaciones en que incurrieron, qué medidas se tomaron y cuál fue la consecuencia que gestó ese ejecutor o ejecutores de recursos del estado. Este registro permitirá determinar además, quienes son o fueron los asociados a una determinada persona jurídica, impulsando un registro de quienes estuvieron involucrados en acciones que desencadenaron un ilícito, independiente de las características que ese tuvo.

En términos globales el control preventivo de egresos, es el sistema que pretende determinar la aprobación o rechazo de una determinada persona jurídica de acceder a financiamiento de la municipalidad, dado que se trata de fondos de carácter fiscal y su

adecuada ejecución no solo implica un gasto bien desarrollado, sino además, la entrega de un beneficio de carácter social que este servicio pretende fomentar. La municipalidades están facultadas a suscribir acuerdos con organismos públicos y privados debido a su autonomía con el fin de ejecutar recursos en pos de prestar un servicio a las personas, siendo imprescindible poseer un medio de inspección adicional al control de rendiciones que se lleva a cabo y que logre empujar el desarrollo de mayores y mejores herramientas de prevención de delitos, ilícito o fraudes.

b) Desarrollo de documentación asociada a la prevención y denuncia de acciones ilícitas: El encargado de prevención avivará el desarrollo de documentos que permitan hacer operativas acciones tendientes a evitar fraudes o delitos, vale decir, procederá al tratamiento de documentos en que se especifiquen secuencias ejecutivas que establezcan cuales son los pasos a seguir, alcance, responsabilidades y acciones plausibles de concatenar unas con otras, a fin de promover un modelo de prevención y sanción en los caso que se presente.

El establecimiento de una política, protocolos, reglas y procedimientos específicos permitirá a las personas que intervengan en las actividades o procesos indicados en el numeral anterior, programar y ejecutar sus tareas o labores de una manera que prevenga la comisión de los delitos descritos en secciones anteriores.

De este modo, considerando la relevancia en cuanto al desarrollo de documentos, el encargado de prevención deberá impulsar la creación de los siguientes documentos:

- Política de prevención de delitos funcionarios
- Procedimientos de prevención de delitos funcionarios.
- Instrucciones de operación frente a delitos funcionarios.
- Documentos de reportes de operaciones sospechosas

c) Detección de acciones sancionadas administrativamente: Será función del encargado de prevención, previamente asesorado por el área jurídica de la institución, establecer la detección de acciones en las cuales se descubran operaciones factibles de ser sancionadas administrativamente. Esto implica no solamente la identificación de estas irregularidades, sino además, el desarrollo de métodos, secuencias y procedimientos que conlleven formas de denuncia o persecución en aquellos casos en que concurra responsabilidad de los involucrados en ilícitos o delitos funcionarios.

La existencia de sanciones administrativas internas, así como de procedimientos de

denuncia o persecución de responsabilidades pecuniarias en contra de las personas que incumplan el sistema de prevención de delitos.

d) Desarrollo de procesos de capacitación: Por capacitación, debemos comprender como el conjunto de actividades de carácter permanente y sistemáticas, que están destinadas a entregar oportunidades de desarrollo para los funcionarios, como así también, complementar, perfeccionar o actualizar conocimientos, destrezas o habilidades propias de los cargos, que permitirán un mejor desempeño y un impulso en el cumplimiento de las operaciones que le son propias en la ejecución de su cargo. Consecuentemente, esto mejorara el rendimiento de la institución, la calidad de los servicios que presta y por defecto, este se encontrara en condiciones de entregar mejores resultados de rendimiento frente a la ciudadanía.

Las capacitaciones que adquieren mayor relevancia para cimentar unas bases sólidas del modelo de compliance en la Municipalidad de San Joaquín, son las siguientes:

1. Análisis de los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y cohecho a funcionario público nacional o extranjero contenidos en la Ley 20.393 y receptación, contenido en la Ley 20.931.
2. Ejemplos de situaciones de riesgo de comisión de los delitos contemplados en la ley 20.393 y en el artículo N° 16 de la ley 2931 para empresas públicas.
3. Descripción del modelo de prevención de delitos y todos sus componentes.
4. Formas de prevención de riesgos de delitos contemplados en la ley 20.393 y en el artículo N° 16 de la ley 20.931.
5. Forma de participación y responsabilidad de todos los actores en el modelo de prevención de delitos.
6. Obligación de denunciar, descripción y conocimiento del canal de denuncia.
7. Consecuencias disciplinarias, así como legales (civiles, penales, administrativas) del incumplimiento de la normativa interna y externa en materia de delitos de la contemplados en la ley 20.393 y en el artículo N° 16 de la ley 20.931.
8. Conocer y revisar contratos de la Municipalidad de San Joaquín: Conocer y analizar, antecedentes y contratos que la municipalidad celebre, especialmente con organizaciones públicas, no gubernamentales y otras entidades, para efectos de cautelar el cumplimiento de la Ley 20.393.
9. Desarrollo y perfeccionamiento del modelo de prevención de delitos. Una de

las tareas que puede ser encomendada al encargado de prevención, consiste no solamente en el diseño y desarrollo del modelo de prevención de delitos, sino además, su perfeccionamiento. Esto en razón de su amplio conocimiento de la normativa, los procesos que es capaz de generar y en términos amplios, debido al alto conocimiento que posee de esta materia. El contar con ese nivel de información, lo faculta como ente autorizado para comprender las mecánicas, funcionalidades y sistemas clave que deben ser considerados a la hora de efectuar reformas o mejoras al modelo que se pretende instaurar.

10. Información a la alcaldía de la municipalidad. El encargado de prevención deberá informar semestralmente de las acciones que ha emprendido y cuales han sido los resultados de las diversas operaciones que se han ejecutado, en pos de desarrollo del modelo y el beneficio institucional. En dicha presentación el encargado podrá exponer su plan de trabajo, el cual tendrá una periodicidad anual, el que será aprobado previamente por la alcaldía municipal.

El plan de trabajo anual podría contener, entre otros, los siguientes elementos:

- Objetivos.
 - Alcance.
 - Limitaciones.
 - Materias críticas para el desarrollo y monitoreo del modelo de prevención de delitos.
 - Recursos humanos y financieros requeridos.
 - Procedimientos aplicables para desarrollar la labor.
 - Reportes (tipo, periodicidad, distribución, otros).
11. Elaboración y control de documentos. El encargado de prevención será el responsable del desarrollo, modificación, eliminación y monitoreo de la documentación asociada al modelo de prevención de delitos. Por este motivo, se generará el procedimiento “elaboración y control de documentos“, cuya aprobación y versiones autorizadas serán visadas por el encargado de prevención y aprobadas por la autoridad máxima de la institución (alcalde).
 12. Procedimiento elaboración y control de documentos. Este documento contendrá la siguiente estructura:
 - Objetivo.
 - Alcance.
 - Responsables.

- Referencias.
- Definiciones.
- Modo de operación.

*El encargado de prevención deberá llevar un catastro de todos los procesos analizados con el fin de generar un índice de variación que muestre la cantidad de monitoreos realizados en comparación con los hechos ilícitos encontrados, así como también para la posterior generación de un análisis donde se muestren si los índices de corruptibilidad han variado de forma positiva o negativa.

3.7) Sistemas de apoyo al modelo de prevención de delitos.

El modelo de prevención de delitos, requiere necesariamente contar con un soporte que le permita funcionar, además de evolucionar y transformarse en una pieza clave de la institución. Por ese motivo, requiere de actores clave para cimentar su apoyo, ya que a través de ellos es posible la difusión de los procesos y el lograr ubicar medios de prevención ante posibles delitos al interior de la organización.

Estos sistemas de apoyo son:

1. Área jurídica:

- Asesorar al encargado de prevención en aquellas materias específicas relacionadas con la aplicación de la ley respectiva como así también, interrelación con otros cuerpos legales que tengan injerencia en el campo de los delitos funcionarios.
- Aportar información de demandas o acciones legales que se han emprendido en la institución y que estén dentro del campo de los delitos funcionarios
- Asesorar y apoyar al encargado de prevención en la identificación de riesgos inherentes a la ley.
- Colaborar con el encargado de prevención en los aspectos relacionados con decidir el tipo de sanciones, a raíz de investigaciones llevadas a cabo.

2. Dirección de gestión administrativa:

- Entregar información al encargado de prevención de delitos, toda la información necesaria que le permitan desarrollar adecuadamente sus funciones de detección de ilícitos.
- Entregar resultados de auditorías financiero - contables efectuadas a las unidades

dependientes al encargado de prevención de delito, a objeto de verificar irregularidades o controles preventivos.

3. Departamento de Control de Gestión; Unidad de Rendición.

- Incorporar a los planes de auditoria de manera permanente, revisiones a los procesos y alcances del modelo de prevención de delitos.
- Efectuar auditorías al diseño del modelo de prevención de delitos, a fin de monitorear su efectividad y funcionalidad.
- Otorgar información al encargado de prevención, respecto de los procesos que han sido detectados como deficientes y que necesariamente deben ser modificados o reforzados.
- Retroalimentar de manera permanente al modelo de prevención de delitos, respecto de procesos que son necesarios de modificar en cuanto al alcance y efectividad.

4. Subdirectores, jefaturas y encargados de la institución. Estos tendrán las siguientes responsabilidades frente al modelo de prevención de delitos:

- Apoyar al encargado de prevención, permitiéndole un acceso sin limitaciones o restricciones a las informaciones que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines, lo cual incluye documentación, revisión de procesos, de personas, entre otros.
- Permitir el cumplimiento de procesos que favorezcan el cumplimiento de los proceso de control que han sido establecidos en contra de la comisión de delitos.
- Comunicar posibles riesgos que hubiesen sido detectados en los diferentes procesos de revisión.
- Cumplir y hacer cumplir la política de prevención de delitos y demás normas contempladas en el modelo de prevención de delitos.

5. Funcionarios de la institución.

- Cumplir con las normas y procesos establecidos en la política de prevención de delitos funcionarios, como las demás secuencias y procesos definidos en el modelo de prevención de delitos de la Municipalidad de San Joaquín.
- Utilizar los canales definidos para efectuar denuncias de aquellos hechos que sean contrarios a la legislación vigente, como así también a los procesos definidos en el modelo de prevención de delitos.
- Informar de todas aquellas acciones que estén en su conocimiento y que constituyan un ilícito, utilizando los canales definidos y procesos establecidos.

- Comunicar al consejo de prevención de delitos el descubrimiento de nuevos riesgos existentes y que pongan en peligro el funcionamiento del modelo de prevención, evitando que este se vuelva obsoleto.
 - Participar de los procesos de formación en lo referente a la normativa y procedimientos vigentes, relacionados con el modelo de prevención de delitos.
6. Organizaciones y personas relacionadas con la Municipalidad de San Joaquín.
- Queda absolutamente prohibido por todos los medios, entregar antecedentes o documentación falsa, adulterada, incompleta o maliciosamente modificada a objeto de conseguir alguno de los beneficios que son otorgados por la municipalidad en alguno de sus programas.
 - La utilización de fondos entregados por la institución, para fines que sean diferentes para los cuales han sido destinados, lo cual implica la utilización de fondos del estado para objetivos que no han sido destinados por la institución.
 - No es posible por ningún medio, motivo, razón o circunstancia, ofrecer, otorgar o prometer dadivas de ninguna especie a funcionarios de la municipalidad, como así tampoco a sus familiares directos, ya sea que estas provengan desde personas chilenas, como extranjeras.

4) Detección de lavados de activos, fraudes tributarios y desviación de fondos (LA/FT/DF).

En la eventualidad de que durante el análisis de los riesgos institucionales de la Municipalidad de San Joaquín sea detectado un lavado de activos, fraude tributario o delito funcionario, procederá que este sea llevado acorde a lo establecido en el manual de delitos funcionarios (incluido en anexos) con lo cual se generara un tratamiento acorde a lo establecido para este tipo de situaciones específicas.

Sin embargo, a pesar de que durante la secuencia de análisis de los diferentes riesgos que se generan dentro de la institución, sean detectados riesgos que revistan mayor envergadura para la funcionalidad de la organización, detectado este tipo de ilícito, debe ser inmediatamente tratado y con un alto control que permita tomar medidas rápidamente, evitando la ampliación de las consecuencias que se encuentran asociadas a éste.

Del mismo modo los riesgos asociados a LA/FT/DF, son tratados acorde a un plan de

tratamiento de riesgos, que incluye porcentajes de control, medidas paliativas y acciones de revisión, destinadas a mantener adecuadas acciones sobre estos.

Conclusiones

Un modelo de compliance para instituciones del sector público, constituye una potente y revolucionaria herramienta para mejorar, no solo los procesos de control de ilícitos en la organización, sino además, un mecanismo de colaboración con el control de los procesos que son ejecutados por esta organización. Su instauración en una institución como la Municipalidad de San Joaquín, apunta directamente al resguardo de ilícitos en secuencias que se desarrollan dentro de esta entidad y que dicen relación con la transferencia de estos montos a organizaciones u personas naturales que, han diseñado mecanismos y procesos orientados a fomentar el desarrollo de la nación en los sectores más vulnerables y de este modo, incrementar el desarrollo del país en materia social, haciéndolo aún más importante si analizamos que las municipalidades son el organismo público más cercano a la ciudadanía.

Puntualmente en el caso de la Municipalidad de San Joaquín, el modelo de prevención de delito se encuentra constituido por un manual de prevención de delitos funcionarios, el que a su vez posee como eje de funcionamiento 3 estructuras que le dan consistencia y trazabilidad al proyecto; estas son el consejo de prevención de delitos, comité de ética y encargado de prevención. Serán estas tres partes, la base fundamental sobre las cuales descansa el modelo, al estar en ellas el espíritu de cómo proceder frente a determinadas acciones en las cuales sean detectados delitos, la adaptabilidad y modificación del modelo a los cambios que el tiempo y las diversas variables imponen, y el fortalecimiento de la conciencia de los funcionarios frente a estas sensibles materias para la organización. Mediante este modelo la municipalidad podrá dar cuenta de que posee un sistema adecuado que le permita hacer frente a cualquier acción ilícita, estableciendo protocolos de acción y gestando el involucrar a la dirección de la institución, en la necesidad monitorear permanente operaciones en la cual un delito puede crecer de manera ilimitada.

De esta manera a través de funcionarios profesionales competentes y altamente capacitados podremos en base a todos los antecedentes que otorgará este manual, efectuar permanentes diagnósticos de la funcionalidad de la organización y su accionar

en materias de delitos funcionarios, dado que las secuencias al ser monitoreadas de manera constante, establecen un tipo de perfeccionamiento que va creciendo en oportunidades de gestar cada vez más, mayores y mejores métodos de salvaguardar de ilícitos.

Sin embargo, el considerar consolidar y mantener un modelo de prevención del delito, requiere no solo de desarrollo de procesos y secuencias técnicas, sino además del impulso y fomento de una cultura en la cual impere la conciencia del funcionario público de velar por un sistema libre de acciones delictuales y además, avivar acciones constantes que delaten cualquier conducta que pueda acrecentar operaciones contrarias a la ley. En conjunto con lo anterior, la relevancia de este modelo también radica en descubrir de manera rápida y eficiente, la existencia de procedimientos que implican lavado de dinero, fraude tributario o delito funcionario, dado que su estructura permite que la organización sea dotada de un brazo operativo capaz de eliminar barreras que incrementen la lentitud de la detección y otorga tiempo a cómplices y autores directos de delitos, de poder encubrir acciones que a medida que pasa el tiempo, son más fáciles de ocultar.

La Municipalidad de San Joaquín no solamente cumplirá con una responsabilidad de detección y prevención, sino también en la denunciar, tratar y erradicar malas prácticas asociadas a delitos como los presentados en la presente tesis, dado que su responsabilidad no solamente culmina en el control de procesos, sino además, se extiende a una acción con componente de carácter moral frente a la sociedad en la cual está inserta, dado que una fiabilidad frente a la ciudadanía y su capacidad de mantener un carácter de intachable por su trascendente rol social en el país, obliga a la institución a la utilización constante de este tipo de en el desarrollo de sus actividades diarias.

Se hace sumamente importante que las organizaciones públicas del país vuelvan a contar con la confianza de la ciudadanía es por eso que la mejor manera de empezar a retomar el rumbo de la credibilidad es haciéndolo desde el organismo estatal más cercano a la ciudadanía que como todos sabemos es la municipalidad respectiva del sector involucrado.

Bibliografía

(18 de Febrero de 2015). *Perfecciona los mecanismos de prevención, detección, control, investigación y juzgamiento del delito de lavado de activos.*

Correa, G. V. (1981). *Historia de Chile*. Santiago: Portada.

Encina, F. (1984). *Historia de Chile*. Santiago: Ercilla.

Friedman, M. (1970). *La responsabilidad social de los negocios es aumentar sus utilidades*. New York: New York times magazine.

Godoy, O. (1996). *Consideraciones generales sobre la corrupción y su prevención*. Revista chilena de ciencia política.

Godoy, O. (1996). *Consideraciones generales sobre la corrupción y su prevención*. Revista chilena de ciencia política.

Godoy, O. (1996). *Consideraciones generales sobre la corrupción y su prevención, en Revista chilena de ciencia política, N° XVIII-1/2-, 1996. Santiago (de Chile). Consideraciones generales sobre la corrupción y su prevención, en Revista chilena de ciencia política.*

Hershman, M. (1996). *Métodos para la investigación de la corrupción*. Revista chilena de ciencia política.

Klitgaard, R. (1990). *Controlando la corrupción*. La Paz: Quipus.

Ladron de Guevara, M. (1998). *Leona de invierno (desmemorias)*. Santiago.

Ley 19.913. (19 de Diciembre de 2003). *Crea la unidad de analisis financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos.*

Ley 19366. (30 de Enero de 1.995). *Sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicótropicas, dicta y modifica diversas disposiciones legales y deroga la Ley 18.403.*

Roa, A. (1992). *Modernidad y posmodernidad. Coincidencias y diferencias fundamentales*. Santiago: Andrés Bello.

Salazar, G., & Pinto, J. (1999). *Historia contemporánea de Chile*. Santiago.

Manual de prevención de delitos por parte de funcionarios.

Municipalidad de San Joaquín.

1) Objetivo.

Constituir una guía metodológica, en cuanto al tratamiento y procedimiento de prevención de delitos funcionarios en la Municipalidad de San Joaquín, en lo referente a delitos funcionarios, lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

2) Alcance.

El presente manual, será aplicable a los todos los funcionarios cuya función tenga que ver con el manejo de fondos u aprobación de proyectos; específicamente se instaurará en todas las áreas que tengan que ver con finanzas, aprobación de proyectos y control de gestión lo cual incluye a todos los funcionarios independientemente de su responsabilidad o jerarquía en la organización.

Áreas comprometidas:

- Departamento de Control de Gestión:
 - a) Unidad de Rendición.
- Secretaria Comunal de Planificación Desarrollo y Proyectos:
 - a) Unidad de Estudios y Gestión Presupuestaria.
 - b) Unidad de Desarrollo y Proyectos.
- Dirección de Administración y Finanzas:
 - a) Unidad de Finanzas.
 - b) Unidad de Adquisiciones.
 - c) Unidad de Contabilidad y Presupuesto.
 - d) Tesorería.
- Dirección de Gestión administrativa
 - a) Recursos Humanos.
 - b) Administración.
 - c) Informática.

3) Aprobación.

Las políticas y procedimientos establecidos en el presente manual, serán aprobadas por el consejo de prevención de delitos de la Municipalidad de San Joaquín.

4) Contexto normativo.

Este manual se encuentra basado en los siguientes textos legales a saber:

- a) Decreto fuerza de ley N°106, de 1960, del Ministerio de Hacienda decreto fuerza de ley N°2, de 2004, del Ministerio de Hacienda.
Departamento de Control de Gestión: Le corresponde la dirección y administración superior de la institución, velando por la eficiente asignación y uso de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión.
- b) Ley 20.931 Facilita la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos de robo, hurto y receptación y mejora la persecución penal en dichos delitos.
- c) Ley N° 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias Psicotrópicas.
- d) Ley N° 18.314, que determina las conductas terroristas y fija su penalidad
- e) Ley N° 18.045, sobre mercado de valores (Título XI).
- f) Ley general de bancos (título XVII del D.F.L N° 3, de 1997).
- g) Ley N° 17.798, sobre control de armas (Art. 10).
- h) Código penal (delitos previstos en los párrafos 4, 5, 6, 9 y 9 bis del Título V y 10 del Título VI, todos del Libro Segundo del Código Penal; en los artículos 141, 142, 366 quinquies, 367, 374 bis, 411 bis, 411 ter, 411 quáter, 411 quinquies, y los artículos 468 y 470, N° 8, ambos en relación al inciso final del artículo 467 del Código Penal).
- i) Código tributario, Art. 97 N°4 párrafo tercero.
- j) Ley N°17.336, de propiedad intelectual, Art. 81 inciso segundo.
- k) Ley Orgánica constitucional del banco central, Arts. 59 y 64.
- l) Ordenanza general de aduanas, Art. 168.
- m) Ley N°18.840 ley orgánica constitucional del Banco central de Chile.
- n) Decreto ley orgánica de administración financiera del estado n°1263 Título V del Sistema de Control Financiero Art. 51.
- o) Ley N° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades.

Párrafo 4º Organización interna.

Art.16. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, la organización interna de las municipalidades deberá considerar, a lo menos, las siguientes unidades:

Secretaría municipal, secretaría comunal de planificación, unidad de desarrollo comunitario, unidad de administración y finanzas y unidad de control.

Art. 29.- A la unidad encargada del control le corresponderán las siguientes funciones:

- Realizar la auditoría |operativa interna de la municipalidad, con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación;
- Controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal.

5) Estructura de un modelo de prevención de delitos por parte de los funcionarios.

El manual de prevención de delitos funcionarios de la Municipalidad de San Joaquín, establece las secuencias a seguir respecto de los casos en que sean detectados delitos funcionarios o la comisión de ilícitos asociados a lavado de activos, financiamiento del terrorismo

Para estos efectos, la institución establecerá la creación de las siguientes estructuras como base o soporte fundamental del modelo.

- a. Consejo de prevención de delitos.
- b. Comité de ética.
- c. Encargado de prevención.

a) Consejo de prevención de delitos: El consejo de prevención de delitos en términos generales, es un órgano que tendrá la responsabilidad de controlar y velar por implementación operatividad y funcionalidad del modelo de prevención de delitos que se establecerá en la municipalidad.

El consejo de prevención de delitos, tendrá para su adecuado funcionamiento, un total de 5 funcionarios pertenecientes a la institución específicamente del Departamento de Control de Gestión, los cuales estarán ordenados de la siguiente manera.

- Presidente (director del Departamento de Control de Gestión).
- Director (director subrogante del Departamento de Control de Gestión).
- Director (primer encargado de la unidad de rendición de cuentas del Departamento de Control de Gestión).

- Director (segundo encargado de la unidad de rendición de cuentas del Departamento de Control de Gestión).
- Fiscal (fiscal de la Municipalidad de San Joaquín).

Las funciones de este consejo serán las siguientes:

- Aprobar la designación de un encargado de prevención, acorde a lo establecido en la ley respectiva y por el periodo de 3 años, lo cual puede ser ampliable a un periodo más de la misma cantidad de años.
- Autorizar, controlar, incrementar o disminuir, todos los recursos con que contara el encargado de prevención para el cometido de sus funciones.
- Efectuar los controles preventivos y revisiones periódicas, al manual de prevención de delito que sea aprobado.
- Tomar conocimiento y gestionar a través del encargado de prevención, de toda denuncia efectuada por conductas impropias o contrarias a la norma establecida y que tengan como consecuencia un ilícito.
- Autorizar el acceso al encargado de prevención a toda la información que sea necesaria, a fin de que este último pueda efectuar todas las tareas, gestiones y procesos de manera transversal en la institución y que promuevan el funcionamiento del modelo de prevención de delitos.
- Revisar y conocer los informes de gestión preparados por el encargado de prevención, en donde efectúe un balance de las operaciones y gestiones realizadas.
- Desarrollar en conjunto con el encargado de prevención, de los programas de auditoría interna de modelo de prevención, destinado a detectar posibles correcciones necesarias de efectuar.
- Promover acciones que favorezcan la difusión de valores acordes de un funcionario público y sus responsabilidades en el ejercicio de su cargo.
- Aprobar los planes de capacitación que sean propuestos para materias de prevención de delitos, como así también los funcionarios que sea necesario participen en dichos cursos.
- Analizar y aprobar la actualización de la política de prevención de delitos.

b) Comité de ética. Un comité de ética será un órgano consultivo, destinado a prestar apoyo y asesoría al encargado de prevención en las materias relacionadas con detección

de lavado de activos, comisión de delitos, cohecho y financiamiento del terrorismo. Las funciones que cumplirá este comité son las siguientes:

- Establecer en directa relación con el encargado de prevención, los encargados y responsables de carácter externos a la institución, a fin de desarrollar investigaciones o procesos de revisión, lo cual será acorde al nivel de involucrados y consecuencias asociadas a esta.
- Colaborar en efectuar las recomendaciones de sanciones o medidas de carácter disciplinario al encargado de prevención, frente al consejo de prevención de delitos, a raíz de investigaciones efectuadas y sus respectivos informes.
- En los casos puntuales en que sea detectado un hecho que pueda ser tipificado como delito, el comité de ética tendrá el deber de presentar el caso al consejo de prevención de delitos a fin de que éste evalúe el envío de la información al Ministerio Público.

c) Encargado de prevención. Una de las estructuras que debe poseer el modelo es la designación de un encargado de prevención, quien será nombrado de manera directa por la autoridad administrativa máxima de la Municipalidad de San Joaquín (alcalde); a fin de que cuente con las potestades necesarias para efectuar las coordinaciones que con motivo de su cargo deba ejecutar. Este encargado podrá estar en su cargo por un periodo de hasta 3 años, existiendo la prerrogativa de efectuar una renovación por un periodo de 3 años más, lo cual será acorde a las necesidades que la institución pueda presentar. Tendrá autonomía de la dirección, a fin de que su accionar permita una transparencia en los procesos que ejecuta y no tenga influencia de ninguna especie, la cual podría generar conductas tendenciosas y provocar aperturas de flancos de corrupción en algún grado.

El encargado de prevención de la municipalidad, deberá contar con algunas características específicas dada la importancia que tendrá en la ejecución de su cargo. Por lo anterior, es imprescindible que posea los siguientes requisitos:

- Experiencia específica.
- Años de desempeño en la organización.
- Nivel educacional.
- Acceso a recursos.

Las funciones del encargado de prevención serán las siguientes:

1. Establecimiento de un sistema de prevención de delitos (SPD).
2. Desarrollo de documentación asociada a la prevención y denuncia de acciones ilícitas.
3. Detección de acciones sancionadas administrativamente.
4. Desarrollo de procesos de capacitación.
5. Evaluación de eficacia del modelo de prevención de delitos funcionarios.
6. Conocer y revisar contratos de la municipalidad.
7. Desarrollo y perfeccionamiento del modelo de prevención de delitos.
8. Informar de cualquier hecho agravante al alcalde y el consejo municipal.
9. Elaboración y control de documentos.
10. Realizar un informe trimestral sobre los hechos ilícitos ocurridos dentro de la municipalidad.

5.1) Procedimiento de denuncia de delitos por parte de funcionarios, lavado de activos o financiamiento al terrorismo.

Todo funcionario que se encuentre en presencia de un delito funcionario o ilícito, podrá efectuar sus denuncias de manera libre, a través de los canales que la institución ha establecido para ello.

Este canal se caracterizara por ser abierto, transparente, informado y formal, constituye la principal herramienta de recepción de denuncias de estas características.

Este canal de denuncia se encontrara en la Intranet institucional y en la página web de la municipalidad; sección “portal de denuncias” en donde los funcionarios podrán ingresar las denuncias que estimen pertinentes y que se encuentren en su conocimiento. Para estos efectos, el denunciante deberá llenar los siguientes antecedentes mínimos contenidos en el formulario respectivo:

1. Nombre completo del denunciante.
2. RUN del denunciante.
3. Teléfono del denunciante.
4. Lugar en donde acontecieron los hechos constatados por el funcionario.
5. Características de la denuncia (lavado de activos, financiamiento del terrorismo, delito funcionario, cohecho).
6. Indicar los antecedentes de la o las personas involucradas o denunciadas.

7. Entregar información adicional (documentos en caso de existir).

Una vez efectuada la denuncia en el canal habilitado para estos efectos, el encargado de prevención será el responsable de la recepción de esta y de su canalización, efectuando las investigaciones necesarias que sean relevantes para dilucidar el caso.

Dada la importancia de mantener la confidencialidad, tanto de los denunciantes, como de los demás involucrados, el proceso se llevara bajo el más absoluto control de antecedentes que sean pertinentes al proceso.

Una vez constatados los hechos y comprobados los delitos, el encargado de prevención tendrá la facultad de solicitar medidas a las subdirecciones de la cual dependen los funcionarios involucrados, a fin de que estos no puedan continuar con acciones ilícitas u ocultando antecedentes de relevancia para la investigación.

Concluido el proceso de investigación, de toma de declaraciones, de recopilación de antecedentes, el encargado de prevención deberá realizar un informe específico en donde determinara si los hechos denunciados efectivamente revisten carácter de delitos, las responsabilidades de los involucrados, testimonios de testigos, antecedentes adicionales, con lo cual recomendará las sanciones que son posibles de otorgar a los culpables.

El comité de ética, será el órgano encargado de recepcionar el informe de investigación del encargado de prevención, quien determinara si es necesario comunicarlo al consejo de prevención de delitos o a la alcaldía municipal en caso de estimarlo conveniente.

5.1.1) Clasificación de los delitos.

Con el objeto de que las denuncias puedan ser los más precisas posible, a continuación se establece un conjunto de acciones que comprenden delitos de carácter funcionario, los que además se encuentran clasificados por tipo de consecuencia.

1. Delitos que afectan la probidad administrativa.

a) Malversaciones.

a.1) Malversaciones de caudales públicos.

a.2) Sustracción de fondos, también denominado peculado.

- a.3) Distracción o uso indebido de caudales o efectos públicos.
- a.4) Aplicación pública diferente (desviación de fondos o efectos públicos).
- a.5) Negativa a un pago o entrega.

- b) Fraude al fisco.
 - b.1) Fraude al fisco propiamente tal.
 - b.2) Negociaciones incompatibles.
 - b.3) Tráfico de influencias.
 - b.4) Exacciones ilegales o concusión.

- c) Cohecho y soborno
 - c.1) Cohecho pasivo propio.
 - c.2) Cohecho pasivo propio agravado.
 - c.3) Cohecho pasivo impropio.
 - c.4) Cohecho activo o soborno.
 - c.5) Soborno de un funcionario público extranjero.

2. Delitos que afectan la confianza pública depositada en los funcionarios.

- a) Infidelidad en la custodia de documentos
 - a.1) Sustracción y supresión de documentos.
 - a.2) Quebrantamiento y rotura de sellos.
 - a.3) Apertura de papeles cerrados.

- b) Violación de secretos
 - b.1) Revelación de secretos públicos o entrega de papeles.
 - b.2) Anticipación de papeles publicables.

- b.3) Descubrimiento de secretos particulares.
- b.4) Revelación de secretos de particulares por profesionales (violación del secreto profesional).
- b.5) Uso de información concreta reservada o privilegiada.

- c) Abusos contra particulares
 - c.1) Vejámenes injustos y apremios ilegítimos.
 - c.2) Negativa o retardo de protección o servicio.
 - c.3) Denegación de servicio.
 - c.4) Solicitación de personas.

3. Delitos que afectan el buen funcionamiento de la administración.

- a) Nombramientos ilegales.
- b) Usurpación de atribuciones.
- c) Resistencia.
- d) Desobediencia.
- e) Denegación de auxilio.
- f) Abandono de destino.

4. Delitos que afectan la recta correcta administración de justicia cometidos por los funcionarios públicos.

- a) Prevaricación.

5. Agravios inferidos a los derechos garantizados por la constitución.

- a) Agravios inferidos por funcionarios públicos a los derechos garantizados por la constitución.

6. Otros delitos que pueden ser cometidos por empleados públicos en el desempeño de sus funciones.

a) Crímenes y simples delitos contra la seguridad exterior, seguridad interior y soberanía del estado:

- Defensa a la independencia o seguridad del estado.
- Falta de resistencia por sublevación.
- Abandono del cargo por sublevación.

b) Delitos informáticos

- Destrucción o inutilización maliciosa de un sistema informático.
- Interceptación, interferencia o acceso indebido de un sistema informático.
- Alteración o destrucción maliciosa de un sistema informático.
- Difusión maliciosa de los datos de un sistema de informático.

c) Delitos cometidos por personas jurídicas

- Cohecho a funcionario público nacional o extranjero.

d) Ocultación de bienes (lavado de activos)

Ocultación o disimulación en cualquier forma de determinados bienes, a sabiendas de su origen ilícito.

- Adquisición, posesión, tenencia de o uso de dichos bienes de origen ilícito, con ánimo de lucro, cuando al momento de recibirlos ha conocido su origen ilícito.
- Asociarse u organizarse para ocultar o disimular el origen de los referidos bienes o para su adquisición, posesión, tenencia o uso con fines de lucro.
- Recaudación o provisión de fondos para la comisión de delitos terroristas.
- Delitos contemplados en cuerpos legales distintos al código penal.

7. Recaudación o provisión de fondos para la comisión de delitos terroristas.

8. Delitos contemplados en cuerpos legales distintos al código penal.

5.2) Actividades de prevención.

Constituyen actividades que están orientadas a minimizar la posibilidad de la ocurrencia de condiciones, situaciones o hechos que fomenten la existencia de un ilícito. De este modo, se impulsa un sistema preventivo que signifique una salvaguarda a incumplimientos o violaciones de lo estipulado en el modelo de prevención de delitos.

Para estos efectos, la Municipalidad de San Joaquín deberá efectuar las siguientes acciones

- Determinar controles preventivos sobre las operaciones más sensibles e área, estableciendo bitácoras de control y subsanando aquellas acciones que pueden tomar un carácter de peligrosa, al estar demasiado expuestas a posibilidades de ilícitos.
- Establecer una priorización de riesgos, con lo que se fomenta una medida de cuáles son los riesgos más altos y con un mayor nivel de impacto en la institución.
- Constantes actualización de políticas, acorde a los cambios que experimente la institución o las exigencias que con el tiempo sobre esta van recayendo.

5.3) Actividades de supervisión.

Son todas aquellas actividades, destinadas a efectuar la supervisión del funcionamiento del modelo de prevención del delito.

- Revisión constante de los procedimientos, instructivos y documentos asociados al modelo de prevención de delito, de la pertinencia de cada uno y su efectividad, midiendo si estos se encuentran actualizados y son acorde s a la realidad institucional o necesariamente deben ser reemplazados.
- Establecer en conjunto con el área de auditoría interna, al menos 2 revisiones anuales de procedimientos generales y que revistan importancia para la consumación de algún ilícito.
- Comunicar mediante un informe detallado al consejo de prevención de los hallazgos efectuados, como así también las sanciones propuestas, estableciendo indicadores de desempeño al respecto.

5.4) Actividades de corrección.

Actividades destinadas a tomar medidas disciplinarias en todos aquellos casos en que no se ha cumplido con lo estipulado por el modelo de prevención del delito, permitiendo a consumación de algún ilícito o siendo partícipe de él.

6) Vigencia del modelo de prevención de delitos.

El actual modelo de prevención de delitos, tendrá una validez de 18 meses o hasta el consejo de prevención de delito decreta su caducidad antes del periodo antes indicado.