

## ÉTICA, CORRUPCIÓN Y PROBIDAD: TEMAS DE ACTUALIDAD

Gustavo Jordán Astaburuaga\*

### Resumen

*La ética, corrupción y probidad son temas que se han tomado la agenda pública, no tan solo del país, sino que en todo el mundo. En el país, en los últimos 21 años, se han nombrado dos comisiones para abordar el tema, que han llevado a la aprobación de numerosas leyes, para combatir este fenómeno y revertir el efecto de desconfianza que tiene la ciudadanía en las principales instituciones del país, incluidas las FF.AA.*

**Palabras clave:** Probidad; ética; corrupción; función pública; Estado.

La ética, la corrupción y la probidad son temas de actualidad en el ámbito público, no tan solo en Chile, sino que en todo el mundo, ¿por qué?, porque son temas que están relacionados con la responsabilidad, la honradez, la eficiencia, la eficacia y, en definitiva, con la calidad de la administración pública.

En este artículo analizaremos el esfuerzo que han desarrollado los Gobiernos en los últimos veinte años por brindar un marco legal adecuado para combatir la corrupción y el efecto de baja confianza que tiene la ciudadanía en las principales instituciones del país, producto de este fenómeno.

### Definiciones

- Probidad: significa honradez, honestidad, integridad y rectitud de comportamiento.<sup>1</sup> Lo contrario a la probidad es la corrupción.
- Corrupción (pública): se entiende como corrupción al mal uso del poder público para

obtener una ventaja ilegítima en provecho propio.<sup>2</sup>

- Ética: es el conjunto de normas morales que rigen la conducta personal en cualquier ámbito de la vida. Es la parte de la filosofía que permite calificar los actos humanos como buenos o malos.<sup>3</sup>

### La probidad como política anti-corrupción del Estado.

La Constitución Política de la República establece que "el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de Probidad en todas sus actuaciones."<sup>4</sup>

#### ■ Ley de probidad administrativa

Después de casi cinco años de tramitación en el Congreso de la propuesta del Gobierno, emanada de la Comisión Nacional de Ética, Probidad Pública y Prevención de la Corrupción, convocada por el Presidente en 1994, finalmente

\* Vicealmirante. Oficial de Estado Mayor. Ex Contralor Regional de Coquimbo 2009-2014. Antiguo Colaborador de la Revista de Marina desde 2008. (gustavojordan1955@gmail.com).

1. Fuente "Wordreference", de internet.

2. Fuente "Definicion.de", de internet.

3. Fuente "RAE", de internet.

4. Artículo 8º, inciso 1º, Constitución Política de la República de Chile.

se aprobó la Ley de Probidad (Ley N° 19.653, del año 1999), la cual modificó importantes leyes vigentes<sup>5</sup> y el Código Orgánico de Tribunales.

Los principales aportes de la ley de Probidad fueron los siguientes:

Se definió el rol del Estado y de la Administración en relación con la probidad, de la forma que se indica:

La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.

La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica, en conformidad con la Constitución Política y las leyes.<sup>6</sup>

Se estableció el principio de que los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, y el principio de transparencia del Estado, afirmando que "son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que le sirvan de sustento o complemento directo y esencial."<sup>7</sup>

La referida ley conceptualizó el principio de probidad administrativa que "Consiste en observar una conducta funcionaria intachable

y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular."<sup>8</sup>

Asimismo, se regularon las inhabilidades e incompatibilidades administrativas que afectan a los funcionarios del Estado y se estableció la obligatoriedad de efectuar las declaraciones de intereses y patrimonio para numerosas autoridades.

También estableció aquellas conductas que "contravienen especialmente el principio de la probidad", y son las que se indican a continuación:

1. Usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que se tuviere acceso en razón de la función pública que se desempeña;
2. Hacer valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero;
3. Emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución, en provecho propio o de terceros;
4. Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales;
5. Solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, para sí o para terceros, donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza. Exceptúanse de esta prohibición los donativos oficiales y protocolares, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación;
6. Intervenir, en razón de las funciones, en asuntos en que se tenga interés personal o en que lo tengan el cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive. Asimismo, participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que

5. Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, de 1986; Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, de 1992; Orgánica Constitucional de Municipalidades, de 2006; Estatuto Administrativo, de 1989; Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, de 1989; Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local, de 1963; Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, de 1984; Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, de 1984.

6. Artículo 3, ley N° 19.653.

7. Ley N° 20.285.

8. Título III, de la Probidad Administrativa, artículo N° 54, ley N° 19.653.

le reste imparcialidad. Las autoridades y funcionarios deberán abstenerse de participar en estos asuntos, debiendo poner en conocimiento de su superior jerárquico la implicancia que les afecta;

7. Omitir o eludir la propuesta pública en los casos que la ley la disponga;

8. Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración.<sup>9</sup>

Del mismo modo, se modificó la ley orgánica del Congreso Nacional incorporándose las siguientes normas de probidad:

Los diputados y senadores ejercerán sus funciones con pleno respeto de los principios de probidad y transparencia, en los términos que señalen la Constitución Política, esta ley orgánica constitucional y los reglamentos de ambas cámaras.

Los miembros de cada una de las cámaras no podrán promover ni votar ningún asunto que interese directa o personalmente a ellos o a sus cónyuges, ascendientes, descendientes o colaterales hasta el tercer grado de consanguinidad y el segundo de afinidad, inclusive, o a las personas ligadas a ellos por adopción. Con todo, podrán participar en el debate advirtiendo previamente el interés que ellas, o las personas mencionadas, tengan en el asunto.<sup>10</sup>

Como se puede apreciar la ley de probidad dio un importante impulso a los principios y estándares de probidad y transparencia en la gestión pública, afectando a numerosas normas legales. De hecho, la ley de Compras Públicas y la ley de Bases de Procedimientos Administrativos (publicadas el 2003), y la ley Sobre Acceso a la Administración Pública (publicada el 2008) contemplan los principios establecidos en la citada ley de probidad.

Pero como dice el antiguo adagio “hecha la ley, hecha la trampa”; algunos aspectos relevantes de esta ley no fueron implementados en su debida forma o quedaron como letra muerta al no existir sanciones por su incumplimiento, por ejemplo, por declarar erróneamente o en forma incompleta el patrimonio personal.

#### ■ La comisión Engel<sup>11</sup> (2015)

Pasarían casi veinte años desde que sesionó la Comisión Asesora Presidencial de 1994, y después de varios incidentes de corrupción que causaron alarma pública, la Presidenta, en marzo de 2015, convocó a un nuevo Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Intereses, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, denominada comúnmente como comisión Engel, la que evacuó su informe en mayo de ese año, conteniendo 236 medidas para combatir la corrupción, abarcando los siguientes temas:

- Prevención de la Corrupción (probidad y fortalecimiento de los municipios, reforma a la Alta Dirección Pública, reforma al sistema de compras públicas, concesiones y gastos en la defensa, sanción penal a la corrupción, transparencia y acceso a la información pública, responsabilidad penal de las personas jurídicas, prevención de la corrupción en la planificación territorial, creación de un servicio de evaluación de las políticas públicas).
- Regulación de los conflictos de interés (puerta giratoria, inhabilidades e incompatibilidades entre los sectores públicos y privados, declaración de intereses y patrimonio, fideicomiso ciego y diversificado, lobby y gestión de intereses).
- Financiamiento de la política (democracia interna y financiamiento de los partidos políticos, regulación de las campañas electorales, fiscalización de la política y su financiamiento).
- Confianza en los mercados (atribuciones para una fiscalización efectiva de los mercados, revisión del gobierno de los entes fiscalizadores, refuerzo de los gobiernos corporativos de las empresas).

9. Título III, párrafo 4°, ley N° 19.653

10. Título III, párrafo 4°, artículo 7°, ley N° 19.653.

11. Se denomina comisión Engel a aquella conformada por la Presidenta de la República en marzo de 2015, presidida por Eduardo Engel, denominada “Consejo Presidencial Anticorrupción”. En mayo de 2015 elevó su informe final.

- Integridad, ética y derechos ciudadanos (formación cívica y ética, creación de la oficina de la defensoría ciudadana, creación de sistemas de integridad para el sector público y privado).

En la relación con el sector defensa, la comisión Engel recomendó lo siguiente:

- Derogar la ley reservada del cobre.
- Fortalecer las facultades del Congreso para el control, eficiencia y transparencia de las compras de las Fuerzas Armadas.
- Que la confidencialidad de los gastos en defensa debían preservarse solo en casos específicos, sobre la base de criterios conocidos y definidos, con la participación de expertos independientes.<sup>12</sup>

La intención del Poder Ejecutivo (mayo de 2015), fue de tramitar dieciocho proyectos de ley para implementar las medidas sugeridas por la comisión Engel.

Varias de estas propuestas ya son leyes: la Ley Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses (publicada en enero de 2016), la Ley que Fortalece el Carácter Público y Democrático de Los Partidos Políticos y facilita su Modernización (publicada en abril de 2016), y Ley que Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil (publicada en octubre de 2016).

## Análisis de la definición de probidad

Como ya se indicó, el principio de probidad administrativa consiste en “observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”.<sup>13</sup> A continuación se revisarán, brevemente, los distintos elementos de esta definición<sup>14</sup>:

- Conducta funcionaria intachable: las actuaciones de los servidores públicos deben adecuarse íntegramente a los deberes, funciones y limitaciones que les fija la ley, y constituir un testimonio del más alto nivel de Ética pública ante la comunidad.

- Desempeñar honesta y lealmente el cargo: quienes trabajan para el Estado deben actuar de manera recta, desarrollando una gestión no sólo honesta, sino que también eficiente y eficaz, y apegada a la legalidad.

- Preeminencia del interés general sobre el particular: el logro del bien común supone que los intereses particulares deben subordinarse al interés general, que es el interés de todos. El bien común, dice la Constitución,<sup>15</sup> implica “crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías”.

Los servidores públicos deberán adoptar decisiones en función del interés general, y no de intereses particulares. El interés general implica evitar que el Estado sea capturado por grupos de interés, en perjuicio del bien común. La corrupción pretende desviar las decisiones de los funcionarios públicos para que, en vez de favorecer el interés general, se beneficien intereses particulares.

El interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz,<sup>16</sup> expresándose en:

- El recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas;
- Lo razonable e imparcial de las decisiones de dichas autoridades;
- La rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones;
- La integridad ética y profesional en la administración de los recursos públicos que se gestionan;
- La expedición en el cumplimiento de las funciones legales; y
- El acceso ciudadano a la información administrativa.

## ¿Cuán corrupto es Chile?

Es prácticamente imposible contestar esta pregunta, debido a que la corrupción no

12. Copia textual de las propuestas para el sector defensa, obtenida del resumen ejecutivo de la propuesta de la comisión Engel, junio de 2015

13. Artículo 52, inciso 2º, de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

14. Como referencia de estos párrafos se utilizó el Manual de Probidad de la Administración del Estado, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de enero 2008.

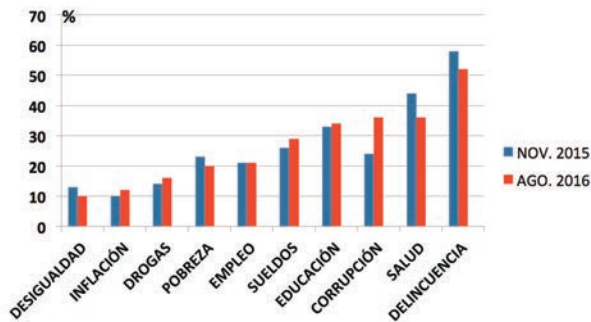
15. Artículo 1º, inciso 4º, de la Constitución Política de la República de Chile.

16. Conforme al artículo 53 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

es cuantificable con precisión, solo existen indicadores indirectos que permiten efectuar una evaluación de la corrupción en un país.

En la encuesta CEP<sup>17</sup> N° 77 de julio-agosto 2016 el combate a la corrupción saltó del sexto lugar en el año 2015, al tercer lugar en el 2016, después del combate a la delincuencia e igualando a la salud, entre los problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el Gobierno. Ver gráfico N° 1.

**GRÁFICO N° 1. ¿CÚALES SON LOS 3 PROBLEMAS A LOS QUE DEBERÍA DEDICAR EL MAYOR ESFUERZO EL GOBIERNO?**



FUENTE: ENCUESTA CEP, JULIO-AGOSTO 2016

■ Gráfico N° 1.

Ante la pregunta de “cuántos funcionarios públicos en Chile están involucrados en actos de corrupción”, el 70% opina que “bastantes y casi todos”. Ver gráfico N° 2.

Por su parte la encuesta CADEM, del 31 de octubre de 2016, ante la pregunta de si “usted aprueba o desaprueba la forma cómo el Gobierno está gestionado” diversos aspectos, el 87% de los encuestados desaprobo como el Gobierno estaba gestionando la corrupción, el aspecto más reprochado de la gestión gubernamental en esta encuesta.

A nivel internacional, la percepción de corrupción en Chile alcanzó en enero de este año su mayor nivel en siete años, cediendo el liderazgo latinoamericano como el país menos corrupto, a Uruguay.

Chile ocupó el lugar número 23 del listado de 168 países, alejándose de los top 20 a nivel mundial. Ver gráfico N° 3, de la percepción de los diez países menos corruptos de Latinoamérica, según Transparencia Internacional.<sup>18</sup>

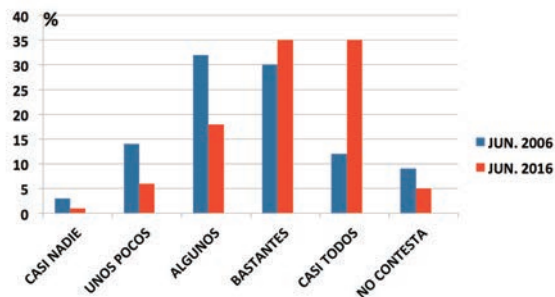
### ¿Cuánta confianza tienen los chilenos en sus instituciones?

Desde hace bastante tiempo hemos estado escuchando, de parte de varios líderes de opinión pública nacionales, que se “ha derrumbado la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas debido a actos de corrupción que han sido de público conocimiento.”

Las FF.AA., que han tenido casos de corrupción aislados, pero algunos de ellos de connotación nacional, también han registrado una significativa caída en su valoración de confianza por parte de la ciudadanía en los últimos años.

En la encuesta efectuada por Adimark, publicada en noviembre de 2016, se aprecia una caída sostenida de la confianza en varias instituciones, siendo particularmente significativa la caída en la confianza de las FF.AA., desde un 32% en 2014 a solo el 16% en el 2016. Ver Gráfico N° 4.

**GRÁFICO N° 2. EN SU OPINIÓN ¿CUÁNTOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN CHILE ESTÁN INVOLUCRADOS EN CHILE EN ACTOS DE CORRUPCIÓN? (COMPARACIÓN 2006-2016)**



FUENTE: ENCUESTA CEP, JULIO-AGOSTO 2016

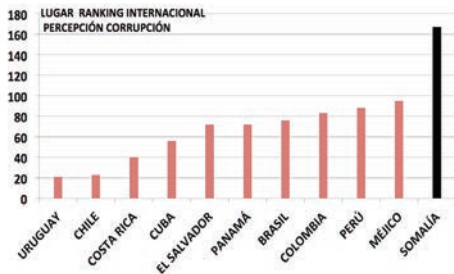
■ Gráfico N° 2.

17. Centro de Estudios Públicos.

18. Artículo publicado en el Diario “El Pulso”, del 28 de enero 2016, citando un estudio de Transparencia Internacional



**GRÁFICO N° 4, PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN CHILE (LUGAR ENTRE 168 PAÍSES) DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, COMPARADO CON LOS 10 PAÍSES MENOS CORRUPTOS DE LATINOAMÉRICA**



FUENTE: "TRANSPARENCIA INTERNACIONAL", DIARIO "EL PULSO", 28-ENERO-2016. SOMALIA, DE ACUERDO A ESTE RANKING, ES EL PAÍS MÁS CORRUPTO DEL MUNDO.

■ Gráfico N° 3.

## Conclusiones

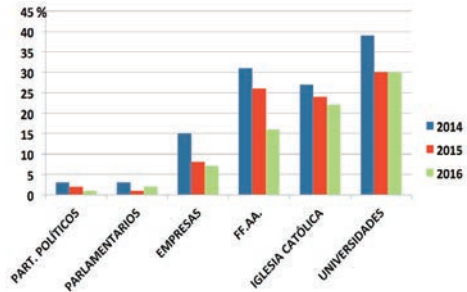
Diversos gobiernos han efectuado importantes esfuerzos en los últimos años para mejorar la ética y probidad pública chilena, y combatir de esta manera la corrupción que afecta al Estado, habiéndose creado dos comisiones asesoras presidenciales, en este ámbito, en los últimos 21 años.

Existe la percepción, que demuestran algunas encuestas, de que la corrupción pública ha aumentado en Chile en el último tiempo, lo que habría generado un derrumbe generalizado en la confianza en las principales instituciones del país.

El hecho de aprobar numerosas leyes no solucionará el problema de la corrupción por este solo efecto. Este es un fenómeno complejo, en que se entrelazan valores públicos de probidad, de ética y de educación.

Nunca se podrá incluir en las leyes las múltiples posibilidades de cometer un acto de corrupción,

**GRÁFICO N°5, EVOLUCIÓN DE LA CONFIANZA EN ALGUNAS INSTITUCIONES, ENCUESTA BICENTENARIO-ADIMARK**



FUENTE: ADIMARK, ENCUESTA BICENTENARIO, EL MERCURIO, SANTIAGO, 13-NOV-2016

■ Gráfico N° 4.

por lo que su erradicación deberá estar centrada en la prevención de aquella, a nivel de principios y valores doctrinales, junto con su combate frontal aplicando sanciones ejemplificadoras en los tribunales de justicia, y por el control que puede ejercer la opinión pública sobre la administración del Estado.

Las FF.AA. deberían reforzar la formación y educación de sus integrantes en los principios de probidad y ética, junto con difundir las normas administrativas que rigen los actos públicos, a objeto de prevenir la corrupción.

Estudios efectuados en otros países,<sup>19</sup> demuestran que cuando se combate en forma eficiente la corrupción en el Estado, se recuperan los niveles de confianza perdidos en las Instituciones del mismo.

Nuestra tarea debería ser recuperar los altos índices de confianza que tenía antaño la ciudadanía en las FF.AA., ganando, en forma decisiva, la batalla contra la corrupción.

\*\*\*

19. Corrupción y Desconfianza, Isabel Aninat S., Teletrece, 21 de agosto de 2016, basado en estudios de corrupción efectuados en Italia, Francia y Alemania, por Della Porta, año 2000.