

INFORME DE LA COMISION ESPECIAL INVESTIGADORA DE LAS IRREGULARIDADES EN LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN CARABINEROS DE CHILE Y EN RELACIÓN A LAS ACTUACIONES DE LOS DISTINTOS ORGANISMOS PÚBLICOS EN LA MATERIA

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión Investigadora mencionada en el epígrafe, pasa a informar sobre las actuaciones, proposiciones y conclusiones de la materia respectiva.

I.-DE LA COMPETENCIA DE LA COMISIÓN, AL TENOR DEL ACUERDO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS QUE ORDENÓ SU CREACIÓN

La Cámara de Diputados, en sesión celebrada el 4 de abril del año en curso, en virtud de lo dispuesto en los artículos 52, N° 1, letra c) de la Constitución Política de la República; 53 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional; y 313 y siguientes del Reglamento de la Corporación, prestó su aprobación a la solicitud de 61 de sus integrantes, para crear una Comisión Especial Investigadora, con los siguientes objetivos:

1.- Indagar y reunir información sobre las irregularidades en la gestión y administración financiera producida en Carabineros de Chile y en relación a las actuaciones de los distintos organismos públicos en la materia.

2.-Analizar las eventuales fallas en el desarrollo e implementación de los procedimientos y sistemas de control tanto internos como externos, que permitieron que se produjeran tales irregularidades.

Fundamentos de la solicitud

"1.-Carabineros de Chile forma parte de "las Fuerzas de Orden y Seguridad". Depende, según lo establece el artículo 101 de la Constitución Política de la República, del "Ministerio encargado de la Seguridad Pública". Como cuerpo armado es, por mandato constitucional, esencialmente obediente y no deliberante. Además de profesional, jerarquizada y disciplinada Existe "para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior", en la forma que lo determine su respectiva ley orgánica.

2.-La citada institución es muy respetada por la ciudadanía. Encuestas recientes demuestran una valoración positiva de un 54%, situándola como la institución que más confianza da a los chilenos y chilenas (CEP, diciembre de 2016).

3.-Carabineros está compuesta por más de 60 mil hombres y mujeres que desarrollan un trabajo con estricta sujeción al ordenamiento jurídico, con un fuerte compromiso de servicio público y con un comportamiento coherente con los valores que inspiran la institución. Lamentablemente, como toda organización está permeable a que se produzcan hechos de corrupción.

4.-El día 6 de marzo, a través de distintos medios de comunicación, el General Director Bruno Villalobos informaba la existencia de un fraude al interior del organismo que era investigado por el Ministerio Público: "Los hechos que se investigaron dan cuenta de la eventual comisión de algunos delitos por parte de algunos oficiales, principalmente del escalafón de Intendencia, por lo cual se les ha pedido el retiro de la institución a un total de 9 de ellos, en lo que va de la investigación. Esto puede originar un mayor número, de acuerdo a cómo vaya desarrollándose el proceso investigativo". Confirmaba, además, que junto a la investigación judicial existía otra "investigación administrativa". En ese momento, la prensa especulaba que el fraude llegaba a "más de 600 millones de pesos".

5.-Con fecha 10 de marzo, los hechos fueron ratificados por el General Director de Carabineros ante la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados. En dicha oportunidad, hizo presente que los ilícitos se habrían cometido entre abril de 2011 y noviembre de 2015. Además, resaltó que tanto el número de funcionarios responsables de dicha institución como el monto de este millonario desfalco debiera aumentar. Finalmente, explicó las acciones implementadas una vez conocidos los hechos, medidas que los diputados que participaron de la sesión valoraron.

6.-En efecto, durante los últimos días y conforme avanzan las acciones que conduce el fiscal de Ministerio Público Sr. Eugenio Campos, quien investiga los hechos desde octubre de 2016, queda claro que el número de implicados y las cifras defraudadas son considerablemente mayores. Los últimos datos entregados arrojan que los hechos ilícitos alcanzarían, hasta ahora, aproximadamente los 10 mil millones de pesos, con más de 40 funcionarios implicados. Con todo, el propio Fiscal Nacional ha advertido que "este monto va a aumentar, como también van aumentar las personas a las que se les va a reclamar responsabilidad penal".

7.-Como se puede observar, estamos en presencia de lo que, a juicio del Fiscal Nacional, es el "mayor fraude desde que va la Reforma procesal Penal" o como expresa el Fiscal Campos es la "malversación más grande que hemos conocido en una institución pública". Los líderes de esta "máquina para defraudar", oficiales de alta graduación de carabineros, habrían ideado un mecanismo para cometer los delitos y

apropiarse de grandes sumas de dinero, que consistía en el traspaso fondos de las cuentas corrientes destinadas al pago de remuneraciones de Carabineros a cuentas personales de otros integrantes de la institución, para luego "recuperar" gran parte de esa transferencia en efectivo, el que finalmente era utilizado por los involucrados en la compra de bienes raíces, vehículos y estilos de vida que no eran acordes con sus remuneraciones.

8.-La investigación penal de la fiscalía -que apunta a la existencia de delitos de malversación, lavado de activos y asociación ilícita- se inició a partir de la verificación de movimientos inusuales en cuentas corrientes, lo que fue detectado recién el año 2016 por un funcionario de una institución bancaria, quien habría realizado el correspondiente reporte de esta situación a la Unidad de Análisis Financiero (UAF).

9.-Los antecedentes revelados indican que estamos en presencia de una "organización criminal", con un sistema de funcionamiento y jerarquía determinada, con altos oficiales de la Dirección de Finanzas de la institución involucrados, con un modus operandi que incorporaba a otros funcionarios en la preparación o comisión de los delitos investigados.

10.-A su turno, el Consejo de Defensa del Estado presentó ante el Juzgado de Garantía de Punta Arenas una querrela por los delitos de malversación de caudales públicos y lavado de activos en contra 17 funcionarios y ex funcionarios de Carabineros y contra quienes resulten responsables de dichos ilícitos.

11.-En este contexto, y a juicio de quienes suscribimos esta petición, los delitos investigados fueron posibles de materializar como consecuencia de los deficientes controles ejercidos, tanto externos como internos, que durante un período extenso en el que no se advirtieron los manejos irregulares de los fondos.

12.-Resulta evidente de lo descrito que los sistemas de control eran absolutamente permeables, por lo que es urgente revisar las responsabilidades en la materia y modificar los procesos y mecanismos de automatización y supervisión para poder garantizar el uso adecuado de los recursos destinados a esta institución. Resulta inconcebible que no se haya alertado de esta situación con una mayor antelación considerando las cantidades y cifras envueltas en los depósitos, en relación a los emolumentos que los funcionarios de la institución reciben.

13.-Tal como lo señalamos, la investigación judicial se habría iniciado a través del reporte de una institución financiera el año 2016. Es decir, 5 años después de que presumiblemente comenzaran los ilícitos que, por el modo de operación, supone la existencia de depósitos en cuentas corrientes por elevados montos. A partir de aquello, es razonable presumir que existen fallas en el sistema de reportes, toda vez que, por ejemplo, aparecen operaciones bancarias realizadas a un funcionario en abril de 2011. Entonces cabe preguntarse si ¿Se reportaron por parte del "sujeto obligado" al correspondiente organismo?; ¿Se procesó la información? ¿Se cumple o no la normativa

por parte de los cientos de sujetos que deben informar las operaciones sospechosas (ROS) o en efectivo (ROE), en tiempo y forma a la institucionalidad?

14.-En el ámbito administrativo, el Señor Contralor General de la República expresó que las responsabilidades administrativas en este caso se encontrarían prescritas, todo según lo disponen la actual legislación. En efecto, existe una disposición legal que establece que la responsabilidad administrativa al interior de esa institución prescribe a los seis meses, plazo extremadamente breve, si se compara con los 4 años que corresponden a los funcionarios civiles. Para ello, existe un proyecto que fue aprobado en la Cámara de Diputados que homologa los plazos de prescripción, y respecto del cual diversos diputados solicitamos al Gobierno la urgencia para su análisis y despacho del Senado, lo que fue acogido con fecha 21 de marzo.

15.-Nuestro ordenamiento jurídico-institucional ha dispuesto un sistema que permite que determinados hechos den origen a distintas responsabilidades que son perseguidas, investigadas y aplicadas por distintos órganos del Estado, a saber: civil, penal, administrativa y política. Las dos primeras se ventilan en sede judicial; la administrativa es efectuada por la propia administración y por la Contraloría General de la República. Quedando, la última como función de la Cámara de Diputados. En definitiva, tal como lo sostiene el actual Contralor, el control se realiza de "diversas formas, por diversos órganos y con distintos objetos controlados, pero con un mismo fin que es el apego al principio de juridicidad que debe orientar la actuación administrativa".

16.-Los hechos que se han descrito vulneran de forma sustancial el principio de probidad consagrado constitucionalmente, al no existir un desempeño honesto y leal al cargo o función encomendada, pero también al principio de eficiencia y eficacia, al no establecer sistemas que hayan permitido velar "por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública".

17.-En efecto, estamos en presencia de un acto de corrupción gravísimo, no sólo por los montos involucrados, sino también por la extensión del período en que se desarrollan los ilícitos, por el número de involucrados y su jerarquía, pero, también, porque afecta a una institución muy valorada por la ciudadanía. Precisamente, esa gravedad, justifica que este hecho debe ser investigado desde distintas sedes, con objetivos diversos y con resultados que, en su conjunto, no sólo permitan sancionar penalmente a los responsables sino también efectuar propuestas y acciones que posibiliten avanzar en mayores índices de transparencia y probidad en la institución. La investigación penal y una comisión investigadora son absolutamente complementarias".

II.- RELACIÓN DEL TRABAJO DESARROLLADO POR LA COMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE SU COMETIDO

Sesión constitutiva

Se efectuó el 18 de abril del año en curso, con la asistencia de los diputados y diputadas integrantes de la Comisión señores Osvaldo Andrade Lara, Pedro Browne Urrejola, Sergio Espejo Yaksic, Gonzalo Fuenzalida Figueroa, Gustavo Hasbún Selume, María José Hoffmann Opazo, Felipe Letelier Norambuena, Fernando Meza Moncada, Marcela Sabat Fernández, Leonardo Soto Ferrada, y Jaime Pilowsky Greene.

En reemplazo del diputado Hugo Gutiérrez Gálvez, asistió la diputada Camila Vallejo Dowling. En reemplazo de la diputada Claudia Nogueira Fernández, asistió el diputado Juan Antonio Coloma Álamos.

Elección de Presidente

La unanimidad de los integrantes presentes, procedió a elegir como Presidente de la Comisión al diputado señor Jaime Pilowsky Greene.

Reemplazos:

En el transcurso del trabajo desarrollado, se produjeron los siguientes reemplazos:

En la sesión 8º Lunes 19 de junio del 2017, reemplazó al Diputado Felipe Letelier, don Daniel Farcas.

En la sesión 13ª, Lunes 14 de agosto de 2017, reemplazó al Diputado Felipe Letelier, don Daniel Farcas.

En la sesión 16ª, Lunes 2 de octubre de 2017, reemplazo al Diputado Felipe Letelier, don Miguel Ángel Alvarado.

En la sesión 18ª, Lunes 23 de octubre de 2017, reemplazó al Diputado Felipe Letelier, don Daniel Farcas.

En la sesión 19ª, Lunes 6 de noviembre de 2017, reemplazó al Diputado Felipe Letelier, don Daniel Farcas.

En la sesión 20ª, Martes 7 de noviembre de 2017, reemplazó a la Diputada María José Hoffmann, don Jorge Ulloa.

Sesiones efectuadas:

A partir de la sesión constitutiva, se efectuaron 18 sesiones ordinarias los días 8,15, 29 de mayo; 5, 12 y 19 de junio; 3, 10 y 31 de julio; 7, 14 y 21 de

agosto; 4 y 11 de septiembre; 2, 16 y 23 de octubre y 6 de noviembre y 2 especiales el 15 de mayo y 7 de noviembre. Los días mencionados, corresponden al año 2017.

Plazo:

El plazo otorgado en el mandato fue de 90 días, desde su integración el 17 de abril; a su vencimiento, el 3 de agosto, fue prorrogado por 60 días, esto es, hasta el 17 de octubre del año en curso.

Personas escuchadas:

La Comisión contó con la asistencia y colaboración de las siguientes personas:

Sesión 2ª 8 de mayo de 2017

Asistió el General Director de Carabineros, señor Bruno Villalobos Krumm acompañado por el Director Nacional del Personal General, Inspector Julio Pineda Peña, el Director Nacional de Orden y Seguridad General, Inspector Víctor Herrera Pintor, el Director Nacional de Inteligencia, Drogas e Investigación Criminal General, Inspector Gonzalo Blu Rodríguez, el Inspector General de Carabineros General Inspector Nabih Soza Cárdenas, el Director Nacional de Logística de Carabineros General Fernando Riveros Muñoz, el Director de Finanzas de Carabineros General René Ureta Toledo y el Director de Justicia de Carabineros General (J) Juan Gutiérrez Silva.

Sesión 3ª especial 15 de mayo de 2017

Asistió el General Director de Carabineros, señor Bruno Villalobos Krumm acompañado por el Director Nacional del Personal General, Inspector Julio Pineda Peña, el Director Nacional de Orden y Seguridad General, Inspector Víctor Herrera Pintor, el Director Nacional de Inteligencia, Drogas e Investigación Criminal General, Inspector Gonzalo Blu Rodríguez, el Inspector General de Carabineros General Inspector Nabih Soza Cárdenas, el Director Nacional de Logística de Carabineros General Fernando Riveros Muñoz, el Director de Finanzas de Carabineros General René Ureta Toledo, y el Director de Justicia de Carabineros General (J) Juan Gutiérrez Silva.

Sesión 4ª 15 de mayo de 2017

Asistió el Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez Soto, acompañado por Camilo Mirosevic, Jefe de la División Jurídica de esta Institución y don Alejandro Valenzuela, Asesor de la Contraloría General. Asistió también Javier Cruz, Director de la Unidad de Análisis Financiero del Gobierno de Chile,

acompañado por doña Carolina Ortega, Jefa de comunicaciones de la UAF y don Manuel Zárate jefe Jurídico UAF.

Sesión 5ª 29 de mayo de 2017.

Asistieron los ex Generales Directores de Carabineros de Chile, señores Gustavo González Jure; Eduardo Gordon Valcárcel y Alberto Cienfuegos Becerra.

Sesión 6ª 5 de junio de 2017

Asistió el ex General Director de Carabineros, don Gustavo González Jure; el señor Javier Cruz, Director de la Unidad de Análisis Financiero acompañado por Carolina Ortega, Jefa de comunicaciones y Manuel Zárate, Jefe Jurídico.

Sesión 7ª 12 de mayo de 2017

Asistió el señor Javier Cruz Tamburrino, Director de la Unidad de Análisis Financiero acompañado por Carolina Ortega, Jefa de comunicaciones y Manuel Zárate, Jefe Jurídico. Asistió también el señor Hugo Zúñiga Pailanilla, Jefe del Departamento de Administración Presupuestaria de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Sesión 8ª 19 de junio de 2017

Asistió el señor el señor Marcelo Ortiz Aravena, exsubsecretario de Carabineros. Se recibieron excusas de asistencia de los siguientes exsubsecretarios invitados: Javiera Blanco; Carol Bown, Neftali Carabantes y don Felipe Harboe Bascuñán.

Sesión 9º, 3 de julio de 2017

Asistieron los exgenerales subdirectores de Carabineros de Chile señores Carlos Carrasco Hellwig y José Ortega Hernández.

Sesión 10ª. 10 de julio de 2017

-Asistió el ministro del Interior y Seguridad Pública, señor Mario Fernández Baeza, y los representantes del Banco Estado de Chile: el presidente del directorio, señor Jorge Rodríguez Grossi; el vicepresidente, señor Enrique Marshall Rivera; el director de Cumplimiento, señor Álvaro del Barrio; el gerente de Negocios Transnacionales, señor Felipe Galarce; y el subgerente Corporativo Compliance, señor Carlos Molina.

Sesión 11ª, 31 de julio de 2017

Asistieron los exinspectores generales de Carabineros de Chile, señores Gerardo González Theodor, Jorge Rojas Langer y Eduardo Vera Altamirano; el

general de la Dirección de Gestión de Personas de Carabineros de Chile, señor Jorge Serrano Espinosa, y el general inspector de Carabineros de Chile, señor Nabih Soza Cárdenas.

Sesión 12ª, 7 de agosto de 2017

Asistió el director de Finanzas de Carabineros de Chile, general René Ureta; y el director de Compras Públicas de la misma institución, General Roberto Cabrera.

Sesión 13ª, 14 de agosto de 2017

Asistió el señor Alberto Precht Rorris, Director Ejecutivo de Chile Transparente.

Sesión 14ª, 21 de agosto de 2017

Asistió la directora ejecutiva del Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, señora Jeannette Von Wolffersdorff, quien asiste acompañada por el director de proyectos del Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, señor Orlando Rojas; y el director ejecutivo de la Fundación Paz Ciudadana, señor Daniel Johnson Rodríguez, quien viene asistido por el director del área de Análisis y Estudio, señor Patricio Tudela, y por el jefe de Comunicaciones, señor Claudio Soto.

Sesión 15ª, 11 de septiembre de 2017

No concurre el Ministro del Interior

Sesión 16ª, 2 de octubre de 2017

Asistió el Ministro del Interior, señor Mario Fernández Baeza, acompañado del Jefe de la División de Carabineros del Ministerio del Interior, Rodrigo Valencia, Se refirieron a la documentación requerida por la Comisión a Carabineros de Chile que fue remitida por intermedio del Ministro, y que parte de ella fuera declarada secreta. Así, la primera parte de la sesión, referida a la documentación de carácter público, fue pública. Posteriormente, la comisión acordó declarar secreto el resto de la sesión.

Sesión 17ª, 16 de octubre de 2017

Asistió el general director subrogante de Carabineros de Chile, general inspector señor Marcos Tello Salinas, y el presidente del BancoEstado, señor Enrique Marshall Rivera.

Documentos recibidos

Sesión 1ª Constitutiva

- Documentos de la Constitución del Mandato

Sesión 2ª

-Esquema de reestructuración y ajustes en los sistemas de gestión y control de Carabineros de Chile, entregado en la sesión de lunes 8 de mayo de 2017, por el General Director de Carabineros de Chile.

Sesión 3ª

-Doc1/3 PPT del General Director de Carabineros, lunes 15 mayo del 2017 11 horas (General Director de Carabineros)

-Doc2/3 Inspectoría General de Carabineros de Chile, lunes 15 mayo del 2017 11 horas. (General Director de Carabineros)

-Doc 3/3 Resumen Dotación de Carabineros, entregado en sesión de Lunes 15 de mayo 11 hrs. (General Director de Carabineros)

Sesión 4ª

- Doc 1/7 Presentación de la Contraloría General, lunes 15 mayo del 2017 15:00 horas. (Contraloría)

- Doc 2/7 Listado de auditorías realizadas a Carabineros desde 1990 a 2016 (Contraloría)

- Doc 3/7 Listado de investigaciones especiales realizadas a Carabineros desde 2012 a 2016 (Contraloría)

- Doc 4/7 Compilado de normas que inciden en la Comisión Especial Investigadora (Contraloría)

- Doc 5/7 Oficio de CGR a presidencia sobre fiscalización de gastos reservados, previstos en la ley N° 19.863. (Contraloría)

- Doc 6/7 Oficio N° 43.895, de 2016 que imparte instrucciones para el ejercicio de las atribuciones contenidas en el art 67 de la ley N° 10.336. (Contraloría)

- Doc 7/7 Minuta sobre temas contables (Contraloría)

Sesión 7ª

- Minuta presentada por don Hugo Zúñiga Jefe del Departamento de Administración de Presupuesto de DIPRES, el lunes 12 de junio del 2017.

Sesión 10ª

- PPT del Consejo Directivo del BancoEstado, en sesión del lunes 10 de julio, pasado.

- Lámina entregada por BancoEstado a la Comisión el lunes 10 de julio en Santiago.

Sesión 11ª

- PPT expuesto por el General Nabih Soza de la Contraloría General de Carabineros de Chile, el lunes 31 de julio del 2017, en Santiago.

Sesión 12ª

- PPT De la Dirección de Compras Públicas de Carabineros de Chile, en sesión 12ª, lunes 7 de agosto del 2017

- PPT de la Dirección de Finanzas de Carabineros de Chile, en sesión 12ª, lunes 7 de agosto del 2017

- Oficio 17316 responde Of. 34 de esta Comisión. Contenido:

- Informe de medidas de reestructuración de Carabineros de Chile año 2017.

- Anexo 1. Orden General 2499 (26.5.17). Dispone cuenta pública financiera de Carabineros de Chile.

- Anexo 2. Orden General 2492 (26.7.17). Modifica estructura orgánica institucional de la Dirección General de Carabineros de Chile.

- Anexo 3. Orden General 2494 (26.5.17). Crea Consejo Asesor del General Director y deroga su Consultivo Asesor Estratégico.

- Anexo 4. Orden General 2496. (26.5.17) Crea comité de análisis estratégico, riesgo, ético y desarrollo institucional en Carabineros de Chile.

- Anexo 5. Proyecto de ley e informe técnico jurídico sobre modificación de diversos cuerpos normativos para adecuar el cambio de denominación de la dirección de logística de carabineros a dirección nacional de apoyo a las operaciones policiales de carabineros.

- Anexo 6 Texto e informe técnico jurídico de modificaciones a los reglamentos de selección y ascensos del personal de Carabineros, N° 8 de disciplina de Carabineros n° 11 y otros.

- Anexo 6.1. Informe técnico financiero y comparado con fundamentos de modificaciones a los reglamentos de selección y ascensos del personal de Carabineros, N° 8 de disciplina de Carabineros n° 11 y otros.

- Anexo 7. Orden General 2495. (26.5.17) Crea los comités de ética en Carabineros de Chile.

- Anexo 8. Nómina de Inspectores Generales, entre 2004 y 2017 y oficiales que ejercieron jefatura en el departamento de contraloría financiera entre 2008 y 2017.

- Anexo 8.1. Orden General 2493 (26.5.17) Aprueba y dispone aplicación de exámenes de confianza en Carabineros de Chile.

- Anexo 8.2. Proyecto de ley que establece medidas para dotar de eficiencia el cumplimiento de la probidad administrativa en Carabineros de Chile.

- Anexo 8.3. Informe técnico jurídico de proyecto de ley que establece medidas para dotar de eficiencia el cumplimiento de la probidad administrativa en Carabineros de Chile.

- Anexo 8.4. Informe técnico financiero y fundamentos de proyecto de ley que establece medidas para dotar de eficiencia el cumplimiento de la probidad administrativa en Carabineros de Chile.

- Anexo 9 Reservado.

- Anexo 10. Orden General 2497. (26.5.17). Implementa proceso de gestión de riesgos.

- Anexo 11. Orden General 2498. (26.5.17). Autoriza implementación y uso de sistema E.R.P. (Enterprise Resource Planning) en Carabineros de Chile.

- Anexo 12. Proyecto de ley e informe técnico jurídico sobre modificación al Estatuto del Personal de Carabineros de Chile, contemplando la retención de la renuncia.

- Anexo 13 Reservado.

- Anexo 14 Resolución Exenta 616 (7.7.17) Designa Comisión Evaluadora para la contratación de servicio de auditoría externa de Carabineros de Chile. Resolución Exenta 615 (7.7.17) Autoriza licitación pública y aprueba bases administrativas y anexos correspondientes para la contratación del servicio de auditoría externa de Carabineros de Chile.

- Anexo 15. Orden General 2478 (24.03.2017) Aprueba manual de doctrina y Código de Ética de Carabineros de Chile.

- Oficio 17317, responde Of. N° 2 y 27 de esta Comisión.

Contenido:

- Anexo 1. Cuadro estadístico auditorías realizadas por el departamento contraloría financiera por área, desde el 2010 al 2017.

- Anexo 2. Orden General 2497 (26.5.17) que implementa proceso de gestión de riesgos.

- Anexo 3. CD anexos reservados

- Anexo 4. Sumarios administrativos ordenados por la Contraloría General de la República a Carabineros desde 2004.

- Anexo 5. Información y resoluciones relativas a los gastos reservados.

- Anexos 6 y 7 Reservado

- Anexo 8. Nómina de Inspectores Generales, entre 2004 y 2017 y oficiales que ejercieron jefatura en el departamento de contraloría financiera entre 2008 y 2017.

- Anexo 9 Reservado

- Anexo 10. Convenio de pagos entre el Banco del Estado de Chile y Fisco Carabineros de Chile. (Parte 1)

- Anexo 10. Convenio de pagos entre el Banco del Estado de Chile y Fisco Carabineros de Chile. (Parte 2)

- Anexos 11, 12, 13 y 14 Reservados

- Anexo 15. Corporaciones y fundaciones vinculadas a Carabineros de Chile.

Sesión 13ª

- PPT del Director Ejecutivo de Chile Transparente, señor Alberto Pretch.

Sesión 14ª

- Documento entregado por la Fundación Paz Ciudadana, el lunes 21 de agosto del 2017.

- PPT expuesto por la Fundación Paz Ciudadana en sesión de lunes 21 de agosto del 2017.

Sesión 15º

- No se recibieron documentos.

Sesión 16ª

- Documento entregado por el Ministro del Interior relativo a la reestructuración y ajustes a los sistemas de gestión y control de Carabineros de Chile.

Sesión 17ª

- Presentación del Presidente BancoEstado, don Enrique Marshall, en sesión del lunes 16 de octubre de 2017.

III.- ANTECEDENTES GENERALES

Previo a la presentación de los antecedentes acumulados en relación con los hechos que originan esta investigación, esta Secretaría presenta información general necesaria para mejor comprensión de la materia: se menciona un cuadro con la normativa legal y administrativa en que se fundamentan las actuaciones de la institución de Carabineros de Chile; y sobre Gastos Reservados.

Asimismo, de la Contraloría General de la República, y de la Unidad de Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda.

B.-NORMATIVA APLICABLE

Compilado de normas que inciden en la comisión especial investigadora

1.-DESCRIPCIÓN GENERAL DEL SISTEMA DE FUNCIONAMIENTO DE CARABINEROS DE CHILE

Constitución Política de la República

Artículo 101.- Las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional.

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública.

Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.

Ley Núm. 20.502 Crea el Ministerio del Interior

Artículo 1º.- Créase el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el cual será el colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior, para cuyos efectos concentrará la decisión política en estas materias, y coordinará, evaluará y controlará la ejecución de planes y programas que desarrollen los demás Ministerios y Servicios Públicos en materia de prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social, en la forma que establezca la ley y dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior.

Asimismo, le corresponderá la gestión de los asuntos y procesos administrativos que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública requieran para el cumplimiento de sus funciones y que sean de su competencia.

Además de las funciones que esta ley le señale, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública será el sucesor legal, sin solución de continuidad, del Ministerio del Interior, y tendrá todas las atribuciones que las leyes le confieren.

Artículo 9º.- Corresponderá a la Subsecretaría del Interior ser el órgano de colaboración inmediata del Ministro en todas aquellas materias relativas a la seguridad pública interior, mantención del orden público, la coordinación territorial del gobierno y las demás tareas que aquél le encomiende.

Le corresponderá, asimismo, el tratamiento de datos y procesamiento de la información que sea requerida para el cumplimiento de las facultades señaladas en el artículo 3º y, especialmente, aquellas relativas a la mantención del orden público. De igual manera, deberá dar cumplimiento a las funciones de evaluación y control que el artículo 3º confía al Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Un reglamento precisará la forma, modalidades y alcance de la desagregación de la información y datos que en virtud de aquel precepto se solicite a las Fuerzas de Orden y Seguridad.

En cumplimiento de tales funciones, podrá celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas, especialmente con las municipalidades, que digan relación directa con la mantención del orden y seguridad pública a nivel local.

Artículo 10.- Sin perjuicio del ejercicio de las atribuciones que el Ministro le delegue, así como del cumplimiento de las tareas que aquél le encargue, el Subsecretario del Interior deberá, especialmente, ocuparse de los asuntos de naturaleza administrativa de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y de los organismos del sector que corresponda; en especial, elaborar los decretos, resoluciones, órdenes ministeriales y oficios relativos a nombramientos, ascensos, retiros, renunciaciones, comisiones de servicios nacionales a otros organismos del Estado y al extranjero y, en general, todos

aquellos actos administrativos orientados a la resolución de solicitudes, beneficios u otros asuntos que interesen al personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en servicio activo, al personal en retiro y a los familiares de todos los anteriores.

La Subsecretaría del Interior deberá mantener actualizado el registro especial establecido por el Título V de la ley N° 20.000.

Ley N° 18.961 Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile.

Artículo 1°.- Carabineros de Chile es una Institución policial técnica y de carácter militar, que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República y cumplir las demás funciones que le encomiendan la Constitución y la ley.

Dependerá directamente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y se vinculará administrativamente con éste a través de la Subsecretaría del Interior.

Carabineros se relacionará con los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y demás autoridades Regionales, Provinciales o Comunes, por intermedio de la Dirección General, Altas Reparticiones, Reparticiones y Unidades, según corresponda.

Derivado de las particulares exigencias que imponen la función policial y la carrera profesional, los organismos y el personal que las desarrollan, así como sus institutos de formación profesional, se ajustarán a normas jurisdiccionales, disciplinarias y administrativas que se establecen en esta ley y en la legislación respectiva.

Ley 19.974 Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y Crea la Agencia Nacional de Inteligencia

Artículo 4°.- El Sistema de Inteligencia del Estado, en adelante el Sistema, es el conjunto de organismos de inteligencia, independientes entre sí, funcionalmente coordinados, que dirigen y ejecutan actividades específicas de inteligencia y contrainteligencia, para asesorar al Presidente de la República y a los diversos niveles superiores de conducción del Estado, con el objetivo de proteger la soberanía nacional y preservar el orden constitucional, y que, además, formulan apreciaciones de inteligencia útiles para la consecución de los objetivos nacionales.

Los organismos integrantes del Sistema, sin perjuicio de su dependencia y de sus deberes para con sus respectivos mandos superiores, deberán relacionarse entre sí mediante el intercambio de información y de cooperación mutuas que establecen esta ley y el ordenamiento jurídico.

Artículo 5°.- El Sistema estará integrado por:

- a) *La Agencia Nacional de Inteligencia;*
- b) *La Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional;*
- c) *Las Direcciones de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, y*
- d) *Las Direcciones o Jefaturas de Inteligencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.*

Las unidades, departamentos o cualquiera otra dependencia de las Fuerzas Armadas o de Orden y Seguridad Pública que realicen tareas de inteligencia se considerarán, para los efectos de la aplicación de esta ley, como partes integrantes de las respectivas direcciones o jefaturas de inteligencia señaladas precedentemente.

Artículo 22.- La inteligencia policial es una función que corresponde exclusivamente a Carabineros de Chile y a la Policía de Investigaciones de Chile, sin perjuicio de lo establecido en el inciso segundo del artículo 20.

Comprende el procesamiento de la información relacionada con las actividades de personas, grupos y organizaciones que de cualquier manera afecten o puedan afectar las condiciones del orden público y de la seguridad pública interior.

La conducción de los servicios de inteligencia policial corresponde al mando de las instituciones de las cuales dependen.

Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile, N° 11

Artículo 20.- La facultad de castigar las faltas prescribe en el término de seis meses, contado desde la fecha en que se cometió la falta; pero, si un proceso militar, civil o administrativo da como resultado que el hecho en cuestión debe ser sancionado disciplinariamente, podrá aplicarse la sanción correspondiente aun después de este término.

Cuando se trate de hechos conexos o relacionados entre sí, la prescripción sólo empezará a correr desde la fecha en que se cometió la última falta.

Las diligencias y actuaciones tendientes a establecer la falta que defina la responsabilidad del autor, suspenden el plazo de la prescripción.

Reglamento N° 1 de Organización de Carabineros de Chile de 1 de marzo de 1989

Este reglamento define los objetivos de la institución, la dependencia y relaciones que mantiene con la Administración del Estado, las categorías y funciones de la estructura institucional, así como la organización interna a nivel estratégico o directivo y táctico o de operaciones, definiendo aquí el mandato general de las Direcciones, entre ellas, la de Intendencia.

Reglamento N° 3 de Administración de Reparticiones y Unidades de Carabineros de Chile

Artículo 2º.- Para los efectos del presente Reglamento, son Altas Reparticiones la Dirección General, Subdirección General, Inspectoría General, Direcciones, Jefaturas de Zonas de Inspección y, en general, cualquier otro organismo sin dotación para el servicio policial, a cargo de un Oficial General de Orden y Seguridad.

Son Reparticiones las Subdirecciones, excepto cuando estén al mando de un Oficial General de Orden y Seguridad; los Departamentos y Secciones de la Dirección General; las Prefecturas y Subprefecturas; el Instituto Superior, las Escuelas de la Institución; los Hospitales de Carabineros y los demás organismos sin dotación de personal para el servicio policial a cargo de un Oficial Jefe del grado de Coronel o Teniente Coronel.

Se considerarán Unidades las Comisarías y Subcomisarías; Grupos y Escuadrones de las Escuelas de Carabineros; Grupos de Instrucción y, en general, las que cuenten con personal para atender las funciones propias de Orden y Seguridad, al mando de un Oficial Jefe o un Oficial Subalterno del grado de Capitán.

Destacamentos, quedan comprendidos en esta categoría las Tenencias; Retenes y Avanzadas.

Artículo 3º.- Será facultad de la Dirección General, crear, trasladar, modificar o suprimir Altas Reparticiones, Reparticiones, Unidades o Destacamentos; asimismo, ampliar, disminuir o anexar sus sectores de vigilancia.

Dispuesta alguna de estas medidas, se confeccionarán Cuestionarios de Organización de los Cuarteles, planos de estos y croquis de los sectores de vigilancia o se modificarán los existentes de acuerdo con las normas que establezca la Dirección General de Carabineros en una directiva complementaria.

Reglamento de Intendencia de Carabineros de Chile decreto (C) N° 21, de 9 de julio de 1981

Antiguo artículo 35: Las Reparticiones, asimismo, abrirán y mantendrá en el Banco del Estado una cuenta corriente a su nombre, subsidiaria de la cuenta Única Fiscal, donde depositarán y girarán los fondos propios e internos.

Las Comisiones Administrativas, también podrán abrir y mantener a su nombre, en el Banco del Estado de Chile, cuentas corrientes para el manejo de sus fondos. Su apertura, cambio de giradores y cierre, se efectuará de acuerdo a lo que disponga la Directiva Complementaria.

Actual artículo 35: Las reparticiones, asimismo, abrirán y mantendrán en el Banco del Estado de Chile, una cuenta corriente a su nombre, donde depositarán y girarán los fondos internos, definidos en el artículo 14° del presente reglamento.

Las Comisiones Administrativas, también podrán abrir y mantener a su nombre, en el Banco del Estado de Chile, cuentas corrientes para el manejo de sus fondos. Su apertura, cambio de giradores y cierre, se efectuará de acuerdo a lo que disponga la Directiva Complementaria.

Respecto del movimiento bancario y de la inversión de estos fondos, no se rendirá cuenta ante la Contraloría General de la República.

2.-FACULTADES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: Ley N° 10.336 Orgánica de la Contraloría General de la República

Artículo 1°. La Contraloría General de la República, independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado, tendrá por objeto fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los otros Servicios que determinen las leyes; verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos o bienes de esas instituciones y de los demás Servicios o entidades sometidos por ley a su fiscalización, y la inspección de las oficinas correspondientes; llevar la contabilidad general de la Nación; pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría General; vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo y desempeñar, finalmente, todas las otras funciones que le encomiende esta ley y los demás preceptos vigentes o que se dicten en el futuro, que le den intervención.

La Contraloría estará obligada a ejercer en forma preferente las atribuciones señaladas en el inciso anterior, en los casos de denuncias hechas o investigaciones solicitadas en virtud de un acuerdo de la Cámara de Diputados.

Artículo 7°. El Contralor General tendrá competencia exclusiva en la investigación, examen, revisión y determinación de todos los créditos y deudas del Fisco; en el examen y juzgamiento de todas las cuentas de los empleados que custodien, administren, recauden o inviertan rentas, fondos o bienes fiscales, municipales y de la Beneficencia Pública, o de toda persona o entidad que deba rendir sus cuentas a la Contraloría o que esté sometida a su fiscalización.

Los funcionarios o entidades que, sin recibir o percibir directamente rentas, fondos o bienes de los mencionados en el inciso anterior, tuvieren, sin embargo, intervención en el oportuno ingreso de estos valores en Tesorería o en la debida

incorporación de esos bienes en los inventarios, deberán dar cuenta a la Contraloría de todos los roles que al efecto confeccionen o de todas las órdenes que expidan.

Artículo 16°. Los Servicios, Instituciones Fiscales, Semifiscales, Organismos Autónomos, Empresas del Estado y en general todos los Servicios Públicos creados por ley, quedarán sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, sin perjuicio del control que ejerce la Superintendencia de Bancos sobre el Banco Central y el Banco del Estado de Chile, del que cumple la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio sobre el Instituto de Seguros del Estado y la Caja Reaseguradora de Chile y del que desarrolla la Superintendencia de Seguridad Social sobre las instituciones y entidades sometidas actualmente a su fiscalización.

También quedarán sujetas a la fiscalización de la Contraloría General las empresas, sociedades o entidades públicas o privadas en que el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones centralizadas o descentralizadas tengan aportes de capital mayoritario o en igual proporción, o, en las mismas condiciones, representación o participación, para los efectos de cautelar el cumplimiento de los fines de estas empresas, sociedades o entidades, la regularidad de sus operaciones, hacer efectivas las responsabilidades de sus directivos o empleados, y obtener la información o antecedentes necesarios para formular un Balance Nacional.

La Superintendencia de Seguridad Social, la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, y los demás Organismos del Estado que cumplan funciones de fiscalización, quedarán sujetos al control de la Contraloría General de la República y deberán observar las instrucciones, proporcionar los informes y antecedentes que este Organismo le requiera para hacer efectiva la fiscalización a que se refiere el inciso anterior.

Artículo 21° A. La Contraloría General efectuará auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa.

Conforme a lo anterior, a través de estas auditorías la Contraloría General evaluará los sistemas de control interno de los servicios y entidades; fiscalizará la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, particularmente, las que se refieren a la ejecución presupuestaria de los recursos públicos; examinará las operaciones efectuadas y la exactitud de los estados financieros; comprobará la veracidad de la documentación sustentatoria; verificará el cumplimiento de

las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos y formulará las proposiciones que sean adecuadas para subsanar los vacíos que detecte.

El Contralor General establecerá las normas que regularán la forma, el plazo y las modalidades de las auditorías que le corresponda efectuar al organismo fiscalizador.

Sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría General, los servicios públicos sujetos a su fiscalización podrán contratar auditorías de sus estados financieros a empresas particulares externas.

Artículo 54°. El funcionario que, sin expresa autorización de la Contraloría, abriere cuenta bancaria a su nombre con los fondos a que se refiere esta ley, será destituido de su empleo, sin perjuicio de la responsabilidad penal correspondiente.

Artículo 95°. El examen de las cuentas tendrá por objeto:

a) Fiscalizar la percepción de las rentas del Fisco o de las demás entidades sometidas a la fiscalización de la Contraloría General de la República y la inversión de los fondos de esas corporaciones, comprobando, en ambos casos, si se ha dado cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias que rigen su ingreso y su aplicación o gasto, y

b) Comprobar la veracidad y fidelidad de las cuentas, la autenticidad de la documentación respectiva y la exactitud de las operaciones aritméticas y de contabilidad.

Se considerará auténtico sólo el documento original, salvo que el juez, en el juicio respectivo y por motivos fundados, reconozca este mérito a otro medio de prueba.

Artículo 131°. En uso de sus facultades, el Contralor General podrá constituir delegados en los Servicios públicos y demás entidades sujetas a su fiscalización, con el fin de practicar las inspecciones e investigaciones que estime necesarias. Por este solo hecho quedarán bajo la autoridad del delegado el Jefe del Servicio y todo el personal, para los efectos de proporcionar los datos, informes, documentos y demás antecedentes que el delegado estime necesarios para la investigación. Todos los funcionarios, además, estarán obligados a prestar declaración ante el delegado.

El incumplimiento de estas obligaciones acarreará la suspensión del infractor; sin perjuicio de la responsabilidad que le pueda afectar.

Artículo 132°. Cuando lo estime conveniente el Contralor, se practicarán inspecciones extraordinarias en cualquiera oficina sujeta a su fiscalización, a fin de informarse sobre los métodos empleados en el manejo de los fondos y de dar instrucciones tendientes a perfeccionar dichos métodos para la mejor fiscalización.

3.-OBLIGACIONES Y FACULTADES DE LA UNIDAD DE ANÁLISIS FINANCIERO DEL MINISTERIO DE HACIENDA

Ley Nº19.913 Crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos

Artículo 1º.- Créase la Unidad de Análisis Financiero (UAF), con el objeto de prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica, para la comisión de alguno de los delitos descritos en el artículo 27 de esta ley, y en el artículo 8º de la ley Nº 18.314.

La Unidad de Análisis Financiero será un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se relacionará con el Presidente de la República por medio del Ministerio de Hacienda.

El jefe superior del servicio tendrá el título de Director y se regirá por las normas contenidas en el Título VI de la ley Nº 19.882.

Artículo 3º.- Las personas naturales y las personas jurídicas que se señalan a continuación, estarán obligadas a informar sobre operaciones sospechosas que adviertan en el ejercicio de sus actividades: los bancos e instituciones financieras; empresas de factoraje; empresas de arrendamiento financiero; las empresas de securitización; las administradoras generales de fondos y las sociedades que administren fondos de inversión privados; las casas de cambio y otras entidades que estén facultadas para recibir moneda extranjera; las 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; las empresas de transferencia y transporte de valores y dinero; las bolsas de valores y las bolsas de productos, así como cualquier otra bolsa que en el futuro esté sujeta a la supervisión de la Superintendencia de Valores y Seguros; los corredores de bolsa; los agentes de valores; las compañías de seguros; los administradores de fondos mutuos; los operadores de mercados de futuro y de opciones; las sociedades administradoras y los usuarios de zonas francas; los casinos, salas de juego e hipódromos; los titulares de permisos de operación de juegos de azar en naves mercantes mayores, con capacidad de pernoctación a bordo, y que tengan entre sus funciones el transporte de pasajeros con fines turísticos; los agentes de aduana; las casas de remate y martillo; los corredores de propiedades y las empresas dedicadas a la gestión inmobiliaria; los notarios; los conservadores las administradoras de fondos de pensiones; las organizaciones deportivas profesionales, regidas por la ley Nº 20.019; las cooperativas de ahorro y crédito; las representaciones de bancos extranjeros y las empresas de depósito de valores regidas por la ley Nº 18.876.

Se entiende por operación sospechosa 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, 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.

Corresponderá a la Unidad de Análisis Financiero señalar a las entidades a que se refiere este artículo, las situaciones que especialmente habrán de considerarse como indiciarias de operaciones o transacciones sospechosas, en sus respectivos casos.

Para los efectos de la obligación señalada en el inciso primero de este artículo, las personas allí indicadas deberán designar un funcionario responsable de relacionarse con la Unidad de Análisis Financiero.

Las disposiciones legales, reglamentarias, contractuales o de cualquier otra índole sobre secreto o reserva de determinadas operaciones o actividades no impedirán el cumplimiento de la obligación de informar establecida en el presente artículo. Lo anterior es también aplicable si la Unidad solicita la entrega o exhibición de los antecedentes que el sujeto obligado tuvo en consideración para reportar la operación sospechosa.

Las superintendencias y los demás servicios y órganos públicos señalados en el inciso segundo del artículo 1º de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, estarán obligados a informar sobre operaciones sospechosas que adviertan en el ejercicio de sus funciones. Sin perjuicio de lo anterior, estas entidades no estarán sujetas a las obligaciones contenidas en el inciso cuarto de este artículo y a lo dispuesto en el artículo 5º de esta ley, así como tampoco a las sanciones y al procedimiento establecido en el Título II de la presente ley.

La información proporcionada de buena fe en conformidad a esta ley, eximirá de toda responsabilidad legal a quienes la entreguen.

4.- GASTOS RESERVADOS¹

Los recursos asignados a gastos reservados de Carabineros de Chile están establecidos a través de una glosa presupuestaria asociada al Subtítulo 22 de Bienes y Servicios de Consumo. Esta glosa está incluida, desde el año 2004 en adelante, en el Programa Carabineros de Chile, el cual dependía hasta el año 2011 del Ministerio de Justicia y desde el año 2012 depende del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

¹ Elaborado para la Comisión por Guido Williams, Abogado del departamento Asesoría Parlamentaria BCN

Es a través de la Ley N° 19.863², que se determina qué se entiende por gastos reservados, su utilización y como deben rendirse.

La Ley N° 19.683 define como gastos reservados a *“aquellos egresos que, por el ministerio de esta ley, se faculta realizar a las entidades mencionadas en el artículo siguiente, para el cumplimiento de sus tareas públicas relativas a la seguridad interna y externa y el orden público del país y a las funciones inherentes a la Jefatura de Estado, y que por su naturaleza requieran de reserva o secreto”*.

En el artículo 3 de la citada Ley, se establece que Carabineros de Chile es una de aquellas instituciones facultadas a realizar gastos reservados.

Según el artículo 6 de la Ley N° 19.683 los gastos reservados podrán destinarse para fines propios de las actividades y funciones de la institución. Se deja claro que con cargo a estos recursos, *“no podrán efectuarse pagos a funcionarios públicos. Del mismo modo, no podrán efectuarse transferencias de recursos provenientes de gastos reservados para el financiamiento de campañas políticas, de partidos políticos u organizaciones gremiales”*.

Los gastos reservados se tratan de forma especial. Las instituciones deben rendir cuenta anual de estos, *“en forma genérica y secreta, a la Contraloría General de la República, directamente a través del Contralor General, considerando una desagregación por rubros que permita ilustrar a éste sobre el contenido fundamental de dichos gastos”*. Además se debe adjuntar una declaración jurada que acredite que los recursos han sido destinados a las funciones propias de la institución.

Las fuentes de información para la elaboración de este documento son la Ley de Presupuestos para el periodo 2004 – 2017. Las comparaciones entre recursos están calculadas en moneda real, esto es en miles de pesos de 2017.

TRATAMIENTO DE LA DOCUMENTACIÓN DECLARADA SECRETA POR EL MINISTERIO DEL INTERIOR

Gastos Reservados según ley N° 19.683 sobre remuneraciones de las autoridades de Gobierno y cargos críticos de la Administración Pública y dicta normas sobre gastos reservados

La Ley N° 19.683, en su artículo 2, define como gastos reservados a *“aquellos egresos que, por el ministerio de esta ley, se faculta realizar a las entidades mencionadas en el artículo siguiente, para el cumplimiento de sus tareas públicas relativas a la seguridad interna y externa y el orden público del país y a las funciones*

² D.O. de 6 de julio de 2003, Sobre remuneraciones de las autoridades de Gobierno y cargos críticos de la Administración Pública y dicta normas sobre Gastos Reservados

inherentes a la Jefatura de Estado, y que por su naturaleza requieran de reserva o secreto". Del mismo modo, en su artículo 3, se establece que Carabineros de Chile es una de aquellas instituciones.

Según el artículo 6 de la Ley N° 19.683 los gastos reservados podrán destinarse para fines propios de las actividades y funciones de la institución. Se deja claro que con cargo a estos recursos, *"no podrán efectuarse pagos a funcionarios públicos. Del mismo modo, no podrán efectuarse transferencias de recursos provenientes de gastos reservados para el financiamiento de campañas políticas, de partidos políticos u organizaciones gremiales"*.

Los gastos reservados se tratan de forma especial. Las instituciones deberán rendir cuenta anual de estos, *"en forma genérica y secreta, a la Contraloría General de la República, directamente a través del Contralor General, considerando una desagregación por rubros que permita ilustrar a éste sobre el contenido fundamental de dichos gastos"*. Además se debe adjuntar una declaración jurada que acredite que los recursos han sido destinados a las funciones propias de la institución.

Será el Contralor General de la República, quien dará, en forma secreta, su opinión sobre el destino otorgado a estos gastos. La autoridad fiscalizadora conservará, en todo caso, la responsabilidad que le corresponde por la mantención del secreto.

Por último, en el artículo 5 de esta misma Ley, se establece que los gastos reservados podrán aumentarse hasta en un 30% anual *"con el solo objeto de destinarlos a tareas de orden público y seguridad pública interna o externa"*.

En la Tabla 1 se detallan los recursos asignados en la Ley de Presupuestos de cada año para gastos reservados, según lo establecido en la glosa 02 asociada al Subtítulo 22 de Bienes y Servicios de Consumo para el Programa Carabineros de Chile. Cabe destacar que se asignan recursos para gastos reservados en pesos y en dólares. Para sumar el total de recursos destinados a esta función se transformaron los montos de dólares a pesos, tomando el tipo de cambio observado del año, tal como lo reporta el Banco Central. Para el año 2017 se utilizó el tipo de cambio del 01/06/2017. El monto total de gastos reservados se refleja en la última columna, que es la suma de las cifras en pesos y dólares transformados.

Tabla 1. Evolución gastos reservados para Carabineros de Chile 2004 - 2017

	Gastos Reservados (Miles de pesos 2017)	Gastos Reservados US\$(miles de dólares cada año)	Tipo de cambio promedio para cada año	Gastos reservados US\$ (miles de pesos 2017)	Total Gasto Reservados pesos y US\$ (en miles de pesos 2017)
2004	620.000	90	609,55	85.032	705.032

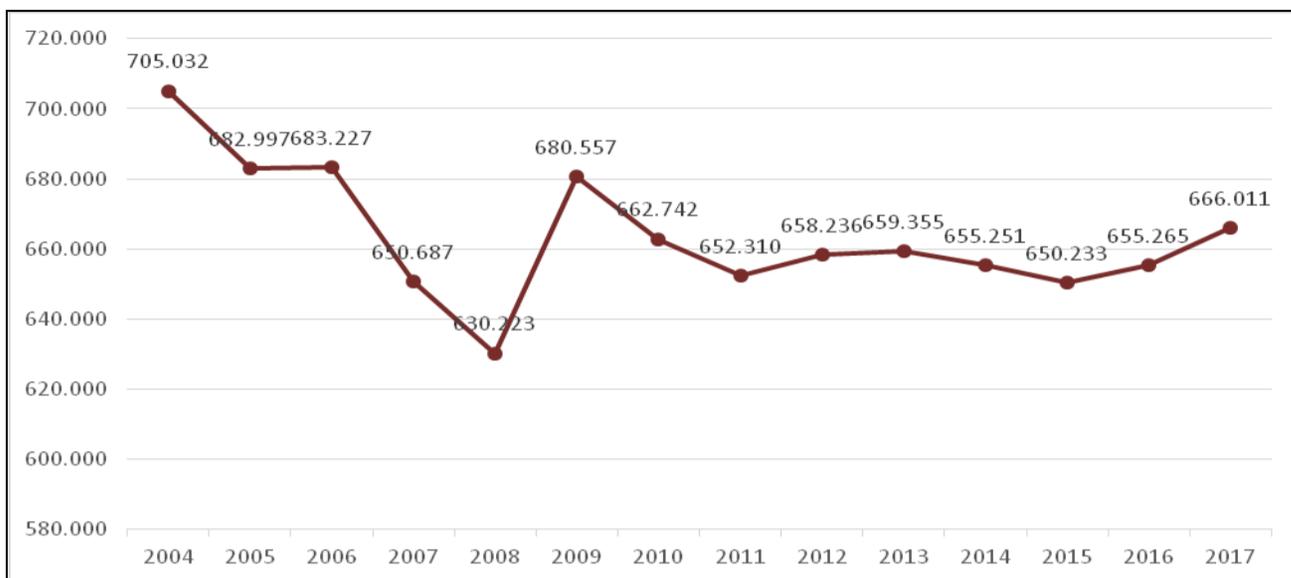
2005	607.920	90	559,86	75.077	682.997
2006	613.550	90	530,26	69.676	683.227
2007	587.180	90	522,69	63.507	650.687
2008	571.052	90	521,79	59.171	630.223
2009	616.083	90	559,67	64.474	680.557
2010	605.783	90	510,38	56.958	662.742
2011	600.542	90	483,36	51.768	652.310
2012	606.981	90	486,75	51.255	658.236
2013	608.568	90	495	50.787	659.355
2014	599.333	90	570,01	55.918	655.251
2015	588.996	90	654,25	61.238	650.233
2016	593.742	90	676,83	61.524	655.265
2017	605.499	90	672,35	60.512	666.011

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Leyes de Presupuestos de cada año y Banco Central.

* Se utilizó el tipo de cambio observado para cada año. Para el año 2017, se utilizó el tipo de cambio al 01/06/2017.

Tal como se observa en el gráfico, los recursos asignados para esta materia, se han mantenido en un rango inferior de 630.223 miles de pesos para el año 2008 y un límite superior de 705.032 miles de pesos el año 2004. La tasa de crecimiento promedio de los gastos reservados para el periodo 2004 – 2017, en este caso es una tasa de decrecimiento promedio de 0,39%.

Gráfico 1. Evolución de gastos reservados para Carabineros de Chile 2004 – 2017 (En miles de pesos 2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos Dipres y Banco Central

Referencias

Banco Central de Chile. Tipo de cambio. Disponible en <http://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx> (Junio, 2017)

Dirección de Presupuestos. Ley de Presupuestos años 2004 – 2017. Disponible en <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-2129.html> <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-2129.html> (Junio, 2017).

Ley Chile. Ley N° 19863. 2016. Disponible en <http://bcn.cl/1vx0g> (Junio, 2017).

IV. OFICIOS ENVIADOS Y RESPUESTAS RECIBIDAS

Documento recibido	Fecha	Autor	Respuesta a Oficio enviado	Detalle
Oficio N° 40	30/05/2017	Jorge Ulloa A. Presidente Comisión Especial para el Control del Sistema de Inteligencia del Estado	Oficio N° 06, de 18/05/2017	Deja constancia de asistencia del Director Nacional de Inteligencia, Sr. Gustavo Villalobos, a las sesiones N°8 (01/09/2015), N°15 (12/04/2016), N°16 (03/05/2016), N°21 (21/06/2016), N°22 (13/12/2016), N°23 (07/03/2017). Por su parte, el General Director Bruno Villalobos asistió a la sesión N° 9 (15/09/2015)
ATP N° 63	05/06/2017	Nicolás Martínez A. BCN	Oficio N° 08, de 29/05/2017	Envía estudio preparado por la BCN en materia de evolución de los Gastos Reservados asignados a Carabineros de Chile en el periodo 2004-2017.
Oficio FR N° 148/2017	12/06/2017	Eugenio Campos L. Fiscal Regional Región de Magallanes y de la Antártica	Oficio N° 18 de 07/06/2017	Adjunta copias de borrador de minutas de audiencias de formalización de la investigación, elaboradas por el Ministerio Público y comunicadas en el 7° Juzgado de Garantía de Santiago. Relata los hechos investigados, identifica la

		Chilena		participación de cada imputado y comunica resultados de la audiencia.
Oficio N° 565	21/06/2017	Jorge Serrano Espinosa Secretario General de Carabineros	Oficio N° 19 de 13/06/2017	Remite nómina de Oficiales Generales que han ocupado cargos de Inspector General y General Subdirector de Carabineros, en el periodo 2004-2017.
	03/07/2017	Jorge Bermúdez S. Contralor General de la República	Oficio N° 03 de 17/05/2017	Envía: Auditorías realizadas a Carabineros de Chile desde 2004 a la fecha. Cuadro de auditorías realizadas por áreas. Matrices de riesgos para definir las auditorías. Informes N° 373/2015, 31/2015 y 44/2012, 36/2014. Sumarios ordenados a Carabineros de Chile desde 2004 a la fecha.
Oficio N° 22813	21/06/2017	Jorge Bermúdez S. Contralor General de la República	Oficio N° 10 de 06/06/2017	Presenta un proyecto de propuesta normativa sobre fiscalización de los gastos reservados de la Ley N° 19.863, para ser incluida en la Ley de Presupuestos del Sector Público. Dispone los plazos y forma de rendición de los recursos asignados como gastos reservados.
Sin número	03/07/2017	Hugo Zúñiga P. Jefe Depto. Administración Presupuestaria. Dipres	Oficio N° 20 de 13/06/2013	Remite Certificado emitido por el jefe (s) del Subdepto. de RRHH de la Dirección de Presupuestos, informando los cargos y periodos de desempeño respectivos del Sr. Hugo Zúñiga P.
Oficio N° 572	23/06/2017	Leónidas Venegas B. General de Carabineros. Secretario General	Oficio N° 15 de 06/06/2017	Informa que el coronel Miguel A. Rivas M. desempeñó labores de fiscal en el sumario administrativo, instruido con motivo de observaciones formuladas en una auditoría de la CGR al Depto III Tesorería y Remuneraciones (2012). Detalla que el fiscal Rivas determinó responsabilidad administrativa y pecuniaria por mal uso de estacionamientos y contrato de TV, a tres oficiales, proponiendo la sanción de días de arresto. Finalmente, el jefe de zona metropolitana dictaminó sanciones de amonestación y reprensión para los oficiales. Posteriormente, se dispuso en 2 ocasiones la reapertura del sumario, tras lo cual el fiscal Gral. Alejandro Olivares G. amplió los inculpados. Sin embargo, tras su retiro, el nuevo fiscal concluyó que los perjuicios fiscales ya habían sido reparados y que no existían más responsables.
Oficio N° 573	23/06/2017	Leónidas Venegas B. General de Carabineros. Secretario	Oficio N° 16 de 06/06/2017	Informa la implementación de medidas dispuestas por la CGR en el Informe de auditoría N° 30 de 2012, al Depto III Tesorería y Remuneraciones.

		General		
Oficio N° 573	23/06/2017	Sergio Granados A. Director de Presupuestos	Oficio N° 14 de 06/06/2017	Informa las modificaciones presupuestarias solicitadas por Carabineros de Chile al Ministerio de Hacienda, desde el año 2008 a la fecha.
Oficio N° 640	10/07/2017	Leónidas Venegas B. General de Carabineros. Secretario General	Oficio N° 22 de 20/06/2017	Informa nómina de oficiales y suboficiales que desempeñaron funciones en la Subsecretaría de Carabineros, desde el año 2004 hasta su disolución en 2011, precisando nombre, grado durante la comisión de servicio, grado actual y fechas de la comisión. Observa que no se indican las funciones que cumplían pues ellas se le asignaban según su especialidad.
Ordinario N° 14054	28/06/2017	Mario Fernández Baeza Ministro del Interior y Seguridad Pública	Oficio N° 11 de 06/06/2017	Remite Oficio N° 291 de Rodrigo Valencia Castañeda, Jefe de la División de Carabineros, quien adjunta copia del Decreto N° 1.445 de 14 de diciembre de 2011 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, tramitado totalmente el 27/04/2012, y donde se dispone el ascenso, entre otros, el oficial General (I) de Carabineros Flavio Echeverría C.
Ordinario N° 13997	27/06/2017	Mario Fernández Baeza Ministro del Interior y Seguridad Pública	Oficio N° 21 de 13/06/2017	Remite Oficio N° 294 de Rodrigo Valencia Castañeda, Jefe de la División de Carabineros, quien adjunta planilla con antecedentes de las modificaciones presupuestarias y ejecución anual del ítem Gastos en Personal, del presupuesto de Carabineros de Chile, desde 2004 a la fecha.
Oficio N° 608	03/07/2017	Leónidas Venegas B. General de Carabineros. Secretario General	Oficio N° 07 de 29/05/2017 Oficio N° 32 de 20/06/2017	Informa el detalle de cinco sumarios administrativos seguidos en contra de Oficiales de la institución, durante los últimos cinco años, relativos a malversación de fondos, apropiación indebida y fraude al fisco.
Ordinario N° 1222	14/07/2017	Sergio Granados A. Director de Presupuestos	Oficio N° 05 de 18/05/2017	En materia de las limitaciones de personal que aquejan a Carabineros de Chile y que habrían obligado a disminuir al personal administrativo en favor del operativo, señaló que las necesidades presupuestarias de cada institución se establecen en el marco de la formulación de la ley de presupuestos de cada año, donde se exponen las necesidades y se presentan propuestas de recursos. Enumeró finalmente las últimas cuatro leyes que han autorizado incrementos en la planta de Carabineros de Chile.
Oficio N° 668	18/07/2017	Juan Irigoyen Tapia General de	Oficio N° 33 de 11/07/2017	Detalla fines, funciones, composición, organización, administración y financiamiento de entidades privadas vinculadas a Carabineros:

		Carabineros. Secretario General (S)		<ul style="list-style-type: none"> •Mutualidad de Carabineros •Cooperativa de Carabineros •Corporación de Ayuda a la Familia de Carabineros de Chile •Corporación Cultural de Carabineros de Chile •Corporación Paz y Familia •Fundación Niño y Patria •Club Aéreo del Personal de Carabineros •Círculo de Amigos de Carabineros de Chile
Oficio N° 17316	01/08/2017	Mario Fernández Baeza Ministro de Interior y Seguridad Pública	Oficio N° 34, del 11/07/2017	<p>Informa sobre las medidas propuestas en el Plan de Reestructuración de Carabineros, detallando plazos para la implementación de cada una de ellas, detalles de su implementación, grado de cumplimiento, documentos jurídicos que formalizan las acciones y la individualización de quienes son parte de los comités que se han creado.</p> <p>Algunos de estos antecedentes fueron calificados por el Secretario de Estado como secretos, conforme lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 436 del Código de Justicia Militar y la Ley N° 19.974 sobre el Sistema de Inteligencia del Estado.</p>
Oficio N° 17317	01/08/2017	Mario Fernández Baeza Ministro de Interior y Seguridad Pública	Oficio N° 27, del 20/06/2017 Oficio N° 02, del 16/05/2017	<p>Remite el detalle de la información solicitada al General Director de Carabineros.</p> <p>Algunos de estos antecedentes fueron calificados por el Secretario de Estado como secretos, conforme lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 436 del Código de Justicia Militar y la Ley N° 19.974 sobre el Sistema de Inteligencia del Estado.</p>
Oficio N° 712	01/08/2017	Leónidas Venegas B. General de Carabineros. Secretario General	Correo electrónico de Verónica Kulczewski, BCN, de 11/07/2017	<p>Informa acerca del envío de información detallada, así como de un resumen ejecutivo, acerca de la "Evaluación y propuestas de perfeccionamiento del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros de Chile" y de la "Gestión del personal en temas de modernización", estudios desarrollados en conjunto con la P. Universidad Católica de Chile.</p>
	Sin fecha	Guido Williams, abogado de la BCN	Oficio N° 42, de 08/08/2017	<p>Estudio acerca de la utilización del artículo N° 436 del Código de Justicia Militar en instancias diferentes a la Justicia Militar.</p>
Ord N° 17819, de 07/08/2017	23/08/2017	Mario Fernández Baeza Ministro de Interior y Seguridad Pública	Oficio N° 02, de 18/05/2017	<p>Remite Oficio N° 325 del Jefe de la División de Carabineros de la Subsecretaría del Interior, en que se reporta la presentación de propuestas de modificaciones a la Ley N° 19.974 sobre Sistema de Inteligencia del Estado, referidas a incorporar la figura de agente encubierto. Recordó también las proposiciones elaboradas por un equipo de</p>

				trabajo del Sistema de Inteligencia del Estado y presentadas al Director de la Agencia Nacional de Inteligencia. Enumeró luego otras iniciativas presentadas por Carabineros de Chile en el mismo sentido de modificar la normativa en materia de Inteligencia, dotando a la inteligencia policial de herramientas consideradas relevantes y que hoy no se encuentran disponibles.
Oficio N° 230/2017	23/08/2017	Hernán Crisosto Greisse. Presidente Corte Marcial	Oficio N° 44 del 01/08/2017	<p>Informa el año, la identidad, el delito y el personal involucrado en las causas ejecutadas por la Justicia Militar, que involucraron a personal de Carabineros de Chile en delitos de malversación de fondos públicos, fraude al fisco o apropiación indebida.</p> <p>Los datos están desagregados para los años 2006 al 2017, para los Juzgados Militares 1° de Antofagasta, 2° de Santiago, 3° de Valdivia, 4° de Coyhaique, 5° de Punta Arenas y 6° de Iquique.</p>
Oficio N° 756	16/08/2017	Leonidas Venegas B. General de Carabineros. Secretario General	Oficio N° 39 del 01/08/2017	<p>Informa que en materia de reformas a la Contraloría General de la Dirección Nacional de Personal de Carabineros de Chile, se elaboró el informe "Texto de Reformas en la Contraloría General y Dirección Nacional de Personal", donde se detallan las acciones desarrolladas o en proceso de materialización. Acompaña ese documento con el organigrama de la Contraloría General y copia de las Órdenes Generales N° 2492 y 2497 del 26/05/2017.</p>
Oficio N° 751	16/08/2017	Leonidas Venegas B. General de Carabineros. Secretario General	Oficio N° 47 del 08/08/2017	<p>Envía copia de la Orden General N°2492, del 26/05/2017, que modifica la estructura orgánica institucional, documento que también fue remitido a la Comisión Investigadora mediante el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.</p>
Oficio N° 761	17/08/2017	Leonidas Venegas B. General de Carabineros. Secretario General	Oficio N° 40 del 01/08/2017	<p>Precisa que Carabineros de Chile cumple con los requerimientos de información efectuados por el Ministerio Público, según el art. 19 y siguientes del Código Procesal Penal.</p> <p>Adicionalmente, indica que Carabineros, en conjunto con el Ministerio Público y la PDI, suscribió en octubre de 2016 un acuerdo de cooperación en el proyecto "Mesas de Coordinación Institucional", uno de cuyos objetos es el fortalecimiento de la coordinación en favor de una efectiva operación del Sistema de Justicia Penal.</p> <p>Acota que Carabineros es miembro del Banco Unificado de Datos, cuyo objeto es crear un repositorio central de datos para todo el sistema de justicia penal y que se alimenta de información de las entidades participantes, entre</p>

				ellas en Ministerio Público.
Oficio N° 218/ 2017	17/08/2017	Hernán Crisosto Greisse. Presidente Corte Marcial	Oficio N° 44 del 01/08/2017	Informa que no hay, en los últimos 10 años, procedimientos ante los tribunales militares que hayan involucrado al personal de Carabineros de Chile en causas relativas a malversación de fondos públicos, fraude al Fisco o apropiación indebida. Observó, sin embargo, que el ingreso a los registros del Tribunal de Alzada obedece a las carátulas de los procesos, donde no siempre se individualiza al personal o la entidad de que se trata. Por ello, tras requerir la información a los juzgados y fiscalías militares respectivas, se enviará a la Comisión Investigadora posteriormente.
Oficio N° 806	24/08/2017	Leonidas Venegas B. General de Carabineros. Secretario General	Oficio N° 48 del 08/08/2017	Señala que, tras averiguaciones en los estamentos institucionales, no se encontró registro, escrito u otro tipo de referencia que dé cuenta de la recepción y posterior tramitación de algún oficio emanado del Ministerio Público durante 2001, vinculado al Coronel (R) Arnoldo Ebelardo Rivero Gerdes.
Oficio N° 807	24/08/2017	Leonidas Venegas B. General de Carabineros. Secretario General	Oficio N° 43 del 01/08/2017	Informa listado detallado de los servicios de mantención de vehículos contratados a la empresa Inversiones y Comercio Capellán, durante los años 2016 y 2017.
Oficio N° 815	25/08/2017	Leonidas Venegas B. General de Carabineros. Secretario General	Oficio N° 49 del 09/08/2017	Envía Informes de las Auditorías realizadas a las empresas que brindan mantención de vehículos a la institución, durante el año 2016: Informe 04-2016, de 26/05/2016. Informe 08-2016, de 31/08/2016. Informe 12-2016, de 12/10/2016
Oficio N° 32914	07/09/2017	Jorge Bermúdez S. Contralor General de la República	Oficio N° 41 del 01/08/2017	Remite antecedentes relativos a la auditoría efectuada por la CGR a las compras de regalos realizadas por el Departamento de Relaciones Públicas de Carabineros de Chile, en el año 2011, por \$21 millones. Al respecto se envía Preinforme de Observaciones N° 97, Oficio N°74 de respuesta del Depto. IV de Contabilidad y Finanzas de Carabineros de Chile, y el Informe Final del ente contralor.
Oficio N° 34499	25/09/2017	Jorge Bermúdez S. Contralor General de la República	Oficio N° 17 del 06/06/2017	Informa las medidas adoptadas por el Depto III Tesorería y Remuneraciones de Carabineros de Chile, requeridas por la Contraloría General de la República tras el Informe de Seguimiento N° 30, de 2012. Precisa que mediante Oficio N° 316, de 24/11/2012, el General Director de Finanzas remitió respuesta a ese requerimiento, cuyas

				conclusiones se encuentran contenidas en el Oficio N° 76.959 de la CGR.
Oficio N° 825	06/10/2017	Javier Cruz T. Director Unidad de Análisis Financiero	Oficio N° 13 del 06/06/2017	<p>Informa el número de procesos sancionatorios realizados por la UAF, distinguiendo el sector bancario de las demás actividades económicas que se encuentran dentro de su competencia. Agrega un desglose numérico de procesos sancionatorios finalizados por año, para el periodo 2008- junio 2017.</p> <p>Destaca, respecto del sector bancario, que hubo 2 procesos tramitados durante 2012 y 3 durante 2016, todos los cuales fueron objeto de sanciones a través de resoluciones de término de los correspondientes procesos administrativos infraccionales.</p>
Oficio N° 25643	23/10/2017	Mario Fernández Baeza Ministro de Interior y Seguridad Pública	Oficio N° 27 del 20/06/2017	<p>Adjunta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orden General N° 1622, del 32/01/2005, Dirección General de Carabineros: Aprueba la nueva estructura orgánica y deroga disposiciones que indica. • Orden General N° 2292, del 27/10/2014, Dirección General de Carabineros: Aprueba su nueva estructura orgánica. • Orden General N° 2380, de 03/12/2015, Dirección General de Carabineros: Aprueba su estructura orgánica. • Orden General N°2393, de 29/02/2016, Directiva de organización y funcionamiento de la Subdirección General de Carabineros. • Orden General N° 2522, de 10/10/2017, Directiva de organización y funcionamiento de la Subdirección General y sus departamentos dependientes. • Orden General N° 459, de 26/11/1986, Servicio de Intendencia. Le cambia categoría, estructura y dependencia. • Orden General N° 1385, de 29/12/2000, Dirección General: modifica su estructura orgánica. • Decreto N° 335, de 07/04/2017, Modifica art. N° 52 del Reglamento de Intendencia de Carabineros de Chile, N° 21. • Nómina de Generales al mando de la Dirección de Finanzas 2004-2017. • Nómina jefes de Depto. I Presupuesto y Finanzas y Sección Ejecución Presupuestaria, 2004-2017. • Nómina jefes Depto. II Normas y Procedimiento Control, 2004-2017.

				<ul style="list-style-type: none"> • Nómina jefes Depto. III Tesorería y Remuneraciones y Sección Remuneraciones, 2004-2017. • Nómina jefes Depto. IV Contabilidad y Finanzas, 2004-2017.
--	--	--	--	---

V.- LO SUSTANCIAL DE LO EXPUESTO POR LAS PERSONAS INVITADAS A LA COMISIÓN.

BRUNO VILLALOBOS KRUMM, GENERAL DIRECTOR DE CARABINEROS DE CHILE, Sesiones del 08 y 15 de mayo de 2017

Recordó que ocupó el cargo de Director de Inteligencia entre el 2008 y parte del 2011. Posteriormente regresó a ese cargo a raíz del bombazo en el Metro Escuela Militar, el robo al aeropuerto y el robo a la Caja de Crédito Prendario, pues aconteció entonces una reestructuración de los mandos de inteligencia, desempeñándose en esa función desde los últimos meses del 2014 hasta septiembre del 2015. Así, además de ese año con una finalidad bien específica, fueron cuatro años y fracción.

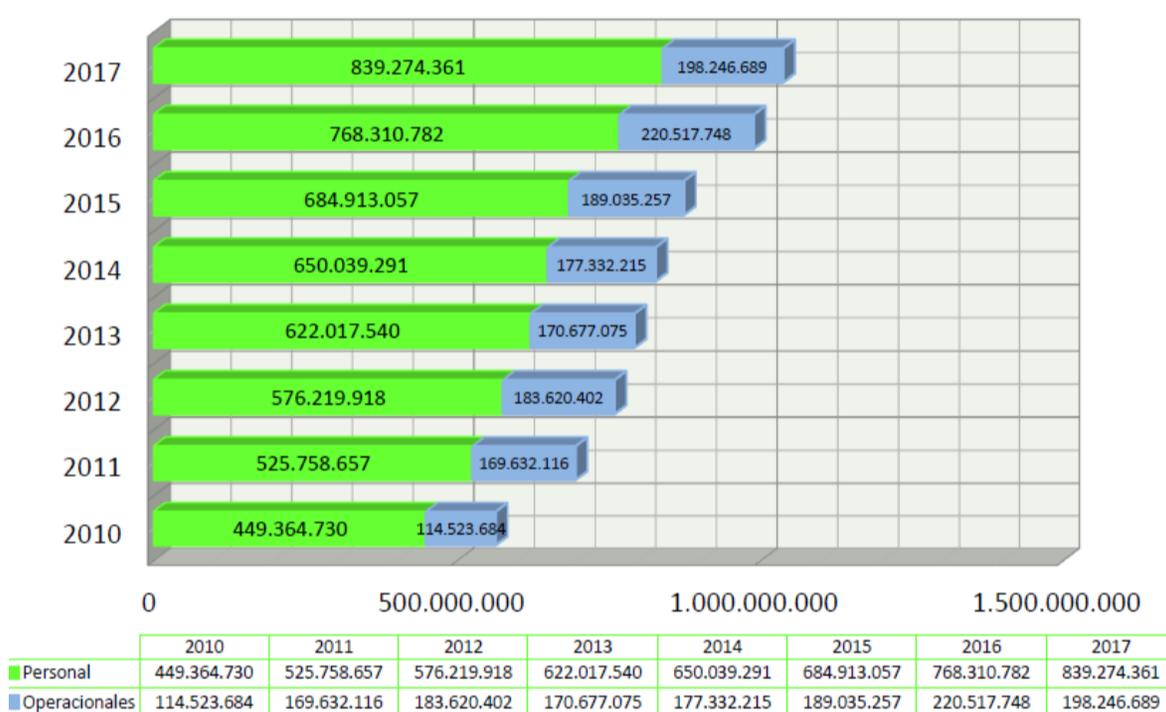
Admitió que no tuvo antecedentes previos de los hechos, pues, si hubiese tenido ese conocimiento habría adoptado las medidas con mucha anterioridad. Las medidas descritas a la Comisión Especial Investigadora fueron adoptadas desde su ingreso al cargo, con la finalidad de modernizar el sistema de control, sin contar entonces con algún conocimiento del fraude, lo que habría provocado intervenciones mucho más severas.

El área de Contrainteligencia tampoco advirtió de alguna situación, dado que no disponía de la información que permitiera adelantar los hechos.

Lamentó que durante su período de mando haya debido llamar a retiro a dos generales, no solamente al general Echeverría, sino que con anterioridad también a otro general por otras circunstancias lamentables.

Refirió que Carabineros de Chile es una institución que maneja un billón 300 mil millones de pesos, además de 58 millones de dólares. El 80% de este presupuesto corresponde a remuneraciones y un 20% se destina a gastos operacionales, que corresponde al sistema logístico de Carabineros, tales como vehículos, cuarteles, etcétera.

Recursos para Carabineros de Chile en Ley de Presupuestos



Precisó que ese presupuesto origina alrededor de 800.000 transacciones bancarias al año y comprende un total de 1.213 cuarteles y 9.398 vehículos.

La dotación de personal es de 58.228 carabineros, en todos sus escalafones, con una plaza de 65.085 carabineros, lo que origina un déficit de 6.853 puestos no cubiertos. Durante el mes de junio habrá un egreso de grupos de instrucción que suman 1.500 hombres, por lo que el año 2018 debería llegarse a alrededor de 66.603 efectivos.

¿Por qué ocurrieron los hechos?

Afirmó que en la institución existía una cultura del control deficiente y de fácil vulneración. Describió que existía un Departamento II, de Normas, Procedimientos y Controles Específicos, dependiente de la Dirección de Intendencia, en donde quienes

controlaban y quienes eran controlados pertenecían al mismo escalafón y estaban bajo el mismo mando.

Asimismo, los controles a la contraloría financiera, dependiente de la Inspectoría General, eran efectuados por parte de la organización criminal, puesto que tenía oficiales de Intendencia que hacían las fiscalizaciones y que eran cubiertos por los mismos oficiales que estaban implicados en los hechos delictivos.

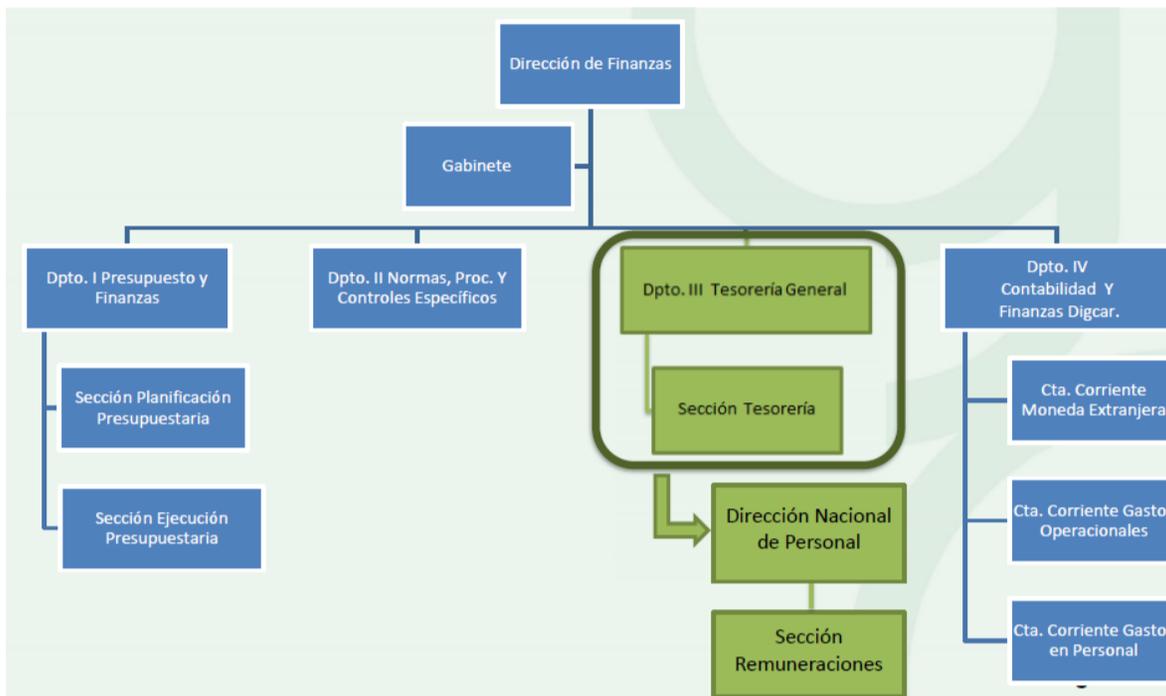
Había también controles externos por parte de la Contraloría, amén de alguna legislación que regula la relación con los bancos para los depósitos que entregaba Carabineros.

Se adicionó a ello un deficiente control de inteligencia, derivado de una falta de legislación. Una reglamentación antigua impedía la existencia de alguna forma institucional que permitiera el control de patrimonio.

Puntualizó que la legislación que regula la Inteligencia abarca dos áreas: la inteligencia militar y la inteligencia policial. Para la primera, la norma considera dos conceptos: inteligencia y contrainteligencia, entendiéndose por contrainteligencia la neutralización de las acciones de organizaciones o personas dirigidas contra la seguridad nacional. La norma también entrega algunas facultades a la inteligencia policial, que tienen que ver con la investigación de hechos delictuales como narcotráfico, terrorismo y organizaciones criminales. Sin embargo, advirtió que en ninguna disposición esa normativa entrega atribuciones que permitan hacer investigaciones de asuntos internos. Subrayó el hecho que no existe una legislación que permita investigar asuntos internos de la Institución. Relató que desde hace diez años a la fecha, en distintas reuniones con la Comisión de Inteligencia se ha planteado una serie de cambios a la Ley de Inteligencia. Lamentó que esas proposiciones no hayan tenido resultados.

Detalló que en varias oportunidades en que le correspondió asistir al Congreso, presentó un conjunto de modificaciones de Inteligencia que permitían apoyar las investigaciones de orden público, como la de los hechos ocurridos en Temuco y las explosiones de bombas artesanales en Santiago. Sin embargo, esas propuestas de cambios legislativos, presentadas a lo largo de varios años consecutivos, nunca fueron aprobadas.

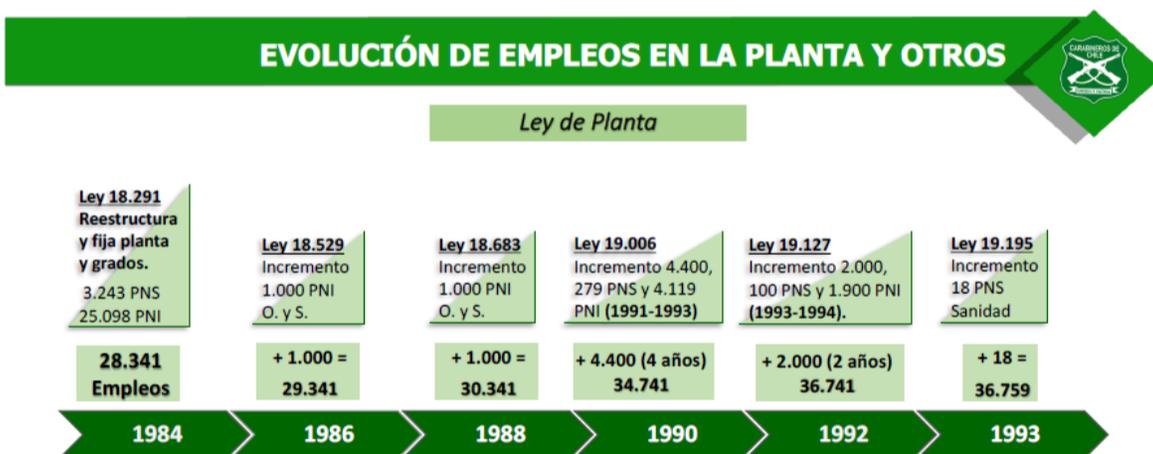
Organigrama actual de la Dirección de Finanzas

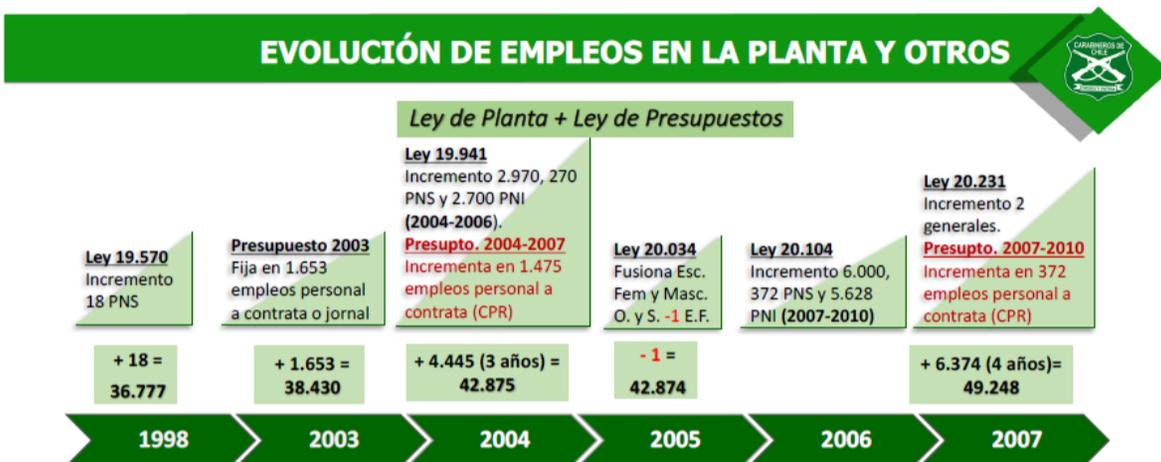


Acotó que existe alguna reglamentación antigua que permitía efectuar algunas acciones que actualmente han quedado fuera de la legislación, por lo que se hace imposible aplicarla. Es el caso del control de patrimonio, que cuando ha sido aplicado en la institución se han presentado recursos de protección.

Dotación de personal

En materia de distribución de los escalafones, reseñó que desde hace algún tiempo a la fecha se ha privilegiado el reforzamiento del aparataje operativo, en desmedro de la dotación de personal que trabajaba en labores administrativas. Advirtió que ello ha provocado, entre otras cosas, una falta de control en los procesos administrativos.





Subrayó que en ese incremento se ha privilegiado al personal operativo antes que el de los diferentes escalafones de apoyo. Así, la dotación de Intendencia es hoy de 216 oficiales, mientras que en apoyo médico se mantienen los mismos médicos que existían para atender a 20 mil funcionarios. Más aún, recalcó que en todos los escalafones de apoyo ha existido disminución, y si se adiciona la cantidad de personal que salió a la calle después de los aumentos de planta, sostuvo que es posible concluir que también disminuyó el control.

Cultura de control interno

Relató que hace seis o siete años se elaboraron las matrices de riesgo para ser aplicadas, pero nunca se han implementado.

Respecto del grado de especialización de los actores, observó que ninguna de los funcionarios involucrados adolecía de falta de conocimientos en las materias de su competencia; al contrario, la mayoría son ingenieros comerciales, con magister, con MBA, lo que generaba que su grado de especialización estuviera más allá del habitual.

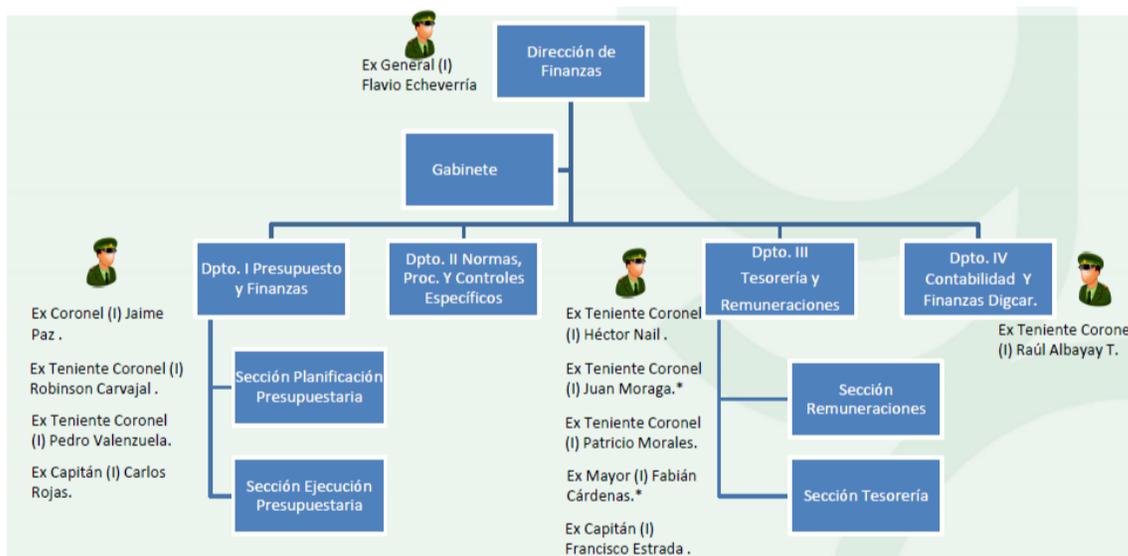
Reconoció como otra falla de control a la ausencia de rotación de los oficiales que ocupaban esos cargos, lo que se explicaba precisamente por el grado de especialización que cada uno tenía en los cargos que desempeñaba.

Destacó que hasta ese minuto el funcionamiento del escalafón se basaba en las confianzas, las que tras estos acontecimientos han resultado muy dañadas. Así, se confiaba en que el director de Finanzas, además de contar con las competencias, tenía las cualidades morales para desarrollar su función.

Colusión y ubicación en los cargos estratégicos

Indicó que el director del escalafón de Intendencia proponía, de acuerdo con las competencias de los oficiales, los planes anuales de traslado. Hoy resulta obvio que, si se observa las áreas en las que se cometieron los ilícitos, se puede concluir que se vinculan con el tránsito de estos oficiales en los diferentes puestos en los que ejercieron sus funciones. Por lo tanto, además de existir colusión en el sistema que dirigían ellos mismos, también estaban ubicados en puestos estratégicos.

Organigrama de ex funcionarios implicados



Agregó que la ocurrencia de los hechos evidencia que se trata de delitos complejos, los cuales no son fáciles de investigar. Prueba de ello es que no sólo fiscalizaciones institucionales, sino también externas, fueron incapaces de detectar la comisión de los ilícitos.

Eliminación de las contralorías zonales

Explicó que el Reglamento de Intendencia de Carabineros de Chile, N° 21, define la existencia de las contralorías zonales. Sin embargo, debido a la ya

referida necesidad de trasladar el máximo de personal a la calle, ellas dejaron de funcionar y en la actualidad no existen.

Por lo demás, esa Inspectoría no contaba con el recurso humano necesario para efectuar una buena fiscalización, no sólo del aspecto financiero, sino también de todas las funciones que le correspondía. Recordó que, incluso, en algún momento se fusionó con la Subdirección de Carabineros, por lo que el año 2014 el subdirector general de Carabineros cumplía la función de inspector general, además de su cargo como subdirector, lo que generó que la Inspectoría se convirtiera prácticamente en una función anexa a la Subdirección.

Puntualizó que el Reglamento N° 21 es antiguo y sólo en 1985 se le introdujeron las últimas modificaciones. Esa normativa entregaba todo el circuito de control institucional al escalafón de Intendencia, y no sólo el control de la dimensión financiera, sino también de otros organismos.

En relación con la vulneración del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), señaló que las mismas personas que participaban como usuarios del sistema, lo adulteraban. Sostuvo que Pardo, uno de los C.P.R. (Contrato por Resolución) que trabajaba con la institución y venía del Ministerio de Hacienda, implementó el sistema SIGFE y, por tanto, tenía conocimiento respecto de cómo adulterarlo.

Modus operandi de los ilícitos

El General Villalobos agregó que a lo anterior debía sumarse la falsificación de firmas, libros de control y la adulteración en la confección de cheques. Relató que en la revisión del cheque aparecía una empresa determinada, pero los documentos eran cobrados por terceras personas, es decir, modificaban el nombre del receptor del cheque con el propósito de pagar una cuenta de alguna empresa a cualquier repartición de Carabineros. Ejemplificó que se entregaba \$1.000.000 para la reparación de baños de la 21° Comisaría, información que aparecía en el cheque que se controlaba; pero cuando se consultaba al banco quién había cobrado ese cheque, se descubría que no era para la repartición que debía arreglar los baños, sino que aparecía una tercera persona, un civil que cobraba el cheque, pese a que en la fotocopia del documento estaba la repartición en la que se debía efectuar la reparación. En otras palabras, explicó, se confeccionaba el cheque a nombre de uno, pero lo cobraba un tercero, para lo cual disponían en un computador de un formato de cheque.

Adicionalmente, el circuito de control era auditado y controlado por los propios implicados. La sección de Remuneraciones elaboraba la nómina de los pagos que debían hacerse en Carabineros, suma que bordea los \$65.000 millones mensuales,

originando alrededor de 65.000 transacciones bancarias. Los inculpados enviaban esa relación a Tesorería.

Tesorería, otro departamento de la misma Dirección de Intendencia, revisaba y modificaba las remuneraciones. Resaltó que en Tesorería, donde está la mayoría de los involucrados en los hechos, cambiaban los nombres y los montos asignados. Ellos tenían también la obligación de revisar lo que se pagaría a los carabineros a quienes debían asignarles sus sueldos.

En esa instancia, en Tesorería, se incluían individuos civiles y montos, modificando nombres, agregando otros e incrementando las cantidades, luego de lo cual la nómina regresaba al Departamento I de Finanzas y Presupuesto, que visaba y disponía de los recursos. Posteriormente, el archivo retornaba al Departamento III, todo ello dentro del mismo sistema de Intendencia, el que remitía definitivamente los documentos al banco.

De esa forma, el archivo transitaba por tres estamentos institucionales: la sección de Remuneraciones, el Departamento III y el Departamento I. Posteriormente, retornaba al Departamento III, el cual remitía las relaciones para realizar las cancelaciones en los respectivos bancos.

Una vez realizados los depósitos, los inculpados recibían el total de los haberes más lo que agregaban quienes efectuaban los cambios. De esto último, el 10% lo recibía la persona que prestaba la cuenta corriente y el 90% restante era devuelto a los organizadores del sistema.

Situación anterior a octubre de 2016

Reseñó que al iniciarse las primeras diligencias, en octubre de 2016, se observaba en la institución que por mucho tiempo, se habían generado una serie de traslados en los cargos, lo que finalmente se constituyó en una de las falencias que originó el problema. Se generaron algunos cargos de confianza y una medida adoptada relevante fue el traslado de la función de Remuneraciones, que se situaba dentro del circuito de Intendencia, hacia la Dirección de Personal, lo que generó que desde el año 2016 no existieran nuevos recursos de remuneraciones involucrados en la defraudación.

También se separó la Inspectoría de la Subdirección General y se le aplicó una estructura diferente, aumentando el personal y los controles que desarrollaba. Acotó que esa unidad aún se encuentra en etapa de implementación, en tanto debería estar instalado a fin de año el ERP para el departamento de Finanzas, que es un *software* de planificación de recursos empresariales adquirido el año 2016.

Asimismo, se actualizaron y entraron en funcionamiento las matrices de riesgo.

Todo, reiteró, es lo que la institución estaba implementando al momento en que se conocieron los hechos y que generó la crisis investigada desde octubre del año pasado por la Fiscalía.

Recalcó que todas las medidas de mejoramiento de controles comenzaron a adoptarse desde el 2015 en adelante. Prueba de ello, es que en la Dirección de Finanzas de noviembre de 2015 en adelante, no hay sustracción de dinero. Esas medidas fueron por una decisión colegiada, de un consultivo de generales.

Medidas adoptadas durante la crisis

Relató que, en el plazo inmediato, se realizaron traslados del personal involucrado, se ordenó un sumario administrativo, así como la protección de la información de los computadores y libros, para lo cual se modificaron las claves de acceso y se trasladó al personal que tenía acceso a ellas. También se dispuso realizar auditorías en todos los lugares en que existían fondos y en donde habían trabajado los involucrados.

Precisó que esas auditorías fueron ejecutadas por la Inspectoría General, participando algunos oficiales de Intendencia, pero no aquellos que estuvieron involucrados en la génesis del problema. Desatacó que los oficiales de Intendencia que continúan en Carabineros son “la parte buena”, que debe seguir cumpliendo su labor.

Observó que todas las auditorías que han originado sumarios y que se ha investigado, están sancionadas de acuerdo con la reglamentación. Puntualizó que no en todas necesariamente debe haber expulsión de la institución.

Por otra parte, en el mediano y largo plazo se diseñaron las modificaciones anunciadas tras un trabajo realizado con el Ministerio del Interior.

Desde cuándo ocurrieron los hechos

Precisó que el periodo investigado se sitúa entre los años 2010 y 2016, y considera antecedentes generados en los bancos y en la investigación realizada por la institución. Indicó que se han pedido antecedentes a los bancos para extender la investigación al periodo 2006-2010 y se está a la espera de esa información. Por lo tanto, todos los antecedentes disponibles y que entregó a la Comisión Especial Investigadora corresponden al periodo 2010-2016.

Aclaró que carece de antecedentes sobre el desarrollo de la investigación administrativa y judicial. Por el contrario, cuenta con información de las gestiones que ha desarrollado la Inspectoría General en relación a las diligencias del sumario administrativo o para dar respuestas a solicitudes de la fiscalía.

Sostuvo que el problema estaba acotado, pues el grueso de los oficiales que participaban pertenecía a la Dirección de Intendencia. Asimismo, los montos están

limitados respecto de lo que lleva la investigación hasta ahora, aunque aún falta auditar dos años, del proceso de 2015 a 2016. Por consiguiente, aseguró, está identificada la cifra y la cantidad de funcionarios involucrados hasta ese minuto. El círculo administrativo se podrá cerrar una vez que concluyan las diligencias de auditoría de lo que queda de las cuentas corrientes que manejaba Carabineros.

Puntualizó que se está investigando desde el 2006; sin embargo, la información disponible es sólo hasta el 2010, por lo que faltan datos para cerrar el proceso.

Por lo anterior, no se podría decir que la situación está restringida a las cifras entregadas hasta ahora, pues debe esperarse el resultado del ámbito judicial y administrativo.

En relación con el número de involucrados, aseguró que, a la fecha de su exposición ante la Comisión Especial Investigadora, se había llamado a retiro un total de 48 oficiales activos, de los cuales 12 eran CPR, 6 suboficiales, 28 oficiales y 2 empleados civiles. De los 28 oficiales, 24 pertenecían a Intendencia y 4 integraban Orden y Seguridad. Considerando los 216 oficiales que conforman el total del escalafón, los 24 oficiales de Intendencia corresponden al 11%. Por otra parte, considerando el total de los escalafones, esos 24 oficiales de Intendencia corresponden al 0,006% de los carabineros involucrados.

Además, en la investigación administrativa se ha involucrado, lo que no quiere decir que sean directamente inculcados, a 51 civiles y 11 oficiales en retiro, quienes han sido sindicados en alguna etapa de la investigación.

Aclaró que en el proceso administrativo los civiles y los oficiales en retiro no tienen la obligación de asistir a declarar; pero si se adicionan a los 48 funcionarios en servicio activo, estos 51 y 11 en retiro, el resultado totaliza a 110 investigados. Insistió en que ello no significa que sean autores en cualquiera de las etapas consideradas en las investigaciones, sino que se trata de 110 personas que han sido nombradas en la pieza investigativa o en la pieza sumarial.

En materia del monto defraudado, aseveró que el total informado suma actualmente \$17.533 millones, pero de acuerdo con algunos antecedentes que falta detallar en el proceso administrativo, se podría llegar a \$20.000 millones, cifra total que aún no está confirmada.

Reveló que los años en que se produjo mayor sustracción de dinero fueron el 2014, con \$7.000 millones; 2015, con \$3.800 millones; y 2011, con \$2.600 millones.

Medidas institucionales en implementación

El General Director indicó que, a medida que recibía información de los hechos, adoptó las medidas e informó a su mando directo, el ministro del Interior. Con su ayuda, y con la participación de funcionarios de esa cartera fue luego adoptando acciones para implementar algunos cambios. De hecho, el nombramiento del director de Finanzas, que en la actualidad es el general Ureta, se realizó gracias a una modificación que hizo el ministro del Interior, porque el Reglamento 21, de Intendencia, disponía que el director de Finanzas debía ser un general de Intendencia. Admitió que tras ese nombramiento hubo entonces acusaciones ante la Contraloría, pues muchos desconocían la incorporación de esa modificación al reglamento

Admitió también la realización de una serie de reuniones con el Ministerio del Interior, así como su ayuda para salir adelante en este proceso.

Manifestó que no ha pensado en renunciar al cargo de General Director, pues su intención es aclarar todos los hechos, que se llegue a la verdad del asunto y después se verá qué acontecerá con su carrera. Recalcó que asume la responsabilidad que le confieren los reglamentos, los que no le conceden ninguna posibilidad de haber hecho más de lo que hizo o más de lo que se está haciendo.

Con respecto a la reestructuración en el mediano y largo plazo, indicó que se relaciona con medidas de tipo funcional y estructural, para lo cual se han definido siete áreas de intervención. En el ámbito funcional se ha considerado el cambio del modelo de gestión y control financiero, aspecto que comprende la implementación de auditorías externas, la primera de las cuales ya en proceso de licitación, de manera de efectuarla lo antes posible. Se incorpora también la reingeniería del sistema de control de gestión, la actualización de las matrices de riesgo, la implementación de exámenes de confianza (patrimonio), de entorno social, de competencia psicológica, médicos y toxicológicos, entre otros.

Asimismo, se considera la denuncia anónima de irregularidades institucionales, la creación de la figura del *ombuds*, la instalación de una cuenta pública institucional financiera, dado que la cuenta operativa ya se presenta, y el desarrollo de un sistema ERP.

En relación con las medidas de tipo estructural, identificó la supresión del escalafón de Intendencia, aunque advirtió que ello no equivale a cerrar el escalafón de un día para otro, porque la parte administrativa debe seguir funcionando. Por consiguiente, paralelamente con la implementación del escalafón de los servicios, habrá un periodo de intercambio de información entre los actuales oficiales de Intendencia y los nuevos oficiales del escalafón de los servicios.

Recordó en este ámbito la experiencia previa de la extinción del escalafón femenino, cuyas integrantes pasaron a cumplir funciones de Orden y Seguridad. En el caso actual, se buscará que los buenos oficiales del escalafón de

Intendencia que aún quedan en Carabineros opten a un desarrollo de carrera como el que tenían cuando postularon.

También se crea la Dirección de Asuntos Internos, puesto que la Ley Orgánica de la Dirección de Inteligencia permitió estructurar una Dirección de Droga, una Dirección de Organizaciones Criminales y una Dirección de Inteligencia propiamente tal, relacionada con actos terroristas. Ahora se adicionará una cuarta unidad, la Dirección de Asuntos Internos, que dependerá de la Dirección de Inteligencia. Advirtió, sin embargo, que poco podrá hacer esta nueva Dirección si no se cuenta con las modificaciones legales que le permita desarrollar su labor y cruzar información con bases de datos, con el fin de obtener perfiles de riesgo.

Sugirió que una posibilidad es modificar la Ley de Inteligencia, mientras que otra es elaborar una norma especial que permita efectuar esas consultas al personal de Carabineros. Indicó que se realizarán declaraciones de interés, las que se comenzarán a pedir a los carabineros el próximo mes, pero con carácter voluntario. Observó que, aunque se puede tramitar una norma interna haciéndolas obligatorias, se necesita una disposición legal para verificar la información entregada.

Por otra parte, en la Dirección de Asuntos Internos se crearán el Departamento de Análisis de Inteligencia Financiera, el Departamento de Operaciones de Inteligencia Institucional y el Departamento de Análisis de Inteligencia Institucional.

Agregó luego que las modificaciones estructurales consideran también una propuesta de modificación procedimental en las rendiciones de gastos reservados a la Contraloría General de la República. Con ello se entregará esa información de una manera más detallada.

Asimismo, se formará una Dirección de Contraloría General, la que comprenderá las contralorías zonales Norte, Centro, Sur y Austral.

En el mismo ámbito se crearán la auditoría interna, el control de legalidad y la gestión de riesgo. Se modificará la dependencia de la Dirección de Finanzas asociándola a la nueva Dirección de Apoyo a las Operaciones Policiales, y se constituirá el Departamento de Control de Riesgo Financiero.

Modificaciones normativas

Respecto de la modificación de las normas regulatorias de la prescripción y responsabilidades disciplinarias, refirió que se trata de un tema que se trabaja desde hace algún tiempo y que se relaciona con una moción modificación legal presentada en el Congreso. En ese sentido, especificó que Carabineros está proponiendo cambiar de seis meses a cinco años la prescripción. Con ello se aumenta el plazo de cuatro años contemplado en el proyecto de ley en trámite, con el fin de igualarla con la prescripción de los delitos.

Observó luego que actualmente no es posible retener las renunciaciones voluntarias al empleo. Es decir, la renuncia se hace efectiva en el momento que el funcionario de la institución la presenta. Por el contrario, en la administración pública hay 30 días de retención de las renunciaciones, por lo que Carabineros está solicitando que ese plazo se les aplique por seis meses, con la finalidad de que el personal que se retira de la institución pueda ser investigado, para determinar si ha participado en algún hecho delictual y definir si debe ser expulsado o acoger su renuncia presentada.

En los cambios estructurales se incluye también la degradación administrativa. Explicó que en la institución existe una serie de honores a los oficiales y al personal que se retira de la institución, los que están normados en los reglamentos. Ellos comprenden el uso de uniforme, el porte de arma, la entrega de tarjeta de identificación, el ingreso a los cuarteles, a las dependencias de la Dirección de Bienestar y los honores fúnebres, cuando corresponde. Esa normativa se está modificando internamente para que al personal de Carabineros y oficiales involucrado en hechos de desprestigio institucional, en cualquiera de sus escalafones, se le suspendan todos los beneficios. Se denomina degradación administrativa porque existe una degradación establecida en el Código de Justicia Militar y que dice relación con delitos militares.

Modificación en los procesos educacionales de formación, perfeccionamiento y capacitación

En esta iniciativa se considera el sistema de educación, la gestión y control financiero-logístico y discernimiento ético; la difusión del nuevo manual de Doctrina y Código Ético, y la asociación con entidades externas, principalmente con las universidades. De hecho, actualmente se trabaja con dos de ellas en esa materia.

Detalló que esto originará un cambio en la malla curricular, no sólo de la Escuela, sino también de la Academia, puesto que se ha dispuesto que el próximo año no haya ingreso al escalafón de Intendencia. Explicó que los actuales aspirantes de Intendencia tendrán la posibilidad, durante el año y medio que les resta, de estudiar con una malla curricular modificada, a fin de que incorporen conocimientos de orden y seguridad. Posteriormente, ese escalafón se extinguirá desde sus orígenes.

Asimismo, a quienes se encuentran próximos a ingresar a la Academia también se les incorporarán en la malla curricular asignaturas de orden y seguridad, para que se produzca la fusión de la forma más rápida posible.

Fortalecimiento de la gestión operativa

Indicó que en la parte funcional existe una alianza estratégica para certificar a los analistas criminales, con lo que se pretende el fortalecimiento del rol preventivo y la incorporación del modelo de medición por resultado con indicadores de

procesos y actividades. Anunció que en los próximos 30 días aquello debería estar funcionando.

Se buscará también hacer más eficiente la gestión de control de la seguridad privada y el control de armas y explosivos, mediante la creación de las prefecturas O.S.10 y O.S.11; actualizar el modelo de distribución del capital humano y de medios logísticos en las unidades operativas territoriales, e implementar un sistema de calidad de los servicios policiales.

Desde el punto de vista estructural, se contempla la creación del sistema de control de calidad, el estudio de la supresión de determinadas prefecturas, pues el objetivo es no disminuir los controles, sino hacer más efectivo al personal operativo, y la creación de la Dirección Nacional de Apoyo a las Operaciones Policiales.

Potenciar del Área de Innovación y Desarrollo, la incorporación de profesionales civiles calificados, las asesorías externas y la articulación de convenios con organizaciones ligadas a la seguridad.

Puntualizó que, desde el punto de vista estructural, se considera la modelación de la planta de tamaño óptimo para el presente y el futuro de la institución, así como la restauración de la Dirección de Planificación y Desarrollo.

Adicionó que en el ámbito legal se buscará potenciar las facultades de la Dirección de Inteligencia, aumentar la plaza de generales para cubrir las direcciones que se crean, eliminar el escalafón de Intendencia y revisar la propuesta de transferencia de los delitos de la jurisdicción militar a la civil. Recordó que al respecto ya se han aprobado dos modificaciones, en 2006 y en 2016, que permitieron que se trasladaran a la justicia ordinaria una serie de delitos que tenían participación de civiles o de civiles con carabineros; sin embargo, aún quedan algunos delitos que pueden ser investigados por la justicia militar, caso puntual de lo cual es la actual investigación del fraude, puesto que podría haber existido una dificultad en la competencia y podría haber investigado la Fiscalía Militar.

En el ámbito estratégico, se contempla la creación del Consejo del General Director, el Comité de Análisis Estratégico, Riesgo Ética y Desarrollo Institucional, alojado en la Subdirección General, y el Comité de Ética en cada una de las altas reparticiones.

Unidad de Inteligencia

Indicó que el Departamento de Inteligencia cuenta con un departamento de Asuntos Internos hace muchos años, que cumple una función importante en las investigaciones que los tribunales de justicia han llevado a cabo en relación con la comisión de delitos de parte de carabineros.

Explico que si un carabinero es sorprendido cometiendo un acto ilícito, los hechos son investigados por el Departamento de Asuntos Internos, que trabaja en conjunto con la mayoría de los tribunales a lo largo del país.

Por consiguiente, arguyó, esa función existe y tiene bastantes procesos investigativos, originando mucho personal dado de baja. Sin embargo, advirtió que el Departamento de Asuntos Internos no tiene las atribuciones legales para obtener información de bases de datos que permitan adelantarse en un proceso. Observó que ello fue solicitado a la comisión encargada de analizar los cambios a la ley de inteligencia, en el sentido de obtener información bancaria reservada con respecto a ese personal.

Adicionó que, respecto de las mayores atribuciones por la ley de inteligencia, la situación no pasa por el Ministerio del Interior, puesto que la solicitud de modernización de la ley de inteligencia se discutió en la comisión de inteligencia.

Posteriormente, en 2013 o 2014 se creó un equipo de trabajo direccionado por el Sistema de Inteligencia del Estado, en el cual, entre muchas otras informaciones o solicitudes de modificación, se requirió datos de carácter confidencial de determinadas personas a instituciones financieras bancarias. Pero ese es un trabajo que todavía está vigente y que no ha llegado a resolución alguna.

Agregó que el Departamento de Asuntos Internos analiza la hoja de vida y evalúa las investigaciones, pero en hechos delictuales y no tan específicos como el caso del delito económico que hoy se investiga, porque no se tiene la posibilidad de revisar archivos o información de bases de datos de otras instituciones.

Subrayó que no han habido en la institución investigaciones por enriquecimiento ilícito, salvo en el periodo actual y con posterioridad a los hechos hoy revelados. Ello aconteció en octubre del año 2016, mediante un trabajo conjunto con la Contraloría y la fiscalía.

Explicó luego que se fusionaron desde 2015 la Dirección de Frontera y Servicios Especializados con la Dirección del Tránsito, debido a la falta de un general que pudiera asumir; y también la Dirección de Inspectoría General con la Subdirección General y Asuntos Internos, alrededor de 2013, cuando el departamento de Asuntos Internos pasó a depender de Inspectoría General, lo que no tuvo los resultados esperados y se regresó más tarde a sus orígenes en la Dirección de Inteligencia.

Gastos Reservados

Declaró que, como Director General no recibe asignación de gastos reservados de ningún tipo, los cuales sólo son entregados a las altas reparticiones y para los fines que establece la ley. Recordó, en esta materia, que la ley dispone la prohibición de utilizarlos en campañas políticas, en pago de sueldos, etcétera. De aquello dio fe, en

orden a que los recursos recibidos para su alta repartición han sido utilizados en concordancia con lo que establece la ley.

Los dineros reservados son cobrados mensualmente y en efectivo. Su control, custodia y la distribución, la tenía el director de Finanzas, pero desde marzo, en que ocurrieron los hechos, el General Director asumió el control y se modificó la forma de entregar y de informarlos.

Manifestó desconocer las planillas de gastos reservados asignados a altos mandos de la institución, entre los cuales figura su nombre. Afirmó que maneja fondos de gastos reservados desde hace un año y medio, pero carece de información de periodos anteriores, dado que no son documentos oficiales de Carabineros.

Durante su periodo ha instruido que los recursos para gastos reservados deben entregarse sólo a las altas reparticiones para el uso y finalidad que establece la ley.

Aseguró que los generales tienen claridad que los dineros que reciben tienen exclusivamente esa finalidad y no son pagos en calidad de sobresueldos. Recalcó que no hay sobresueldos, entendidos éstos como dineros que se recibe para utilizarse en beneficio propio o para fines privados.

Insistió en que los recursos por gastos reservados son dineros que, como lo establece la ley, tienen carácter secreto y se aplican exclusivamente para las funciones que tienen asignadas. Pero por ningún motivo son sobresueldos.

Precisó que se trata de dineros en efectivo, sin emisión de cheques, por lo que no se entregan como podría hacerse un sobresueldo. Además, se trata de cantidades suficientes para cumplir una función básica; no se trata de un millón de pesos ni de 500.000 pesos, sino de montos inferiores.

Acotó que la Contraloría no ha detectado un mal uso de esos fondos.

Señaló desconocer si los subsecretarios recibían gastos reservados, pero durante su periodo ello no ha ocurrido.

Corporaciones externas a Carabineros

En relación con las entidades que están al alero de Carabineros, entre las cuales figuran la Mutualidad, la Corporación Paz y Familia y la Corporación Cultural, señaló que son todas corporaciones de derecho privado regidas por sus respectivas leyes.

Relató que la Mutualidad de Carabineros cumplió en 2017 los 100 años de existencia. Nació en 1917, con anterioridad a la fusión de Carabineros, y su finalidad legal son los seguros de vida no solo de los funcionarios de Carabineros, sino también de la Policía de Investigaciones. No existen dineros ni medios de Carabineros involucrados en esa organización. Dado que existen necesidades institucionales que no son

satisfechas por los órganos estatales, la Mutualidad ha incursionado en otros seguros para el bienestar de los carabineros.

Así, el año pasado se realizó un estudio de la cantidad de carabineros que estaba involucrado en accidentes de tránsito por causa del servicio y que debía pagar los daños de los vehículos, como por ejemplo alguna falta de tránsito en una persecución. Como era una cantidad importante de funcionarios, con la Mutualidad se gestionó un seguro para los conductores, para que en caso de accidentes de tránsito de los vehículos policiales en actos de servicio, la Mutualidad cancele esos daños. Advirtió que muchos carabineros no querían conducir porque debían pagar de sus emolumentos los daños de los vehículos fiscales en actos de servicio.

Además, la Mutualidad tiene otro seguro para el caso de los carabineros que fallecen en alguna actividad que no sea del servicio y que tienen menos de veinte años de trabajo, puesto que antes las viudas quedaban absolutamente desamparadas. Actualmente, existe un seguro por el que esas viudas dispondrán por cinco años un sueldo equivalente al que tenían sus cónyuges.

Se refirió también al seguro de incendio y los seguros solidarios relativos a la mantención de algunos ahorros.

Insistió, sin embargo, en que la Mutualidad no tiene vinculación con Carabineros, salvo que en los estatutos aparece que el general director es miembro del consejo.

Citó una consulta realizada a la Contraloría, que data de hace menos un mes, donde ese órgano fiscalizador señaló que no existe incompatibilidad para efectuar esa labor que, además, tiene una relación directa con la ayuda a los carabineros.

Por otra parte, la Corporación Paz y Familia es de derecho privado, sin fines de lucro y persigue exclusivamente entregar educación a los hijos de los carabineros muertos en acto de servicio. En ella no hay medios institucionales ni fiscales comprometidos, porque esa ayuda se hace con aportes de empresarios, de personas naturales, que son también parte del directorio.

Asimismo, la Corporación Cultural de Carabineros también recibe aportes de particulares y ningún aporte desde Carabineros.

Respecto del Club Aéreo de Carabineros, aseguró que se trata de una corporación de derecho privado compuesta por miembros de Carabineros, cuya finalidad es satisfacer necesidades relacionadas con el traslado de enfermos y de familiares mediante los aviones de la entidad. Adicionalmente, al igual que en las demás corporaciones que cumplen una finalidad subsidiaria de la función de Carabineros, los aviones de la prefectura aérea son del Club Aéreo y cumplen labores para la función policial.

Puntualizó que en todas estas corporaciones, salvo la Mutualidad que es por ley, los aportes que hacen los carabineros son voluntarios. De hecho, las coberturas que entregan esas organizaciones no se aplican a los carabineros que no están voluntariamente adscritos a ellas.

RENÉ URETA, GENERAL DIRECTOR DE FINANZAS DE CARABINEROS, sesiones del 15 de mayo y del 7 de agosto de 2017

Orgánica involucrada en los actos ilícitos

Refirió que la misión de la Dirección de Finanzas, antes del 2015 y hasta la fecha, es administrar y gestionar los recursos financieros. Agregó que el Reglamento 21 de la Dirección de Intendencia fue modificado con el fin de cambiar su denominación a la Intendencia de Finanzas, modificación que se implementó hace un par de años atrás. Por su parte, las funciones de los departamentos han sido modificadas en el tiempo, con algunas órdenes generales internas.

La investigación está centrada en dilucidar los hechos acaecidos en el Departamento I de Presupuesto y Finanzas, cuya misión principal es controlar la evolución del gasto del presupuesto asignado a carabineros, tanto por Ley de Presupuestos como por leyes especiales.

Puntualizó que el Departamento II, que tiene como misión las normas del procedimiento y controles específicos, revisaba todos los antecedentes jurídicos y legales, a raíz de lo cual se modificaron algunas de las normativas institucionales. Una de sus tareas es revisar las acreencias con el fin de que los dineros por ese concepto sean recuperados por la institución.

Adicionó luego que el Departamento III concentraba dos funciones que son relevantes y que dan cuenta de la realidad de esas altas reparticiones. Por una parte, la Sección de Remuneraciones, que es donde se concentraba toda la información asociada a los sueldos y beneficios del personal a través de las denominadas lista de revista de comisario, que son un sistema que recoge, desde las distintas unidad del país, la información asociada al personal y los beneficios que acumula en el tiempo, dependiendo de los traslados y de las zonas geográficas donde se desempeña. También se trabaja con el resumen general de descuento, que es la información asociada a los descuentos que se realizan a cada uno de los carabineros. Es el caso de descuentos legales y reglamentarios, por casino, por comisiones administrativas, etcétera.

El Departamento IV, de Contabilidad y Finanzas, tiene la misma lógica que los anteriores, pero concentra las operaciones fiscales internas, tanto en moneda nacional como extranjera, en las reparticiones dependientes de la Dirección General.

Tiene cuenta en moneda extranjera, cuenta corriente en gastos operaciones, y cuenta corriente en gastos del personal.

Indicó que recientemente se ha realizado una modificación, en tanto el Departamento de Tesorería, actualmente bajo la Dirección de Finanzas, sólo se encarga de pagar y recaudar los descuentos del personal. La Sección de Remuneraciones, que depende actualmente de la Dirección Nacional del Personal a través de su departamento P.7 de beneficios del personal, es la encargada de validar la nómina de los pagos realizados a cada uno de los carabineros y de validar los descuentos.

También se refirió a algunas medidas de gestión, de mejora y de control. Así, la Sección de Remuneraciones, del departamento P.7, dicta un acto administrativo, una resolución, por medio de la cual, el jefe del departamento establece el monto del pago mensual que corresponde. Esa información se traslada documentalmente y en un disco a la Dirección de Finanzas.

Resaltó también actualmente todas las decisiones y la documentación que da cuenta de egresos, ingresos, gastos y otro tipo de operaciones contables, son de conocimiento de la Dirección de Finanzas, lo que antes no sucedía, porque había comunicación directa entre los dos departamentos involucrados, situación que de alguna manera ayudó a que se produjeran los hechos investigados.

Posteriormente, la Dirección de Finanzas se hace cargo del pago de remuneraciones y de toda la diligencia con el banco para que efectivamente aquel se ejecute el día 21 de cada mes. El banco efectúa las transferencias electrónicas principalmente a las cuentas corrientes de cada uno de los carabineros, y además realiza "el pago" de los descuentos asociados a cada uno de ellos, como es el caso de los préstamos. La Dirección de Finanzas, Departamento III, ingresa esos dineros a las entidades correspondientes, por ejemplo, el Bienestar.

Recordó que en la Ley de Presupuestos se considera tanto el gasto en remuneraciones como el gasto operacional, los que se han incrementado desde el año 2010 en razón de las sucesivas leyes de aumento de planta. Observó que el desembolso operacional se eleva pues los nuevos carabineros deben contar con uniforme y todos los elementos necesarios para prestar su servicio.

Resaltó que otra de las modificaciones orgánicas incorporadas en la Dirección de Finanzas, y anunciada por el General Director, fue la creación del Departamento V, cuya finalidad apunta a cerrar la brecha detectada en materia de control de riesgo financiero. Este departamento, actualmente en etapa de diseño de perfiles y que dependerá del director de Finanzas, elaborará un plan de trabajo para auditar en cada departamento las distintas cuentas contables que lleva la institución, independientemente de los controles que efectúan estamentos externos y los que tiene en pauta la Inspectoría General.

Agregó que otra medida ya anunciada fue la incorporación de personal altamente capacitado, con experticia en materia de contabilidad gubernamental, como por ejemplo, administradores públicos. Paralelamente, hoy se está solicitando el traslado de algunos oficiales de orden y seguridad que son ingenieros comerciales, a quienes se incorporará lo más rápidamente posible para que suplan algunas carencias resultantes de los retiros de muchos de los oficiales que trabajaban en esa Dirección.

En relación con la ejecución presupuestaria, señaló que el presupuesto se divide en 78% a 80% para gastos en personal y 20% a 21% para operaciones. A ello se suman algunos recursos extraordinarios. Advirtió que existe una diferencia entre los recursos aprobados en la Ley de Presupuestos y la información disponible en el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (Sigfe) al cierre de cada año, la que es causada por el aumento de recursos del saldo inicial de caja, que se aprueba según la planificación con la Dirección de Presupuestos. Ejemplificó que en este minuto se está tramitando la autorización del saldo inicial de caja del presente año, el que bordea los \$50.000 millones y que corresponden a gastos que han sido pagados con cargo a anticipo de proveedores.

Aseguró que, en promedio, el nivel de ejecución presupuestaria institucional está sobre el 95% en los últimos años, tanto en gastos en personal como en operaciones.

Consideró relevante mencionar la existencia de controles, en tanto las cuentas mensuales internas se envían al departamento de Contraloría Financiera, en particular las cuentas corrientes que administran o están bajo la responsabilidad de los departamentos Primero de Presupuesto y Finanzas, Tercero de Tesorería y Cuarto. También se remite información de la ejecución del presupuesto institucional a la Contraloría General de la República, en moneda nacional y en dólar. Asimismo, se informa mensualmente a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda la ejecución y comprobación de saldos institucionales.

Resaltó también que existe una serie de cuentas mensuales, trimestrales y semestrales asociadas a las glosas de la Ley de Presupuestos, las que tienen distintos destinatarios y temporalidad, en particular la Comisión Mixta de Presupuestos, la Dirección de Presupuestos y la División de Carabineros, con el fin de evaluar la ejecución presupuestaria.

Asimismo, y con periodicidad anual, todas las reparticiones institucionales están sujetas a un proceso administrativo denominado revista económica, en que la autoridad de la cual depende el departamento inspecciona el funcionamiento de sus unidades en materia de personal, inventario. En el caso de la Dirección de Finanzas, se debe revisar cómo era la operación que realizaba cada uno de esos departamentos.

Agregó que también se han realizado auditorías al departamento de Contraloría financiera.

Refirió que la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en su artículo 11 bis, establece que: “Los funcionarios de la Administración del Estado deberán observar el principio de probidad administrativa y, en particular, las normas legales generales y especiales que lo regulan.”. Arguyó que, por el solo hecho de ser funcionario público, cada funcionario tiene la responsabilidad de adscribir al principio de probidad administrativa y cumplir con las normas legales y reglamentarias. Acotó que ello es especialmente relevante a propósito de los involucrados en el escándalo investigado y que estaban en la línea de mando, es decir, eran jefes de departamentos, de sección o jefes de la Dirección. Aseveró que en ese sentido hubo claramente una vulneración del control jerárquico y del control de línea que los mandos están obligados a ejecutar.

Relató que el Departamento II Normas, Procedimientos y Controles Específicos, tiene como misión, según la orden general que lo creó y que dispone el rango de coronel o teniente coronel de intendencia a su jefatura, la de estudiar, dictar, interpretar e impartir normas, procedimientos e instrucciones, relativas al ámbito financiero contable y de auditoría de la Institución.

Dentro de su orgánica, se creó una sección de normas y procedimientos, cuyo objetivo es mantener un registro actualizado de la normativa legal, reglamentaria e institucional relacionada con las funciones que le corresponde cumplir a la Dirección de Intendencia, proponiendo oportunamente la dictación de nuevas normas o las modificaciones que sean pertinentes.

Por lo anterior, declaró que todos entendían que el Departamento N° 2, era el encargado de auditar a la Dirección de Finanzas, pero eso no era así. No existe ninguna auditoría realizada por ese departamento, pues se dedicaban exclusivamente a la función descrita. Observó que la antigua administración, pudiendo haber solicitado o pedido algún tipo de auditoría no lo requirió y lo que se está haciendo hoy es corregir la orgánica a objeto de que el Departamento V cierre esa brecha respecto de auditorías propias para la Dirección de Finanzas.

Acciones facilitadoras de lo ocurrido

- Toma de decisiones en materia de contabilidad y finanzas muy concentrada en la Dirección de Finanzas, por causa del alto nivel de especialización de sus componentes. Observó que esta medida fue corregida hace un par de años, pues el Director de Finanzas proponía los traslados de los oficiales de Intendencia a la Dirección Nacional del Personal, aduciendo condiciones personales y profesionales para determinados cargos, lo cual fue zanjado hace un tiempo. Hoy en

cambio, todos los traslados del personal los realiza la Dirección Nacional del Personal, situación que calificó como adecuada.

- Concentración de funciones. Detalló que todas las materias financieras y contables estaban en la Dirección de Finanzas. Existen algunas unidades regionales o distribuidas a nivel país, pero que sólo gestionan niveles de recursos ínfimos comparados con el volumen que administra la Dirección de Finanzas.

Esta condición implica un alto número de operaciones, pues sólo el proceso de pago involucra 66.000 transferencias el día 21 de cada mes. Aquello, sumado a las transferencias asociadas a operaciones y otras cuentas, constituye un volumen importante, sin perjuicio de que la mayoría de ellas se hacen electrónicamente.

Asimismo, se incorporaron algunas medidas de control con el fin de verificar que la información que emana de la Sección Remuneraciones, cada vez que cierre el ciclo pase por la Dirección de Finanzas, se envíe al banco y regrese, sea la misma que salió desde su origen, para evitar que se produzcan distorsiones o alteraciones de los archivos.

Admitió que, claramente, hubo vulneraciones de los controles internos y que, indudablemente, hubo un deficiente componente valórico en los involucrados.

Al respecto señaló que, a propósito del aniversario institucional, en abril pasado se reeditó el Código de Ética y Manual de Doctrina, el cual está vigente en su primera versión desde el 2010. Explicó que esa normativa fija los lineamientos que siempre han caracterizado a Carabineros de Chile en materia de principios y valores: transparencia, honestidad, rectitud, cumplimientos de las normas, etcétera, los cuales en este caso no han sido cumplidos. Sostuvo, por ello, que había ausencia de control jerárquico por parte de los mandos de la Dirección de Finanzas.

- Aumento de personal en función operativa, con el fin de aumentar la oferta de servicio preventivo en la población, pero que dejó en situación desmedrada las labores administrativas. En ese mismo orden de idea, hubo un debilitamiento de la función de la Inspectoría General, lo que se corrigió para efectos de auditoría.

Lo anterior se relaciona con las dificultades para detectar la maquinaria que se creó para defraudar, dado que todos los ideólogos estaban en la misma línea de mando y los sistemas de control eran permeables a esa situación.

Identificó en la orgánica institucional *ex ante* a los integrantes de la Dirección de Finanzas que han sido expulsados de las filas de la institución y que tendrían eventualmente algún grado de participación. Así, señaló al director de la unidad, señor Echeverría, y a otros de los departamentos primero y tercero.

Reiteró en que había una relación entre esos departamentos que no era conocida ni controlada formalmente por el director, lo que permitía que, en caso de que faltaran recursos para alcanzar determinado monto, se entendiera el jefe de un departamento con el del otro, con el objeto de cargar los recursos necesarios para hacer los pagos respectivos.

Señaló enfáticamente que no asignaba ningún nivel de responsabilidad a esos actores, sino que son sujetos que en algún minuto estuvieron en esos departamentos.

Acciones en desarrollo

Mencionó que se está mejorando el control jerárquico. Así, se dispuso, mediante un cambio normativo, que un oficial de Orden y Seguridad, primero en el grado de coronel, luego como general, se hiciera cargo de la Dirección de Finanzas. También se están incorporando oficiales de Orden y Seguridad en la gestión financiera y habrá algunas modificaciones en los programas de estudios, con el objeto de que tengan las nociones necesarias para efectuar controles en los distintos niveles.

Asimismo, se han tomado medidas de resguardo y de acceso a la información, como mantener la documentación en bodegas, eliminar el acceso a determinados sistemas de información a los involucrados y cambiar las claves de acceso a las dependencias para evitar cualquier tipo de intromisión.

También se adoptó la decisión de que en casos puntuales, las transferencias se hicieran por medio de cheques, dado que la totalidad de ellas son electrónicas. De esa forma se evita que el documento valorado sufra algún tipo de alteración. Los cheques también están resguardados en bóvedas de seguridad.

Relató que desde hace algún tiempo se ha estado trabajando en la implementación de sistemas informáticos como herramientas de mejora de las gestiones y que provienen del mundo privado, como el software ERP (Planificación de Recursos Empresariales de Finanzas) y de Remuneraciones. Agregó que también se está trabajando en la implementación de las normas NICSP (Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público), en lo que respecta a la contabilidad institucionalidad, como parte del compromiso país para contabilizar el patrimonio y la activación de la contabilidad de los bienes.

Por otra parte, se están diseñando modificaciones en la estructura para generar dentro de la Dirección de Finanzas un departamento responsable de las auditorías, para lo cual se están efectuando los traslados y evaluando nuevas contrataciones.

Admitió que el sistema de contrataciones del personal mediante resoluciones, CPR de contrataciones, tiene algún nivel de demora, porque debe realizarse

todo el proceso de reclutamiento y de selección. Una vez seleccionado el funcionario o preparada la resolución que aprueba su contratación, queda sujeto a trámite de toma de razón de la Contraloría. Esas demoras se están supliendo actualmente con movimientos internos de personal capacitado en contabilidad, tales como contadores auditores e ingenieros comerciales.

Destacó que se está trabajando alineadamente con la Contraloría General de la República y con la Inspectoría General de Carabineros, con el objeto de implementar los programas de auditoría, independientemente de que en este momento exista una auditoría ejecutada por la Contraloría y múltiples requerimientos del Ministerio Público, de la misma Contraloría y del fiscal del sumario administrativo que se está llevando a cabo. Hay fiscalizadores instalados en las dependencias de Finanzas hace más de un mes.

Adicionó que se está trabajando en la actualización de las matrices de riesgos y formalizando los manuales de procedimiento con el máximo de transparencia.

Insistió en que con absoluta y total cooperación en los procesos investigativos, se ha tratado que las tareas emanadas desde el Ministerio Público sean tramitadas a la brevedad, al igual que los requerimientos de la Contraloría General de la República.

En lo físico, se está modificando la planta física del Departamento III Tesorería y Remuneraciones, porque una de las vulnerabilidades observadas fue la concentración de funciones específicas. Actualmente se está dividiendo el área para que sean dos las personas que realicen esas funciones, de manera que exista control entre ellas. También se están incorporando plantas físicas libres para mantener controles visuales.

En materia de fe y confianza pública, lamentó que en la última evaluación de las instituciones de Plaza Pública Cadem, del 21 de abril de 2017, la confianza de la comunidad en Carabineros fue lo que más se resintió. Aunque lo calificó como el activo más importante, no está valorado en el balance ni en los estados de resultados. Manifestó que la única forma que de remontar esa cifra es trabajando.

Acotó que algunas acciones de acercamiento con la comunidad han sido asistir a una escuela a propósito del 27 de abril y acciones en los acontecimientos climáticos de la zona norte del país.

En materia de gastos en operaciones, recalcó que en los últimos cinco años se han adquirido más de 800 radiopatrullas, más de 2.000 furgones, más de 220 retenes móviles y más de 200 motos todo terreno. Para 2017 se dispone de presupuesto para la adquisición de 288 radiopatrullas, 263 furgones y 45 camionetas asociadas al MICC (Modelo de Integración Carabineros Comunidad). Es decir, subrayó, se están efectuando obras y los recursos se están usando en lo que se deben gastar.

Además, hay \$28.000.000 transferidos a las distintas unidades del país, con el objetivo de mejorar la habitabilidad de los carabineros en los cuarteles. Asimismo, a través del Departamento L1, se aprobó un presupuesto de \$20.000 millones, aunque lo más probable es que se ejecuten \$38.000 millones para invertir en 40 iniciativas de infraestructura, nuevos cuarteles en beneficio de la comunidad.

Estructura de la Dirección de Finanzas

Precisó que en lo directamente relacionado con la Dirección de Finanzas se modificó la estructura orgánica institucional, lo que implicó que la Dirección de Finanzas pasó de depender de la Subdirección General a la nueva Dirección de Apoyo a las Operaciones Policiales, una Dirección Nacional conformada por cuatro estamentos: la Dirección de Finanzas, la Dirección de Compras, la Dirección TIC y el Departamento de Proyectos Logísticos.

Mencionó luego un cambio en la denominación de los departamentos de la Dirección de Finanzas y la creación del nuevo Departamento de Control de Riesgo Financiero.

Por otra parte, dentro de las acciones desarrolladas actualmente y lideradas por un equipo de trabajo en la Dirección de Finanzas, indicó que se ha priorizado el estudio de los requerimientos que nacen de las unidades territoriales, básicamente de las comisarías.

Modificaciones en las prácticas de trabajo

Refirió que durante este año la institución ha adoptado algunas medidas, sobre la base de las Órdenes impartidas en el mes de mayo. Así, mediante la Orden N° 3, de 03/05/2017, se planificó una auditoría externa, que está en etapa de estudios y de apertura de las ofertas (Licitación 5240-150-LP17), por lo que debiera adjudicarse el transcurso de este mes. Admitió que no se ha decidido aún si se contratará con habitualidad una auditoría externa. Puntualizó que si se logra adjudicar y después disponer de otros informes que sirvan de insumos para la mejora de procedimientos, podría considerarse en el presupuesto anual recursos destinados a contrataciones de auditoría externa. Advirtió, sin embargo que ello debería obedecer a una regularidad, con un plan de auditoría macro consensuado con la Contraloría General de la institución, recientemente creada, que está definiendo sus propios planes de auditoría.

Resaltó que el interés de la Dirección de Finanzas es transparencia absoluta en todos los procesos, por eso se crearon correos nuevos y hay encuentros con quienes ejecutan el presupuesto. Y si ello implica incorporar alguna auditoría de manera periódica y regular, se hará.

Prosiguió señalando que se creó la cuenta pública financiera (OG 2499, de 26/05/2017), que también fue una medida anunciada por el General Director y que se encuentra estructurada para efectuarse por primera vez al cierre del ejercicio presupuestario 2017, por lo que en marzo o abril del próximo año se hará pública.

Agregó que también se está trabajando en la definición de las matrices de riesgo; en la Implementación del sistema ERP de Finanzas, en conjunto con la Dirección de Tecnología de la Información; en la creación del Comité de Ética en la Dirección de Finanzas; y también en la supresión del Escalafón de Intendencia.

- Tramitación de Requerimientos. Refirió luego la medida administrativa consistente en centralizar en su mando todas las peticiones de reasignaciones o de recursos extraordinarios, puesto que se detectó que había mucha comunicación entre departamentos de nivel inferior a la Dirección, pero el director no tenía conocimiento de las modificaciones efectuadas a través de reasignaciones presupuestarias o autorizaciones de recursos.

Asimismo, continuó, se centralizó el trámite de las resoluciones de retiro y desahucio, pues antes el departamento DP-4 Pensiones se entendía directamente con el Departamento de Tesorerías, mientras que actualmente las resoluciones son revisadas personalmente por el Director de Finanzas con el objeto de verificar su contenido, el cumplimiento de los parámetros exigidos y el trámite de toma de razón de la Contraloría.

Se está trabajando con las veintiocho unidades transaccionales que tiene la institución, que son los centros y subcentros de costos, y con los que existe un monitoreo permanente de su ejecución presupuestaria.

Aclaró que la Dirección de Finanzas no ejecuta el presupuesto, sino que lo asigna a los distintos centros y subcentros de responsabilidad a nivel nacional.

- Giradores. Informó luego las medidas de revisión de todos los giradores de las cuentas corrientes institucionales y de requerimientos de información a la banca. Observó que Carabineros tiene cuentas corrientes en el Banco del Estado, entidad con la que existe un convenio, pero igualmente se preguntó a todos los bancos si existían o tenían registros de cuentas corrientes solicitadas por la institución.

En materia de giros, notó que se está efectuando una revisión de todos los giradores autorizados, y se ha privilegiado las transacciones electrónicas versus las tradicionales con cheque. Advirtió que cuando sea necesario realizar una operación con cheque, habrá un oficial a cargo de la gestión financiera que firmará y luego lo hará un jefe de la repartición, quien se hará responsable. Detalló que esta medida se encuentra en la etapa de levantamiento, porque el trámite de oficialización con la Contraloría General de la República es largo. Insistió en que se esperará la

definición de los traslados para el año 2018, de modo de dejar la situación de los giradores concluida antes de que los nuevos giradores lleguen a sus destinos, con la finalidad de no tener interrupciones en la gestión financiera de las unidades.

Resaltó como una medida de gestión y de control, la unificación de las cuentas corrientes del Departamento de Presupuestos, antiguo Departamento 1 donde hubo algunos eventos que están siendo investigados. Agregó que también, a sugerencia de la Contraloría General de la República, se fusionarán las cuentas de gastos en personal y gastos operacionales.

En el ex Departamento III, actual Tesorería, se separarán las cuentas del Sigfe, que estaban siendo llevadas en una sola contabilidad, con lo que podrá mejorar los mecanismos de control y de información para futuras auditorías de este Departamento.

Respecto de las cuentas corrientes, reiteró que se está ejecutando un chequeo, para revisar que estén los giradores que aparecen registrados, porque en los niveles locales algunas unidades se pueden entender con las contralorías regionales para cambiar giradores por motivo de traslado u otros. Se está centralizando esa información para cotejarla y, después de ese levantamiento, proponer al mando en qué unidades quedará un girador de Intendencia y quien será su par de Orden y Seguridad, pues la idea es tener un girador de cada escalafón mientras no se suprima el de Intendencia. La intención es que haya un segundo o tercer control del egreso de los recursos.

- Sistemas de información. Se efectuó un levantamiento y existe un control permanente de todos quienes tienen claves de acceso al sistema Sigfe, así como claves de acceso electrónico a las operaciones bancarias.

Se está trabajando también en la migración de los sistemas desde ERP al SAP que se implementará a partir del 2018.

- Medidas de Seguridad Físicas. Advirtió que hubo situaciones detectadas al asumir el cargo y que daban cuenta de medidas de seguridad relativamente básicas. Ejemplificó que entonces había acceso libre a las dependencias, por lo que hoy todo el personal que labora en la Dirección de Finanzas debe portar su identificación. Adicionó que se sistematizará y digitalizará el sistema de control horario, lo que tiene el doble objetivo de controlar el horario del personal al CPR y los accesos a las dependencias.

- Medidas Administrativas. En aspectos administrativos un poco más de fondo, relató que se acababa de terminar la directiva de organización y del funcionamiento de la Dirección de Finanzas que no existía, documento que está en la etapa de revisión por parte del Departamento de Normas de la Dirección de Planificación y Desarrollo. Ello con el fin de regular y fijar las funciones de cada uno de

los departamentos y su orgánica interna, ya que los departamentos estarán divididos en secciones.

Paralelo con eso, destacó que se está trabajando en el levantamiento de los procedimientos, puesto que había sólo instrucciones aisladas. En la primera fase se cubrirán los procedimientos de la Dirección de Finanzas; en una segunda, pero casi de manera simultánea, los procedimientos de las unidades de Contabilidad y Finanzas de regiones. Y en una tercera fase, todavía en diseño, se procederá a realizar las descripciones y perfiles de cargos para todo el personal que se desempeña en la Dirección de Finanzas, evitando así arbitrariedades en los procesos de contratación y que las personas que postulen cumplan con un determinado perfil técnico.

Mencionó que una de las medidas de transparencia fue la creación de correos corporativos para las distintas instancias de la organización, de modo que los carabineros que tengan dudas respecto de los aspectos que gestiona la Dirección de Finanzas se comuniquen directamente y se les entregue una respuesta rápida a sus inquietudes de información.

- Ley de Lobby. Otra medida institucional en el ámbito de la transparencia fue la activación del director de finanzas como sujeto pasivo de la ley de *lobby*, con el fin de regular las entrevistas o las audiencias que se solicitasen. Así, se efectúa el registro en el portal, información que ingresa al Consejo de Transparencia, de modo que todos pueden conocer los temas a tratar y quienes concurren a reunión con el director de Finanzas. Acotó que aún no se han recibido peticiones de información.

- Consejo de Ética, incorporado en la Dirección de Finanzas para revisar las buenas prácticas en doctrina institucional y donde estarán representados todos los grados y las condiciones contractuales con las que cuenta la Dirección, a saber, personal de planta o personal CPR. Resaltó también la preocupación por la paridad de género en su conformación.

- Personal. Relató que desde febrero de 2017 han sido desvinculadas 17 personas que trabajaban en la Dirección de Finanzas. Algunas de ellas están procesadas y otras fueron desvinculadas por no ser necesarios sus servicios, a propósito del sumario administrativo que se encuentra en desarrollo. Detalló que esa situación ha implicado incorporar a 17 personas, con un determinado perfil, fundamentalmente, oficiales, personal de planta y algunos Contratos por Resolución (CPR), todos ligados al área contable, a la ingeniería y a la auditoría. Indicó que el objetivo de cubrir esas vacantes fue generar instancias de control adicional dentro de los departamentos, al contar con oficiales que estarán entre la sección y los respectivos jefes.

Adicionó que en este momento existe un proceso de contratación de 13 nuevos CPR, siguiendo la línea de profesionalizar la función de finanzas.

- **Matrices de Riesgo.** Señaló que ya se ha concluido el levantamiento de la matriz de riesgo correspondiente a la Dirección de Finanzas y se ha tramitado en la Contraloría General de Carabineros de Chile, que es la instancia que centraliza esa información. Hoy se desarrolla un proceso de afinamiento de las matrices y, tras ser aprobadas, se generarán los indicadores de gestión de la Dirección de Finanzas, en conjunto con la Contraloría General de Carabineros.

Ejemplificó que con el Departamento III Tesorería y Remuneraciones y el Departamento I Presupuesto Institucional, la metodología indica que en los procesos administrativos existen 68 riesgos identificados, de los cuales 23 no son aceptables, por lo que deben realizarse acciones específicas de control. Respecto del resto, 5 son de riesgo mayor, 7 de riesgo medio y 33 de menor riesgo.

PROCESOS ADMINISTRATIVOS IDENTIFICADOS		RIESGOS ASOCIADOS	CLASIFICACION DE LOS RIESGOS			
			NO ACEPTABLES	MAYORES	MEDIA	MENOR
1	PROCESO "FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA"	26	0	0	5	21
2	PROCESO "ADMINISTRACIÓN CLAVES SIGFE"	15	11	1	2	1
3	PROCESO "EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA"	27	12	4	0	11
TOTAL DE RIESGOS IDENTIFICADOS		68	23	5	7	33

Por su parte, en Tesorería los procesos identificados como riesgosos fueron el pago de remuneraciones, pago por indemnización de desahucio, pago del bono permanencia y anticipos por cambio de guarnición.

PROCESOS ADMINISTRATIVOS IDENTIFICADOS		RIESGOS ASOCIADOS	CLASIFICACION DE LOS RIESGOS			
			NO ACEPTABLES	MAYORES	MEDIA	MENOR
1	PAGO REMUNERACIONES	18	4	14	0	0
2	PAGO INDEMNIZACION DE DESAHUCIO	24	0	24	0	0
3	PAGO BONO DE PERMANENCIA	14	0	14	0	0
4	ANTICIPO CAMBIO DE GUARNICIÓN	11	0	11	0	0
TOTAL DE RIESGOS IDENTIFICADOS		67	4	63	0	0

En relación con la indemnización por desahucio y bono por permanencia señaló que se trata de procesos críticos y están en la matriz de riesgo. En la indemnización por pago de desahucio podría, eventualmente, acreditarse irregularidades como dobles pagos o pagos erróneos. La Dirección de Finanzas ha advertido que en esta materia existe efectivamente una vulnerabilidad importante que

amerita tener especial cuidado y atención, porque hay instancias que están fuera del ámbito de esa Dirección.

Explicó que el bono de permanencia está estipulado por ley y corresponde a una medida orientada a que el personal capacitado no se retire cuando cumpla 30 años de servicio, sino que permanezca en la institución. Así, ese bono dice relación con el tiempo de permanencia después de cumplir su período “normal”.

- Convergencia a NICC-SP en coordinación con la CGR y Dipres. Recordó que cuando asumió el cargo había un proceso aletargado para que la institución de Carabineros convergiera hacia las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), que la Contraloría General de la República dispuso para todos los estamentos. Por ello hubo que reactivar ese proceso y actualmente se está realizando un levantamiento de todo el activo fijo. La Contraloría autorizó un año más y la meta es hacer los ajustes en diciembre de 2018.

En esa misma línea de convergencia, señaló que se está trabajando conjuntamente con la Contraloría General de la República y con la Dirección de Presupuestos, en reuniones técnicas para zanjar algunas dudas sobre cómo valorizar y definir vidas útiles.

- Módulo de Finanzas, Proyecto ERP-SAP. Puntualizó que otro tema en el que se está trabajando es en la incorporación de módulo ERP de Finanzas, cuya responsabilidad le corresponde a la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, en coordinación con la Dirección de Finanzas. El objetivo es que el módulo de finanzas de la ERP proporcione informes financieros en tiempo real, lo que permitirá generar contabilizaciones automáticas, minimizando los errores y la duplicidad del trabajo.

Destacó que actualmente se está en la tercera etapa de cinco, con el fin de llegar a la puesta en marcha en enero de 2018. Ello se está complementando con el módulo de ERP de Logística, que fue el primero que adquirió la institución, y como tercera y cuarta fase se incorporará a Remuneraciones con el objeto de que todo quede bajo el ambiente de ERP. Precisó que esos sistemas estarán conectados en línea con el SIGFE y la Contraloría, cuando sea pertinente.

- Departamento de Presupuesto Institucional. Señaló que también se han detectado algunos procesos críticos respecto de los cuales existe mayor atención y control. Uno es el relativo a la administración de las claves del SIGFE. Explicó que hoy la Administración de Finanzas tiene solo dos administradores a fin de tener un control adecuado de las claves otorgadas y de aquellas que cesan en el manejo de ese sistema de la Dirección de Presupuestos.

- Departamento de Normas y Procedimientos Observó que allí se producen dos procesos críticos. Uno de ellos se refiere a los lesionados en actos de

servicio, pues actualmente todos los costos para poner nuevamente en operación a un carabenero lesionado en actos de servicio son de cargo fiscal. Existen reuniones periódicas con la Dirección de Previsión de Carabineros, que es el asegurador público, a objeto de restituir los gastos que genere la atención de los carabineros lesionados, tarea que se ejecuta centralizadamente.

El otro proceso es el de las pólizas de fidelidad funcionaria, en tanto se debe estar en coordinación con la Contraloría General de la República, que es donde se encuentran registradas para todos aquellos que tienen la obligación de estar asegurados.

- Departamento de Finanzas. Refirió que allí existe un control en detalle respecto de la alimentación fiscal, de los consumos básicos y de las compras públicas de todas aquellas altas reparticiones que dependen de la Dirección General de Carabineros.

- Departamento de Tesorería. En este caso detalló que también se consideran procesos críticos el pago de remuneraciones, el pago de desahucios, los bonos de permanencia, los pagos de anticipos, los préstamos por cambio de residencia, los reintegros y las licencias médicas. Todo ello produce algunos egresos e ingresos y para efectos de control se ha incorporado burocracia a través de mandos medios que revisan y validan la operación de las distintas secciones, de modo que el jefe del departamento sea la última instancia de revisión.

Acotó que particularmente en materia de remuneraciones se está trabajando con el Departamento P7, de beneficios económicos, a fin de efectuar una revisión de la nómina de pagos. Resaltó que el Departamento P7 efectúa, prácticamente, cuatro revisiones antes de enviar el archivo al banco. Posteriormente, una vez que Finanzas ejecuta en el banco la gestión de subir la nómina para pago, rescata la información de las transferencias efectuadas y vuelve a revisar, en paralelo con el chequeo que efectúa el Departamento P7, a fin de parear la información y constatar que pagado es lo que se dispuso pagar. Esa información está en la lista de Revista de Comisarios, que sale del Departamento P7 de Remuneraciones.

Advirtió que los inconvenientes enfrentados en este proceso de pago han sido por cauda de carabineros que hacen cambios de sus cuentas corrientes, produciéndose una transposición de información. En estos casos la solución ha sido poner los recursos en sus unidades contables o de finanzas respectivas y que se les haga un cheque el mismo día del pago.

En materia de licencias médicas relató que se está haciendo un trabajo relacionado con la recuperación de los pagos al personal CPR, cuyo asegurador puede ser privado (Isapre) o público (Fonasa). En estos casos se pagan todas las remuneraciones y luego se envía la licencia a la Comisión de Medicina

Preventiva e Invalidez (Compin) o a la isapre, según corresponda, con el objeto de que se produzcan las devoluciones de los dineros y no haya un enriquecimiento ilícito de ninguna de las partes. Para ello se está trabajando directamente con los aseguradores, de modo de garantizar la recuperación. Recordó que también existe un instructivo presidencial respecto de este tema.

- Otras medidas. Relató que se continúa haciendo informes de ejecución presupuestaria a los distintos estamentos, con periodicidades mensual, trimestral y semestral, tanto a la Contraloría General de la República como a la Dirección de Presupuestos.

También se está innovando respecto de generar reuniones de trabajo con los estamentos que ejecutan el presupuesto, como ha sido el caso en estos últimos dos meses de dos encuentros liderados por la Subdirección General con la Dirección de Logística y la Dirección de TIC, con el objeto de verificar su ejecución presupuestaria y adoptar medidas correctivas oportunamente.

Se mantiene, asimismo el trabajo con la Dirección de Presupuestos.

Resaltó luego su participación activa en los procesos de la Dirección, en tanto toda la documentación pasa primero por la Dirección, antes de ser derivada a los departamentos que ejecutan los procesos de entrada y salida.

El Departamento de Presupuestos está permanentemente revisando o realizando las reasignaciones presupuestarias, de modo de asegurar la prioridad de las unidades territoriales, con el objeto de satisfacer sus necesidades en forma oportuna.

También se supervisa el SIGFE de las unidades transaccionales, que son 28, en tanto se hace una revisión centralizada para verificar los saldos en las distintas cuentas, determinar su nivel de ejecución y chequear las contabilizaciones de los hechos económicos que realizan.

La Contraloría General de la República tiene un instructivo que, desde hace un par de años, fija las normas de control interno. La Dirección de Finanzas está haciendo su aplicación, lo que no ha sido fácil estructurar a nivel interno.

Resaltó también que el mando institucional está permanentemente monitoreando el control jerárquico y de línea que efectúan los distintos estamentos. No descartó que, eventualmente, eso implique medidas administrativas en caso de detectar que no hay debidos controles en esos estamentos, sobre todo de la gestión presupuestaria.

En materia de compras, indicó que los órganos que están llamados a contratar y que detectan alguna irregularidad en el proveedor, como un atraso que implica multa o alguna situación de término anticipado de contrato, deben informar a la Dirección de ChileCompra, la cual, dependiendo de los antecedentes, lo inhabilita y publica en la

página web de mercado público. Entonces, cuando los entes llamados a contratar por cualquier modalidad proceden a adjudicar, deben revisar si ese proveedor está habilitado.

Adicionó que el año pasado, tras detectar el problema de la escasez de oferentes, se concluyó que no todos los proveedores nacionales, o con representación nacional, pueden satisfacer una compra de 80.000 camisas en un solo proceso licitatorio, puesto que se necesita espalda financiera para contratar las especies o presentar la boleta de garantía. Es decir, se exigen requisitos que un proveedor de menos envergadura no está en condiciones de resolver en un proceso de adjudicación.

Asumiendo esa problemática, y con la bases administrativas con toma de razón de la Contraloría, se realizó un proceso licitatorio de un solo producto pero definiendo distintos niveles de adjudicación. El objetivo era que un proveedor pequeño pudiera participar por la línea 1 y no por la 2 y la 3, o pudiera participar por la 1 y la 2, y no por la 3. Se otorgaba así la posibilidad al mercado nacional de participar en estos procesos de licitación, porque son interesantes dado que son muchas prendas que se licitan. Pese a ello, no se presentaron ofertas.

Exhibió luego resultados de la última Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2016, que contiene algunos indicadores que se han estabilizado en el tiempo. Así, destacó, está disminuyendo el indicador de temor y de aumento de delincuencia de parte de la ciudadanía, mientras el número de víctimas y de victimización se ha mantenido en niveles estables. Reconoció que, aunque no son niveles deseados, la institución trabaja diariamente para disminuirlos.

Advirtió también la necesidad de que las instituciones policiales cuenten con la confianza de la ciudadanía, con el fin de que sean validadas y legitimadas en su actuar.

Manifestó el dolor profundo de que, después de disputar durante muchos años con la Contraloría General de la República los primeros puestos en las encuestas realizadas por Libertad y Desarrollo, este año ocupe el decimoprimer lugar, producto de los eventos ya conocidos.

Organización de la Dirección de Finanzas

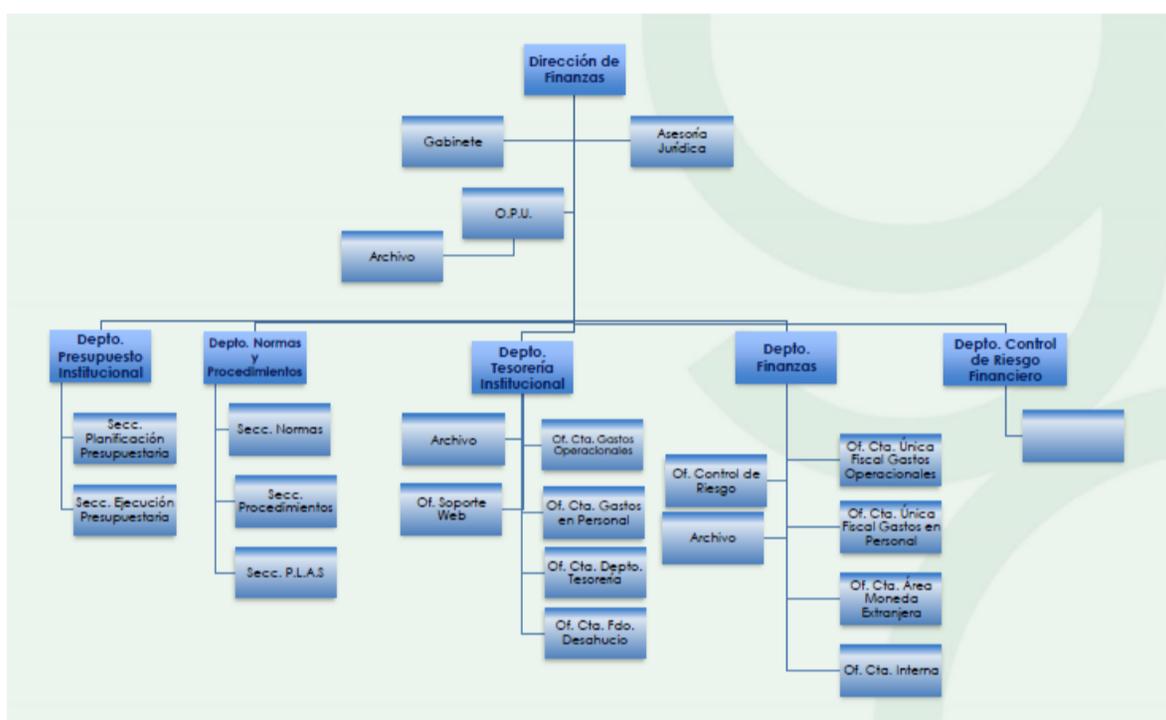
Describió la estructura orgánica de la Dirección de Finanzas, señalando que el director cuenta con un jefe de gabinete, quien desempeña labores como oficial, pertenece al Laboratorio de Criminalística (Labocar), no al área de Intendencia, y ha sido primera antigüedad en la Escuela de Carabineros y en la Academia de Ciencias Policiales.

Puntualizó que la Orden General N° 2492, del 26/025/2017, que modifica la estructura orgánica institucional, es un acto administrativo que determinó modificaciones estructurales, dentro de la cual está que la Dirección de Finanzas dependa

de la Dirección de Apoyo a las operaciones policiales, que también es un órgano que se crea en ese acto. También cambió la denominación de algunos departamentos de esta dependencia y creó el Departamento de Control de Riesgo Financiero.

Esa misma Orden dispone que los directores deben estructurar las directivas de organización y funcionamiento de cada Dirección. Una vez presentadas y validadas, son sancionadas con otro acto administrativo del general director.

Organigrama Dirección de Finanzas



Observó que todos los jefes de departamentos fueron trasladados después de conocerse los hechos investigados; entre ellos oficiales de Intendencia, la mayoría compañeros de curso, que no habían trabajado durante los últimos años en la Dirección de Finanzas, aunque sí en materias de Intendencia.

Refirió luego la asesoría jurídica, a cargo de una abogada que se encuentra con licencia prenatal, situación que se suplirá rápidamente. Se cuenta también con una Oficina de Partes Única (OPU), que tiene una función centralizadora, pues toda la documentación, de entrada y de salida, pasa por esta Dirección. Además, fue reforzada con personal nuevo, entre ellos una nueva oficial que forma parte del *staff* del director, subteniente ingeniero comercial, que coopera en materias de gestión.

El Departamento de Presupuesto Institucional, antiguo Departamento I, tiene dos secciones: planificación presupuestaria y ejecución presupuestaria. A este departamento fueron trasladados dos oficiales. Uno viene de provincia y el otro, del área

de Intendencia, recién llegado de China donde se encontraba realizando una especialización.

Hizo notar que en la plana mayor del Departamento de Presupuestos existe otra oficina, que no está integrada en el organigrama, porque está encargada de la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC). Una vez concluida la convergencia, ese personal será reubicado en otras funciones y se mantendrá una oficina más pequeña para seguir el monitoreo de la implementación.

Por otro lado, el Departamento de Normas está a cargo de un coronel, quien trabaja con una oficial, abogados y un par de funcionarios de nombramiento institucional (PNI). Este Departamento se divide en Sección Normas, Sección Procedimiento y Sección Personal Lesionado en Acto de Servicio.

El Departamento de Tesorería también recibió dos oficiales nuevos. Hoy está a cargo de un coronel ascendido recientemente que llegó de provincia a desempeñar labores en la Dirección de Finanzas. Este Departamento se separa en función de las cuentas que se gestionan, como gastos operacionales, gastos de personal, tesorería y desahucio.

Adicionó la incorporación de una oficina de soporte *web*, porque la mayoría de estos sistemas funcionan con plataformas institucionales que requieren mantención permanente.

El Departamento de Finanzas, ex Departamento IV, tiene un oficial de control de riesgo y sigue la lógica de estar separado según las cuentas que gestiona. Este departamento, como el anterior, cuenta con archivos propios, por la cantidad de documentación que maneja y que se encuentra en condiciones de ser auditada.

Observó que se dio una orden a nivel institucional disponiendo que ninguna documentación contable pueda ser destruida en los procesos de revista económica de los cuarteles, hasta que sea auditada por la Contraloría General de la República o que la Contraloría autorice su destrucción, a objeto de facilitar procesos de auditoría posteriores.

El Departamento V, Control de Riesgo, figura en un cuadrado en blanco porque está en su etapa de diseño. Lo más probable es que cuente con un área de control de riesgo y otra de revisión *ex post*. Su jefatura está siendo perfilada.

Resaltó que la misión del Departamento V será contribuir al proceso de supervisión y auditoría, analizando la información asociada a los riesgos financieros y manejo de fondos, cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria, así como sus respectivos procedimientos administrativos que permitan gestionar la administración financiera de la Dirección de Finanzas, fundamentalmente en los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de recursos, en cualquier momento de su desarrollo, para el correcto cumplimiento de los objetivos de la alta repartición.

Observó que reemplazar el nombre de una unidad no necesariamente significa un cambio. El Departamento II hoy día se denomina Normas y Procedimientos, porque el anterior de Controles Específicos se entendía erradamente; en la actualidad ese Departamento revisa la normativa y analiza si Finanzas debe dar instrucciones respecto de asientos contables de determinados registros.

El Departamento III tenía dos funciones relevantes: Remuneraciones y Tesorería, situación que permitió que gran parte de los hechos investigados se produjeran, porque bajo el mismo mando estaba quien preparaba el pago y quien ejecutaba dicho pago. Aseveró que si A está coludido con B y quien controla es C, que es el jefe, es imposible detectar alguna irregularidad porque está toda la maquinaria armada. Destacó que, en una decisión estratégica, Remuneraciones se traspasó al Departamento P7 y Finanzas mantuvo la función de Tesorería, que es pago de nómina, de desahucio, de bono de permanencia, y recepción de licencias médicas y reintegros.

Recordó que la separación entre Remuneraciones y Tesorería se había planteado con anterioridad de varios años por parte de algún director de Personal, porque entendía que dentro de la función de recursos humanos estaba el cálculo de las remuneraciones. Señaló carecer de la precisión del año en que ocurrió, pero la resistencia a materializar esa modificación provenía de Finanzas.

Atendiendo quizás a esos planteamientos, el general Villalobos, luego de asumir como General Director, determinó que por razones de funcionalidad debía estar en el Departamento P7, de Beneficios Económicos, que es donde se hace el registro de la Lista de Revista de Comisario y el resumen general de descuentos.

Entre las medidas de control adicional aplicadas, se dispuso la asignación de más de una persona a cargo de cada proceso, porque si un funcionario encargado del pago se enferma o comete una irregularidad existirá un segundo control de línea pues las dos personas que realizan esa función tienen un jefe que revisa los procesos que hacen ambos; y ese jefe tiene otro jefe. Además, todo está sujeto a un control de la Contraloría General institucional y de la Contraloría General de la República para los efectos de la función de auditoría.

Adicionó que el Departamento 4, que antes era de Contabilidad y Finanzas, hoy se llama Departamento de Finanzas y cumple las mismas funciones y tiene los mismos "clientes" que son las direcciones de la DICAR. Su función es tramitar toda la documentación que diga relación con la alimentación fiscal, las compras que están a esos niveles, los pagos de beneficios, etcétera.

En ese Departamento existe la misma lógica, es decir, dos o tres personas encargadas de realizar el proceso para que el jefe defina quién deba hacerlo y en qué momento. De hecho, el mismo jefe del Departamento es quien finalmente revisa.

Adelantó que hoy se está modelando el Departamento 5 porque desde el mes de marzo los sucesos se han dado uno tras otro, por lo que se pretende realizar una descripción del cargo para contar con un jefe de departamento que cumpla con las competencias profesionales y actitudinales pertinentes.

A diferencia de la situación anterior, hoy se cuenta con la incorporación de oficiales a la función de Finanzas, que vienen desde afuera del sistema Norambuena, un par desde provincia y otro desde China. La idea es que, como son oficiales subalternos, adquieran el conocimiento y demuestren su máxima capacidad en el ejercicio de sus funciones.

Matrices de Riesgo

Aclaró que había matrices de riesgo que se habían estructurado en la institución, pero no en la Dirección de Finanzas, donde hoy están en construcción y afinamiento los indicadores de gestión.

Acotó que la Contraloría General de Carabineros está trabajando con los estamentos gubernamentales pertinentes en la implementación de una metodología estándar para todas las matrices de riesgo a nivel institucional, que permita luego estandarizar también los mecanismos de control.

Aplicación de la Ley de Lobby

En materia de Ley de Lobby, en una primera instancia la institución definió actores relevantes respecto de la gestión del lobby, fundamentalmente las máximas autoridades institucionales, el general director, y toda la línea asociada a la logística, director de Logística, director de Compra y los subrogantes.

En una segunda fase, que estaba planificada, se definieron otros actores sujetos a la normativa, incorporándose la Dirección de Finanzas como sujeto activo.

Subrayó que esa norma facilita la gestión con el propósito de que cualquier audiencia, sea cual sea el peticionario o el objeto de la presentación, quede registrada. Si la persona trae algún tema distinto al indicado, se levanta en el acta que se envía luego al Consejo de Transparencia y queda registrado como lobista o como gestor de intereses particulares.

Modificación del Reglamento N° 21 de Carabineros

Respecto del inciso tercero del artículo 35 del Reglamento N° 21, se manifestó plenamente de acuerdo en que hay que derogarlo, de modo que la Contraloría General de la República revise las cuentas internas, tal cual como revisa las cuentas fiscales. Pero, acotó, esa modificación debe efectuarse mediante un decreto supremo.

Arguyó que, incluso, su idea es derogar completamente el Reglamento N° 21 de Intendencia, pero para ello se debe contar con otro cuerpo normativo que lo reemplace. Aunque se está trabajando en el desarrollo de instrucciones y resoluciones, aún no se dispone de una solución que permita derogarlo, pues no se cuenta con un respaldo normativo institucional que avale los procedimientos contenidos en ese Reglamento.

NABIH SOZA, INSPECTOR GENERAL DE CARABINEROS, sesiones del 5 de mayo y del 31 de julio de 2017

Auditorías efectuadas en Carabineros

Presentó una tabla con las 40 auditorías ejecutadas por la Contraloría General de la República entre los años 2010 y 2016, con sus respectivas observaciones.

N°	N° Informe o programa	Año	Detalle	Equipo	Entidad	Situaciones de interés
1	160	1990	Examen de las operaciones realizadas por el "fondo para hospitales" durante 1988.	Jimenez Soto Liliana, Herrera Flores Reynaldo.	Bienestar de carabineros de Chile.	• No se identifican observaciones relevantes.
2	249	1990	Revisión de la documentación que respalda el movimiento de los fondos presupuestarios del hospital, excluyendo el subtítulo 21 del clasificador presupuestario, durante el primer semestre de 1989	Lopez Mauro Adriana, Herrera Flores Reynaldo.	Hospital de Carabineros de Chile.	• No se identifican observaciones relevantes.
3	268	1990	Verificar los excesos presupuestarios y cumple con informar que la causa fundamental es que se ha incorporado como ejecución en el subtítulo 31, ítem 50 "requisitos de inversión para funcionamiento"	Pineda Martinez Marcelino	Carabineros de Chile.	• Excesos presupuestarios cuya causa fundamental es que se ha incorporado como ejecución en el subtítulo 31, ítem 50 "requisitos de inversión para funcionamiento", en moneda nacional, pagos efectuados con disponibilidades provenientes del "fondo para hospitales", el que se financia con aporte de los funcionarios de carabineros y que no forma parte del presupuesto institucional.
4	479	1990	Programa referido al procedimiento vigente para la entrega de prestaciones y al control aplicado a los ingresos producidos por este concepto, durante 1989.	Lopez Mauro Adriana, Munoz Gallegos Carmen.	Hospital de Carabineros de Chile.	• No se identifican observaciones relevantes.
5	1109	1990	Examen de cuentas efectuado a la escuela de carabineros "general carlos ibanez del campo" de las operaciones efectuadas durante el segundo semestre/89.	Munoz Gallegos Carmen	Escuela de Carabineros "General Carlos Ibanez del Campo".	• No se efectúan, tres cotizaciones previas a la adquisición o reparación de bienes; no siempre se confeccionan los comprobantes de egreso y en los casos que se preparan no hay correlatividad numérica. • No existe un control sobre los reintegros que deben efectuarse por llamadas telefónicas particulares de larga distancia. • Las asignaciones mensuales que recibe la escuela, deben considerarse como recursos fiscales, ya que no constituyen fondos privados.
6	1295	1990	Examen de cuentas, periodo 07/89 a 03/90, subtítulo 22 "bienes y servicios de consumo".	Munieres Villegas Juan	Intendencia de Carabineros de Chile	• No ha integrado la contabilidad patrimonial con la contabilidad de ejecución presupuestaria, normativa señalada en el "sistema de contabilidad general de la nación".

7	1900	1990	Examen de cuentas de las operaciones efectuadas con el fondo rotativo de abastecimiento (fora), durante el segundo semestre de 1989 y primer trimestre de 1990	Munoz Gallegos Carmen	Dirección de Logística de Carabineros de Chile	<ul style="list-style-type: none"> Facturas relativas a reparaciones de casas fiscales que no corresponde que sean efectuados con estos fondos. Gastos por la adquisición de mobiliario, plantas, abonos, semillas, desinfectantes, fertilizantes y cortinas destinados a casas fiscales, los que, dada su naturaleza, no corresponde financiar con recursos del fora. Pagos de honorarios a personal destinado al taller de talabartería y a la dirección de logística, para el desarrollo de sistemas computacionales, que no es procedente la cancelación de honorarios con fondos del fora Ingresos han sido depositados en la cuenta del fora, pero no existe la totalidad de la documentación respaldatoria de las remesas enviadas a la administración de caja de la dirección general.
8	853	1991	Examen de cuentas a las operaciones efectuadas, durante el primer semestre de 1990.	Munoz Gallegos Carmen	Escuela de Suboficiales de Carabineros	<ul style="list-style-type: none"> No se encontraron, adjuntos al egreso por pago de indemnizaciones por cambio de guarnición, los certificados de residencia de los funcionarios trasladados. En lo referente a la cancelación de facturas de la compañía de teléfonos, no se encontró el detalle de lo que corresponde a llamadas de larga distancia
9	1254	1991	Examen de cuentas a las operaciones efectuadas durante el segundo semestre de 1990 y primer trimestre de 1991.	Munoz Gallegos Carmen	Instituto Superior de Ciencias Policiales de Carabineros	<ul style="list-style-type: none"> Ne verifico que no se efectuan cotizaciones previas a la adquisición o reparación de bienes, como norma de buena administración. No se encontraron adjuntos al egreso por concepto de indemnizaciones por cambio de guarnición, los certificados de residencia de los funcionarios que, una vez terminado su curso en ese instituto, deben ser asignados a sus labores habituales. Fueron cancelados viáticos sin la respectiva resolución aprobatoria, a los funcionarios que cumplieron un cometido en el control de la mosca de la fruta. No fue posible verificar si se efectuaron todos los reintegros que correspondía por llamadas particulares de larga distancia.
11	304	1992	Evaluación al sistema de control interno de las unidades involucradas en el proceso de facturación y recaudación de ingresos y pruebas de validación correspondientes.	Payeras Mejias Ximena, Munoz Gallegos Carmen, Fierro Pacheco Orlando.	Hospital de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile	<ul style="list-style-type: none"> no existen manuales de procedimientos que determinen las funciones y responsabilidades del personal que interviene en los procesos de facturación, cobranza y recaudación de los ingresos. Falta de control administrativo sobre estas garantías. Existe una duplicidad en el procedimiento de facturación. Se encontraron retenidas en caja tesorería, 192 facturas emitidas al fondo nacional de salud y 62 bonos por atenciones médicas, cuyos pagos tienen un desfase aproximado de tres meses.
12	308	1992	Examen de cuentas del periodo comprendido entre el 1/07/90 y el 31/03/91.	Payeras Mejias Ximena, Munoz Gallegos Carmen, Fierro Pacheco Orlando.	Hospital de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile	<ul style="list-style-type: none"> falta de documentación de respaldo. gastos que no corresponde solventar con fondos fiscales. Con cargo al fondo fijo asignado a tesorería se efectúan compras en supermercados sin que en las rendiciones de cuentas se detallan las mercaderías adquiridas. médicos y enfermeras cuyo vínculo laboral es con carabineros de Chile, a quienes el hospital les cancela adicionalmente honorarios. por concepto de turnos, reemplazos, llamadas de urgencias, etc.
14	1348	1993	Informa sobre visita efectuada a la dirección de intendencia de carabineros de Chile.	Sanguinetti Moreno Patricia	Carabineros de Chile.	<ul style="list-style-type: none"> Contratos de arrendamiento suscritos con anterioridad a 1982, vigentes a la fecha, cuya renta anual devengada excede el 11 por ciento del avalúo fiscal del bien arrendado y que no cuentan por este exceso con la resolución fundada de la subsecretaría respectiva, ni se han remitido los antecedentes al servicio de impuestos internos para regularización.
15	1542	1993	Visita efectuada a la dirección de bienestar de carabineros de Chile.	Sanguinetti Moreno Patricia	Bienestar de carabineros de Chile.	<ul style="list-style-type: none"> Aportes sociales descontados a los funcionarios para el cumplimiento de los fines que por reglamento le corresponden a la dirección de bienestar, son depositados en cuentas corrientes internas, constituyendo parte de patrimonios especiales y contablemente diferenciados, sin considerar que tales recursos se encuentran entre los que forman parte del patrimonio de afectación fiscal, por 170.000.000.

16	1293	1995	Evaluacion de control interno de la implementacion del sistema computacional, que incluyen el sistema de contabilidad patrimonial y control financiero de las operaciones de los años 1993 y 1994 en la direccion de intendencia de carabineros.	Sanguinetti Moreno Patricia, Vinuelas Araos Soledad.	Intendencia de Carabineros de Chile	<ul style="list-style-type: none"> Aportes de las municipalidades con la finalidad de cumplir objetivos específicos. el monto de estos aportes, a nivel institucional, alcanzo a 3.111.224.545 pesos el cual fue depositado en cuentas corrientes internas pero no fueron incorporados al sistema de contabilidad general de la nacion, como asimismo no se rindio cuenta de ellos. Compras de monedas de oro al banco central (3.515.636 pesos año 1993), cuya finalidad es la confeccion de condecoraciones y distintivos que se les entrega al personal de carabineros y personalidades civiles. la clasificacion, uso y descripcion de estas condecoraciones no se encuentran comprendidos en el reglamento . Gastos incurridos en carreras universitarias y postgrados improcedentes.
17	1344	1995	Examen al fondo para hospitales de carabineros de chile.	Vega Bordali Lucia, Sanguinetti Moreno Patricia	Carabineros de Chile.	<ul style="list-style-type: none"> Gastos principalmente destinados a reparaciones por 132.645.592 pesos que no corresponden a la finalidad del fondo.
18	1556	1995	informa sobre rendiciones de gastos menores correspondiente a los servicios de armamento y municiones y consejo asesor superior de la direccion de intendencia de carabineros de chile.	Meneses Darre Raquel	Intendencia de Carabineros de Chile	<ul style="list-style-type: none"> No se identifican observaciones relevantes.
19	343	1996	Examinar los ingresos y egresos presupuestarios, en moneda nacional y extranjera correspondiente al primer semestre del año 1995.	Munieres Villegas Juan, Vinuela Araos Soledad.	Intendencia de Carabineros de Chile	<ul style="list-style-type: none"> No se identifican observaciones relevantes.
23	1349	1996	Evaluacion de la unidad de control perteniente a carabineros de chile.	Sanguinetti Moreno Patricia	Carabineros de Chile.	<ul style="list-style-type: none"> No se identifican observaciones relevantes.
24	888	1997	Auditoria al sistema de adquisiciones del fondo para hospitales de carabineros de chile.	Sanguinetti Moreno Patricia	Bienestar de carabineros de Chile.	<ul style="list-style-type: none"> No se identifican observaciones relevantes.
26	1538	1997	Examen de cuentas, correspondiente al segundo semestre de 1996 y al primer trimestre de 1997.	Munieres Villegas Juan, Moreno Valenzuela Carlos.	Carabineros de Chile.	<ul style="list-style-type: none"> No se identifican observaciones relevantes.
27	1809	1997	Examen de cuentas, durante el periodo 1996 y enero/mayo de 1997.	Vega Bordali Lucia, Sanguinetti Moreno Patricia	Bienestar de carabineros de Chile.	<ul style="list-style-type: none"> Enajenación irregular de bien raíz por \$700.000.000. Gastos por 25.518.165 sin documentación de respaldo.
32	1118	1999	Examen de cuentas, administracion de caja de la direccion general de carabineros de chile.	Vinuela Araos Soledad, Munieres Villegas Juan, Moreno Valenzuela Carlos.	Carabineros de Chile.	<ul style="list-style-type: none"> Mantener depositados fondos fiscales en cuenta no autorizada del banco santander fondos por \$179.954.754 y US\$ 1.109.247,45.
33	1786	1999	Examen de cuentas moneda nacional y fora en la direccion de logistica de carabineros de chile.	Vinuelas Araos Soledad, Moreno Valenzuela Carlos, Esparza Moya Danilo, Munieres Villegas Juan	Dirección de Logística de Carabineros de Chile	<ul style="list-style-type: none"> Fondos depositados en cuenta no autorizada del banco santander por la cantidad de 449.816.551. Ordenes de compra emitidas con posterioridad al pago de las operaciones por 296.637.610.
35	184	2000	Examen de cuentas en el hospital de carabineros de chile.	Toledo Llanos Alvaro, Herrera Flores Reynaldo	Hospital de Carabineros de Chile.	<ul style="list-style-type: none"> Las glosas de los comprobantes contables son incompletas, tanto que en nada ayudan a visualizar las operaciones que las originan, por cuanto no identifican la factura que se paga, las cotizaciones que respaldan la compra, ni las ordenes de compras giradas al efecto. (II) Del uso de las cuentas, se deberá separar adecuadamente las funciones de autorizacion, ejecucion y control, que hasta la fecha de la visita, están radicadas en una sola persona.
36	200	2001	Examen de cuentas al fondo para hospitales de carabineros	Jimenez Soto Liliana; Alvarado Maldonado Lorena	Dirección de salud de carabineros de chile	<ul style="list-style-type: none"> No se identifican observaciones relevantes.
37	193	2001	Examen de ingresos y gastos de recursos fiscales producidos durante los meses de octubre y noviembre de 2001,	Kuschnir Cecchi Jose; Herrera Flores Reynaldo	prefectura de carabineros de magallanes	<ul style="list-style-type: none"> Debilidades de control interno en la administracion del combustible y vehículo fiscal de la oficina de "seguridad privada" y en la identificacion de las especies inventariables.
38	170	2002	Examen de cuentas de los egresos presupuestarios y del fondo rotativo de abastecimiento en moneda nacional y extranjera, por el periodo comprendido entre el 01/10/2001 y el 31/03/2002.	Quezada Mella Sonia; Jimenez Soto Liliana.	DIRECCION DE LOGISTICA DE CARABINEROS DE CHILE	<ul style="list-style-type: none"> Se adjudicaron a través del proceso de trato directo, obras por un monto de \$ 208.421.299, las que correspondía haberse efectuado licitación pública.
40	26	2002	Examen de cuentas de las operaciones presupuestarias correspondientes al periodo enero a diciembre de 2001	Herrera Flores Reynaldo	Departamento de Contabilidad y Finanzas de la Dirección General de Carabineros de Chile.	<ul style="list-style-type: none"> No se identifican observaciones relevantes.

41	237	2003	Examen de cuentas de los ingresos y egresos presupuestarios, correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de enero y 30 de septiembre 2003	Alvarado Maldonado Lorena; Viñuela Araos Soledad	ESCUELA DE CARABINEROS DEL "GENERAL CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO"	• La Escuela de Carabineros envió los recursos para la cancelación de las remuneraciones de los alumnos aspirantes a Oficiales por \$ 474.521.696 a la cuenta 21 01 001 "Sueldos bases del Personal de Planta", lo cual no está de acuerdo a derecho.
43	129	2003	Examen de cuentas de los ingresos y egresos presupuestarios, correspondiente al periodo comprendido entre el 01/07/2002 y el 31/12/2002,	Viñuela Araos Soledad; Moreno Valenzuela Carlos	Departamento de Contabilidad y Finanzas de la Dirección General de Carabineros de Chile.	• Se constató que, se efectuaron pagos a personas naturales por concepto de Honorarios, los que no contaban con la visación del Ministerio correspondiente, efectuada por el Subsecretario respectivo y de igual forma con el certificado en que conste que el monto comprometido se ajusta a las disponibilidades presupuestarias. Por otra parte, estos gastos se imputaron al ítem "imprevistos" y no a "Honorarios a suma alzada-personas naturales".
44	124	2003	Examen de cuentas de los ingresos y egresos presupuestarios correspondiente al periodo octubre de 2002 a marzo de 2003	Jimenez Soto Liliana	Subsecretaría de Carabineros de Chile	• No se identifican observaciones relevantes.
46	96	2004	Examen de cuentas de ingresos y egresos del año 2002 a octubre 2003, efectuado en la dirección de prevision de carabineros de chile, servicio de anatomia patologica.	Herrera Flores Reynaldo; Espinoza Michea Pablo.	Servicio de Anatomía Patológica del Hospital de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile..	• Diversas deficiencias de control interno que afectan el Servicio de Anatomía Patológica, las que se traducen, en algunos casos, en pérdida para el hospital al dejar de percibir ingresos y, en otros, en perjuicio de los pacientes (I) Se destaca la poca transparencia en el convenio vigente con los profesionales de anatomía patológica; cobros excesivos en los exámenes y biopsias, y, en algunos casos, retención de estos por intereses ajenos a los institucionales; carencia de controles claros sobre el personal de esta unidad.
47	197	2005	Auditoría a los sistemas de información, diagnóstico referido a la administración de la seguridad de la información en carabineros de chile.	Sanguinetti Moreno Patricia	Carabineros de Chile	• No se identifican observaciones relevantes.
49	157	2005	Examen de cuentas efectuado al departamento iv contabilidad y finanzas de la dirección general de carabineros de chile.	Lorena Alvarado Maldonado; Paulina Lagos Muñoz	Departamento de Contabilidad y Finanzas de la Dirección General de Carabineros de Chile.	• No se identifican observaciones relevantes.
51	184	2006	Informe consolidado sobre visitas efectuadas a dependencias de la dirección nacional de logística de carabineros de chile.	Carlos Moreno Valenzuela; Soledad Viñuelas Araos Juan Munieres Villegas	Dirección Nacional de Logística de Carabineros de Chile.	• Pago indebido por \$45.180.000 relacionados con el aumento del valor unitario de la adquisición de 6.000 chaquetones.
53	97	2006	Examen de cuentas de los ingresos y egresos presupuestarios correspondientes al periodo comprendido entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2005.	Ximena Olguin Herrera	Subsecretaría de Carabineros de Chile	• No se identifican observaciones relevantes.
54	63	2006	Examen de cuentas de los ingresos y egresos del patrimonio de afectación fiscal, periodo 10/2004 a 03/2005 practicado en la dirección de bienestar de carabineros de chile.	Lorena Alvarado Maldonado; Paulina Lagos Muñoz	Dirección de Bienestar de Carabineros de Chile	• El sistema de contabilidad utilizado no garantiza la confiabilidad de los registros e informes contables emitidos por la Unidad de Bienestar. • Transferencia de los recursos destinados para el pago de remuneraciones de los funcionarios de la Dirección de Bienestar desde la cuenta de Patrimonio de afectación fiscal a una cuenta interna de la institución. • Utilización de la modalidad de trato directo para el mejoramiento de viviendas fiscales, sin la correspondiente justificación.
55	39	2006	Examen de cuentas de las operaciones realizadas en la prefectura Santiago oriente de carabineros de chile durante el periodo comprendido entre el 01/07/2005 y el 31/12/2005	Lorena Alvarado Maldonado; Paulina Lagos Muñoz	Prefectura Santiago Oriente de Carabineros de Chile.	• No se identifican observaciones relevantes.
56	29	2006	Examen de ingresos y egresos por el periodo 04/2005 a 09/2005 en la prefectura central de carabineros de chile	Lorena Alvarado Maldonado; Paulina Lagos Muñoz	Prefectura Central de Carabineros de Chile.	• El sistema de contabilidad permite la modificación de transacciones que han sido aprobadas y registradas, situación que afecta la confiabilidad de la información financiero contable de la unidad.

57	22	2006	Examen de cuentas de ingresos y egresos comprendidos en el periodo 07/2005 a 12/2005	Sonia Quezada Mella	Prefectura Santiago Sur de Carabineros de Chile	<ul style="list-style-type: none"> No se identifican observaciones relevantes.
59	184	2007	Examen de cuenta de las adquisiciones	Carlos Moreno Valenzuela; Soledad Viñuela Araos; Lorena Alvarado Maldonado; Paulina Lagos Muñoz.	Dirección Nacional de Logística de Carabineros de Chile.	<ul style="list-style-type: none"> Se detectó pagos en exceso a dos proveedores ascendentes a las sumas de \$45.180.000.- y \$3.138.629. Condonación de multas improcedentes por las sumas de UF 2.198 y \$ 3.455.000.
60	213	2008	Examen de cuentas a los gastos de operación correspondientes al periodo comprendido entre los meses de enero a septiembre de 2008.	Lorena Alvarado Maldonado; Pablo Dequero Nuñez; Maria C. Calderon Vidal	Dirección de Bienestar de Carabineros de Chile.	<ul style="list-style-type: none"> No se identifican observaciones relevantes.
62	181	2008	Examen de cuentas a los gastos de operación correspondientes al periodo octubre 2007 a junio 2008, en la dirección de salud de carabineros.	Lorena Alvarado Maldonado; Pablo Dequero Nuñez; Maria Cristina Calderon Vidal	Dirección de salud de carabineros de Chile.	<ul style="list-style-type: none"> No se identifican observaciones relevantes.
63	59	2009	Examen de cuentas de ingresos y gastos del patrimonio de afectación fiscal, en la dirección de bienestar de carabineros, correspondientes al periodo julio a diciembre de 2008.	Lorena Alvarado Maldonado; Pablo Dequero Nuñez; Maria Cristina Calderon Vidal	Dirección de Bienestar de Carabineros de Chile.	<ul style="list-style-type: none"> El Departamento de Remuneraciones de la Dirección de Finanzas descontó por concepto de aporte a la Dirección de bienestar el monto total de \$1.166.939.941, los cuales fueron ingresados a una cuenta interna de la Dirección de Bienestar, distinta a la cuenta establecida para operar con estos fondos. (se levanta la observación ya que la jefatura de finanzas envió un oficio solicitando transferir dichos fondos a la cuenta correspondiente).
64	21	2011	PERSONAL Y REMUNERACIONES	Barbara Nifure Abarca-Violeta Hernandez Inostroza- Daniel Andaluz Branje	CARABINEROS DE CHILE - HOSPITAL DE CARABINEROS	<ul style="list-style-type: none"> Autoridad del hospital emitió actos administrativos disponiendo pagos por prestaciones de servicios de turnos de urgencia en circunstancias que no posee las atribuciones para ello. Descuentos al personal que incurrieron en atrasos e inasistencias durante el mes de enero de 2011, no fueron descontados en el mes siguiente. Monto total a recaudar por concepto de recuperación de subsidios ascendente a \$ 26.127.192, a la fecha del referido examen faltaban por restituir la suma de \$ 12.419.957. Horas extraordinarias no pagadas en el mes siguiente a su ejecución.
66	92	2011	Gastos, uso de vehículos y consumo de combustible	Hugo Veliz Correa- Sofia Valdes Lema	CARABINEROS DE CHILE - PREFECTURA AEREA	<ul style="list-style-type: none"> Existen 7 aeronaves que no consta que hayan sido objeto de devolución al Club Aéreo por parte de la Prefectura, ni figuran en los registros de esta, como tampoco aparecen en el listado de aviones del Club Aéreo. Costos operativos en que incurrieron las naves que realizaron prestaciones para el Club Aéreo del Personal de Carabineros ascienden a USD 275.271.58, los cuales no contaban con el respaldo del contrato y acto administrativo que lo apruebe, además de no ser propias a los fines y roles institucionales, vale decir, que propendan al mantenimiento del orden y la seguridad pública. "Bienes de uso" de larga duración no son actualizados ni depreciados conforme lo establecen las normas sobre contabilidad para el Sector Público. Libro de control de vehículos no presentaba anotaciones en cuanto a la utilización del combustible ni del kilometraje mensual. Aviones en comodato y préstamo, no se han celebrado convenio alguno entre la Institución y el Club Aéreo del Personal de Carabineros. Contrato de arriendo suscrito entre el Club Aéreo del Personal de Carabineros y Carabineros de Chile, por la propiedad ubicada en el Aeródromo de Tobalaba, no se encuentra actualizado a la fecha de esta revisión, además el canon mensual se fija en \$ 8.676.449, sin hacer mención a ningún tipo de actualización, no obstante, se observo que el monto pagado ha aumentado cada año.
67	97	2011	Gastos segundo semestre de 2010	Lorena Alvarado Maldonado- Paulina Lagos Munoz- Maria Soledad Vinuela Araos	CARABINEROS DE CHILE - DEPARTAMENTO IV CONTABILIDAD Y FINANZAS	<ul style="list-style-type: none"> Corresponde al IF N° 97/2011 no identificado en BIFA. (no está en las bases de datos).

68	30	2012	Gastos y Control Financiero	Lorena Alvarado Maldonado- Maria Soledad Vinuela Araos	CARABINEROS DE CHILE - DEPARTAMENTO III TESORERIA Y REMUNERACIONES	<ul style="list-style-type: none"> Falta de contratos de los arriendos de la cancha deportiva y de estacionamientos para vehículos fiscales verificados durante el periodo examinado. Pagos a la empresa Directv Chile Televisión Limitada cuyos conceptos facturados se encuentran planes del canal del fútbol premium, HBO/Max, fox sports digital, los que ascienden a un monto de \$ 1.746.624; gastos que no se conciden con los fines institucionales. Demora entre la fecha en la cual se determina, a través de dictamen o resolución, que el accidente corresponde a lesión en acto del servicio y la data en que es emitida la facturación por la Dirección de Previsión de Carabineros, DIPRECA.
69	69	2012	Gastos y Control Financiero	Jorge Merida Munoz-Doris Acevedo Llanos- Sofia Valdes Lema	CARABINEROS DE CHILE - ESCUELA DE SUBOFICIALES	<ul style="list-style-type: none"> Nóminas del personal que acreditan los servicios de alimentación proporcionados mensualmente por la Comisión Administrativa, no se encuentran firmadas por la totalidad de las personas individualizadas como beneficiarias. Gastos de rancho se encontraban sobrevaluados en \$ 2.777.720 al 31 de diciembre de 2011, por errores de contabilización. Viáticos pagados por los primeros 5 días del comedido, al 100% del viático, mientras que los restantes, con el 40%, sin que se proporcionaran antecedentes que permitieran respaldar la procedencia de dichos pagos. Al 31 de diciembre de 2011, el total de horas no ejecutadas por inasistencia de profesores fue de 824, de las cuales se recuperaron 62, quedando en consecuencia 762 horas por realizar, cuyos honorarios correspondientes a los docentes fueron pagados integralmente, sin que se hayan efectuado descuentos por la inasistencia a las clases no desarrolladas.
70	93	2012	Gastos y Control Financiero	Elizabeth Kooch Loira-Claudia Jimenez Munoz- Rosa Cuadros Menares	CARABINEROS DE CHILE - HOSPITAL DE CARABINEROS	<ul style="list-style-type: none"> Atrasos en la entrega de medicamentos alcanzarían multas, ascendentes a la suma de \$ 5.691.180, que no han sido cursadas. La falta de ingreso y cobro de tales fondos implica daño al patrimonio de la Entidad. Intervenciones quirúrgicas a los pacientes de Código de Medicina Curativa para los cuales se adquirieron los insumos cuyos documentos "Protocolo Quirúrgico" no se advierte la utilización de dichos insumos, además, la fecha de salida de bodega de éstos, no es coincidente con las datas en que se realizaron las citadas cirugías, todo lo cual, denota deficiencias de control interno respecto de esta materia.
74	71	2013	PMET 13134 AUDITORÍA A LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PARA LA MANTENCIÓN DE VEHÍCULOS INSTITUCIONALES	Patricia Jaramillo Sepulveda, Ana Leiva Perez, Alejandra Amnery Reyes Sanchez- Maria Soledad Vinuela Araos	CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION NACIONAL DE LOGISTICA	<ul style="list-style-type: none"> Parcialización en contrataciones de servicios de mantenimiento y reparación de vehículos.
75	141	2013	PMET 13135 AUDITORÍA AL USO DE LOS VEHÍCULOS FISCALES	Ana Leiva Perez - Maria Soledad Vinuela Araos	CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION NACIONAL DE LOGISTICA	<ul style="list-style-type: none"> No se identifican observaciones relevantes.
76	178	2013	PMET 13137 EXAMEN DE CUENTAS	Lorena Alvarado Maldonado, Nancy Stegmann Montano - Maria Soledad Vinuela Araos	CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION DE SALUD Y SANIDAD	<ul style="list-style-type: none"> Fragmentación en las adquisiciones por \$118.538.709.
77	215	2013	PUCE 13162 RECUPERACIÓN SUBSIDIOS POR INCAPACIDAD LABORAL	Isabel Ojeda Moreno, Carlos Munoz Betancourt, Denise Valentini San Martin, Daniel Gomez Douzet - Pilar Zúñiga Arancibia, Solange Tello Bustamante	CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION NACIONAL DE PERSONAL	<ul style="list-style-type: none"> Descuento irregular de Fondo de desahucio. Reintegro de remuneraciones pendientes de recuperar por \$1.628.959.586. Reintegros pendientes de cobro originados por beneficios mal percibidos indebidamente.

80	135	2014	Auditoría al proceso de remuneraciones	Guillermo Urrutia Perez, Carlos Munoz Betancourt, Elsa Beltran Medina, Denise Valentini San Martin	CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION NACIONAL DE PERSONAL	<ul style="list-style-type: none"> La entidad pagó estipendio "gratificación especial de riesgo" a funcionarios que en ninguno de los casos desempeñaron misiones de emergencia peligrosas de excepción, las cuales, además se consignaban en la liquidación de sueldo como "Asignación Zona Metropolitana". (II) Ausencia de registro de asistencia en la Dirección de Bienestar Carabineros de Chile, solamente se aplica al personal a contrata (CPR), ya que el personal civil de planta, no registra asistencia.
81	36	2014	Auditoría de Sistemas TI y al sistema de intervenciones telefónicas	Victor Garces Almonacid, Pablo Rodolfo Chaparro Uribe	CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION NACIONAL DE LOGISTICA	<ul style="list-style-type: none"> No se identifican observaciones relevantes.
82	38	2014	Auditoría a los contratos de obras	Rolando Tapia Silva, Gonzalo Barahona Cabrera, Francisco Sebastián Moraga Illanes, Ruth Falcon Molinet, Juan Gajardo Vargas	CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION NACIONAL DE LOGISTICA	<ul style="list-style-type: none"> No se identifican observaciones relevantes.
83	757	2015	Auditoría a las adquisiciones del Subtitulo 29 DIRECCIÓN LOGÍSTICA DE CARABINEROS	Veronica Valdivia Silva, Danilo Esparza Moya	CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION NACIONAL DE LOGISTICA	<ul style="list-style-type: none"> La entidad decidió la marca y el modelo del vehículo a comprar antes de llamar a licitación para la adquisición de radio patrullas, situación que constituye un impedimento para participar en el aludido proceso de compra. Deficiencias en la programación de recursos para repuestos y reparaciones de vehículos, constatándose que, de un total de 440 vehículos policiales fiscalizados, había 80 sin poder ser utilizados, en razón de desperfectos mecánicos o falta de reparaciones.
84	546	2015	Auditoría al Proceso de Personal y Remuneraciones HOSPITAL DE CARABINEROS	Carlos Munoz Betancourt, Elsa Beltran Medina, Denise Valentini San Martin	CARABINEROS DE CHILE - HOSPITAL DE CARABINEROS	<ul style="list-style-type: none"> Pago indebido de remuneraciones por \$5.791.327 por falta de acreditación de trabajos efectivamente realizados.
86	328	2016	Administración de Centros Recreacionales. / CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION DE BIENESTAR	Nancy Stegmann Montano, Karla Mora Valderrama	CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION DE BIENESTAR	<ul style="list-style-type: none"> No se identifican observaciones relevantes.
87	879	2016	Gastos operacionales. / CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION NACIONAL DE LOGISTICA	Elizabeth Kooch Loira, Nancy Stegmann Montano, Carla Mora Barra	CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION NACIONAL DE LOGISTICA	<ul style="list-style-type: none"> Falta de control y supervisión sobre procesos de compras y contratos. Pago de servicios no licitados por \$14.376.645.
88	268	2016	AUDITORÍA AL PROCESO DE RECURSOS HUMANOS EN LA DIRECCION NACIONAL DE PERSONAL DE CARABINEROS DE CHILE	Ximena Cañas Aranda, Elsa Beltran Medina	CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION NACIONAL DE PERSONAL	<ul style="list-style-type: none"> Pago indebido por un monto total de \$ 6.389.464, toda vez que no existe constancia de que se cumpliera con los requisitos establecidos para obtener el desempeño en misiones de emergencia peligrosas de excepción.
89	514	2016	Auditoría de control interno a los procesos de contratación, ejecución y recepción de obras de Carabineros de Chile.	Rolando Tapia Silva, Sergio Ivan Seguel Canessa, Ruth Falcon Molinet	CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION NACIONAL DE LOGISTICA	<ul style="list-style-type: none"> El Departamento de Cuarteles no cuenta con funcionarios con formación profesional que permita elaborar proyectos de cálculo estructural, así como tampoco estudios de mecánica de suelos, a pesar de que la Institución utiliza en forma general, la modalidad de "suma alzada con cubos ajustables" para encomendar la materialización de las obras.

Explicó que totalizan 40 auditorías, mientras que para la Contraloría General de la República son 39, pues este órgano de control no considera aquella realizada con motivo de la adquisición de carros blindados marca Mahindra, por el carácter secreto que aquella tenía.

Observó que las auditorías están agrupadas por materia: personal y remuneraciones, contratación administrativa, obra pública policial y probidad administrativa. Las de personal y remuneraciones hacen referencia a observaciones sobre pago de beneficios improcedentes, tales como asignación de máquina, asignación especial de riesgo por 20%, asignación de zona y viáticos. Indicó que la mayoría de las observaciones se refiere a asignaciones de zona, pues muchas veces los ceses no se producen en forma inmediata, sino que las asignaciones se siguen pagando y posteriormente se deben reintegrar.

También se incluyen observaciones sobre falta de control de asistencia de profesionales civiles, lo que se corrigió con la instalación de relojes control; el reintegro de beneficios improcedentes que estaban pendientes al momento de ejecutar la auditoría; y demora en el pago de beneficios a accidentados en servicio, lo que se refiere a que en

Carabineros se realizan las primeras diligencias cada vez que ocurre un accidente, de forma tal que, mediante una resolución, se establece que el pago se realiza por cuenta fiscal. A veces ese trámite se demora y le comienzan a descontar al carabinero, quien debe posteriormente solicitar el reintegro de esos dineros a la Dirección de Previsión.

En el caso de la contratación administrativa, señaló que las principales observaciones son por pagos de servicios prescindibles, estacionamientos para vehículos fiscales, arriendo de una cancha para actividades deportivas, fraccionamiento de compras, la oportunidad en el cobro de multas, falta de justificación suficiente en el trato directo, atrasos en los pagos, incumplimiento de requisitos de bases administrativas, retardo en el envío de toma de razón a la Contraloría General de la República, observaciones que están especificadas en cada una de las auditorías y que generaron reiteración de instrucciones, sumarios administrativos, reintegros y sanciones.

Respecto de la obra pública policial, identificó observaciones como incumplimiento de especificaciones técnicas, aprobación de estados de pago sin acreditar estado real de las obras por hito, falta de control jerárquico del Departamento Cuarteles, modificaciones de contrato, aumento o disminuciones no contempladas y faltas de control del proceso de licitación. En ese caso se solicitó la reconsideración a la Contraloría General de la República, incluso, algunos sumarios que fueron tramitados institucionalmente, continuaron su tramitación en la Contraloría General de la República, como el caso de la auditoría por la construcción de unos retenes que actualmente está en trámite, reiteración de instrucciones y cuenta a la justicia militar y ordinaria.

Continuó detallando que el cuarto grupo de observaciones se refiere a la probidad administrativa, como el pago de remuneraciones a un profesor sin carga académica, el uso de un vehículo fiscal para fines particulares o ajenos a la función, el pago de reparación de vivienda, la omisión de declaración de patrimonio e intereses, etcétera. Ello trajo como consecuencia reintegros, sumarios, medidas disciplinarias y también cuenta a la justicia militar y ordinaria.

En materia de auditorías, señaló luego que el general director ha dispuesto que los procesos de control interno se orienten a cumplir las normas chilenas de Organización Internacional de Estandarización, ISO (*International Organization for Standardization*) 31.000 y 31.010, con el modelo del informe COSO (*Committee of Sponsoring Organizations*).

Asimismo, el plan de auditoría debía estar basado en el riesgo, pero como no estaban implementadas las matrices de riesgo por cada una de las direcciones, se consideraron como criterios las observaciones anteriores realizadas por la Contraloría General de la República, las auditorías internas, los procesos involucrados y las asignaciones presupuestarias, entre otras.

Medidas adoptadas por la institución

En 2016 se consideró las siguientes medidas para mejorar el control:

- Aumento de profesionales fiscalizadores civiles, que consideró la incorporación de oficiales de Orden y Seguridad a los distintos departamentos de la Inspectoría General, quienes cuentan con títulos de ingeniero informático, ingeniero comercial, contador auditor y abogado. También se aumentó la infraestructura para alojar a los nuevos especialistas.
- Actualización e implementación de las matrices de riesgo, en tanto se está trabajando en todas las direcciones, altas reparticiones y reparticiones, con el objeto de abarcar todas aquellas áreas donde pudiese existir algún riesgo mayor al normal.
- Creación de un equipo multidisciplinario en la Inspectoría General para el monitoreo y seguimiento de los procesos más significativos, como una manera de paliar lo que no existía en ese momento.
- Capacitación en objetivos gubernamentales en la auditoría interna del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Capacitación de contralores en diplomados en gestión de auditoría externa, control de gestión, gestión de riesgo, probidad, transparencia y buen gobierno, en distintas universidades.
- Coordinación permanente con la Auditoría Ministerial.
- Creación de un archivo de informes emanados de la Contraloría General de la República en todas las altas reparticiones.
- Reingeniería de indicadores de gestión institucionales y de sistema de reclamos y sugerencias.

Durante 2017 se han aplicado las siguientes iniciativas:

- Capacitación en herramientas para la implementación del sistema antilavado en la Unidad de Análisis Financiero, capacitación de contralores en control de gestión, gestión de auditoría interna, derecho administrativo, transparencia y buen gobierno.
- A todo el personal auditor se le exigió una declaración de patrimonio e intereses y se están instalando secciones de control de procesos en las altas reparticiones de mayor riesgo.
- Creación de la sección de control de obra pública policial en el Departamento de Contraloría Financiera, como una forma de evitar que se repitan situaciones que están contenidas dentro de las auditorías de la Contraloría General de la República.

- Creación de la Contraloría General de Carabineros, la cual considerará la gestión de riesgo, una subdirección de auditoría interna como una forma de coordinar las auditorías financieras, las operativas, el control de gestión, de legalidad, la contratación de auditorías externas y contralorías zonales.

Así, serán cuatro las contralorías zonales que marcarán macrozonas: en las regiones Decimoquinta, Primera, Segunda y Tercera, con asiento en la ciudad de Antofagasta; Cuarta, Quinta, Sexta y Séptima, con asiento en la ciudad de Valparaíso; Octava, Novena y Decimocuarta, con asiento en la ciudad de Temuco; y la Contraloría zonal Austral, que sería con asiento en la ciudad de Puerto Montt y cubriría la decimoprimer y decimosegunda.

- Creación de un área de control de procedimientos auditores que dependerá directamente del contralor institucional, quien supervisará los procesos auditores de la Contraloría.

- Rotación de los oficiales, de forma que no permanezcan mucho tiempo en la Contraloría para mejorar el control que se desarrolla.

Destacó que se busca con ello adoptar la metodología de control que está empleando el Gobierno, y que Carabineros perfeccionará para estar alineados con esos controles. Explicó que el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno establece distintas líneas de acción. En la primera de ellas, que es la auditoría interna, se aplicarán normas de auditoría interna nacionales, establecidas por el Colegio de Contadores de Chile, y normas internacionales que están basadas en el Instituto de Auditores Internos de Norte América. Se trata de una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, es decir, no habrá ninguna relación con los mandos, lo que significa que estará por sobre ellos.

En el caso de las auditorías zonales, ellas dependerán directamente funcional y administrativamente del contralor institucional, por lo que no tendrán ninguna relación con los mandos zonales.

Agregó que otra línea de acción es la gestión de riesgo, donde citó las normas chilenas ISO 31.000 e ISO 31.010, más la metodología COSO. En este ámbito se apuntará a gestionar principalmente los riesgos críticos, pero también se tomarán todos aquellos movimientos que se realicen en las distintas reparticiones y altas reparticiones.

Prosiguió con una tercera línea de acción: el control interno, el cual es llevado a cabo por el jefe del servicio, el equipo directivo y el resto de los funcionarios de la organización. Advirtió aquí que Carabineros es una organización especial, porque cuenta con 60 mil personas, pero todos debieran participar del control interno.

Resaltó, asimismo, que se debe otorgar un grado de aseguramiento razonable, y los objetivos principales serán las operaciones, la información y el cumplimiento.

La cuarta línea de acción estratégica será la ética pública y la probidad. Al respecto, los auditores internos realizarán acciones para evaluar en los procesos que los controles existentes en los puntos críticos mitiguen los riesgos generados y no afecten la probidad administrativa. Insistió en que habrá instancias de control en las propias direcciones, las que serán independientes, de forma tal de auditar los procesos en cada una de las reparticiones y altas reparticiones.

La quinta línea de acción corresponde a las técnicas y herramientas de trabajo.

La sexta línea se refiere a las competencias profesionales en auditoría interna, donde se buscará contar con los mejores profesionales, así como capacitar a un número importante de los funcionarios en materia de auditoría interna.

Puntualizó que mientras se implementan las matrices de riesgo, se proseguirá orientando la búsqueda en donde exista una mayor disponibilidad presupuestaria. Especial interés hay en temas de salud, porque no es útil un funcionario dos o tres meses lesionado o con licencia, puesto que se quiere devolverlo lo antes posible, dado los objetivos de la prevención de los delitos y la transmisión de sensación de seguridad a la gente.

Respecto de los vehículos, recordó que el año pasado se dio especial importancia al control de los contratos para la reparación de vehículos, ámbito en que se cursaron cuatro denuncias presentadas desde el interior de la institución al Ministerio Público. En la nueva estructura de la Contraloría General de Carabineros se creará una oficina encargada de la gestión de riesgo, con la misión de instaurar, mantener y actualizar la gestión del riesgo en la institución, en coordinación con el comité de riesgo compuesto por el alto mando institucional encargado de determinar los riesgos relevantes y los énfasis en el control.

Nueva Contraloría General de Carabineros

Refirió que egresó de la Academia de Ciencias Policiales, como capitán, en diciembre de 1999. Fue trasladado como comisario al sur de Chile, desde 2000, donde estuvo 4 años en Puerto Varas, ascendiendo en enero de 2001 a mayor. Posteriormente fue comisario en Puerto Montt; ascendió a teniente coronel y fue trasladado a Osorno como subprefecto administrativo de los servicios. Luego ascendió a coronel y asumió como prefecto en Talca por dos años, hasta 2009. Regresó luego a Puerto Montt como prefecto, durante dos años y el 16 de diciembre de 2011 ascendió a general, haciéndose cargo de la jefatura de zona en la Región de Los Lagos, durante 2012 y 2013. Después

asumió la jefatura de zona en La Araucanía, durante los años 2014 y 2015. Y, finalmente, el 27 de octubre de 2015 ascendió a general inspector, asumiendo el 2 de noviembre como inspector general.

Recordó que cuando arribó a la entidad, la Inspectoría estaba anexada a la Subdirección General, por lo que el General Director le instruyó organizar una nueva Inspectoría General, en que los procesos de control interno se orientaran al modelo integral de auditoría que utilizaba el CAI, que fundamentalmente tiene 6 fases: el plan estratégico de auditoría interna; el plan anual de auditoría basado en riesgos; la planificación del trabajo de auditoría interna; la ejecución de la auditoría; comunicación a los auditados del resultado de la auditoría interna, y el seguimiento del trabajo de auditoría interna.

Indicó que como aún no se implementaba el modelo de gestión de riesgo, materia en la que aún se trabaja, se estableció un plan de auditoría basado en riesgos considerando criterios como el volumen de recursos, la relación de la materia a auditar con los objetivos estratégicos, reasignaciones presupuestarias, fortalezas y eficacias del control interno de cada una de las reparticiones y altas reparticiones, y tiempo desde la última auditoría institucional o de la Contraloría General de la República.

Agregó que en 2016 hubo un aumento de profesionales fiscalizadores y de la infraestructura que ocupaba la Inspectoría General, y se comenzó a trabajar en la implementación de la política de riesgo, tanto en la elaboración de matrices de riesgo como en la creación del Comité de Riesgo y la oficina de Gestión de Riesgo, ambas consideradas en la nueva estructura de la Contraloría.

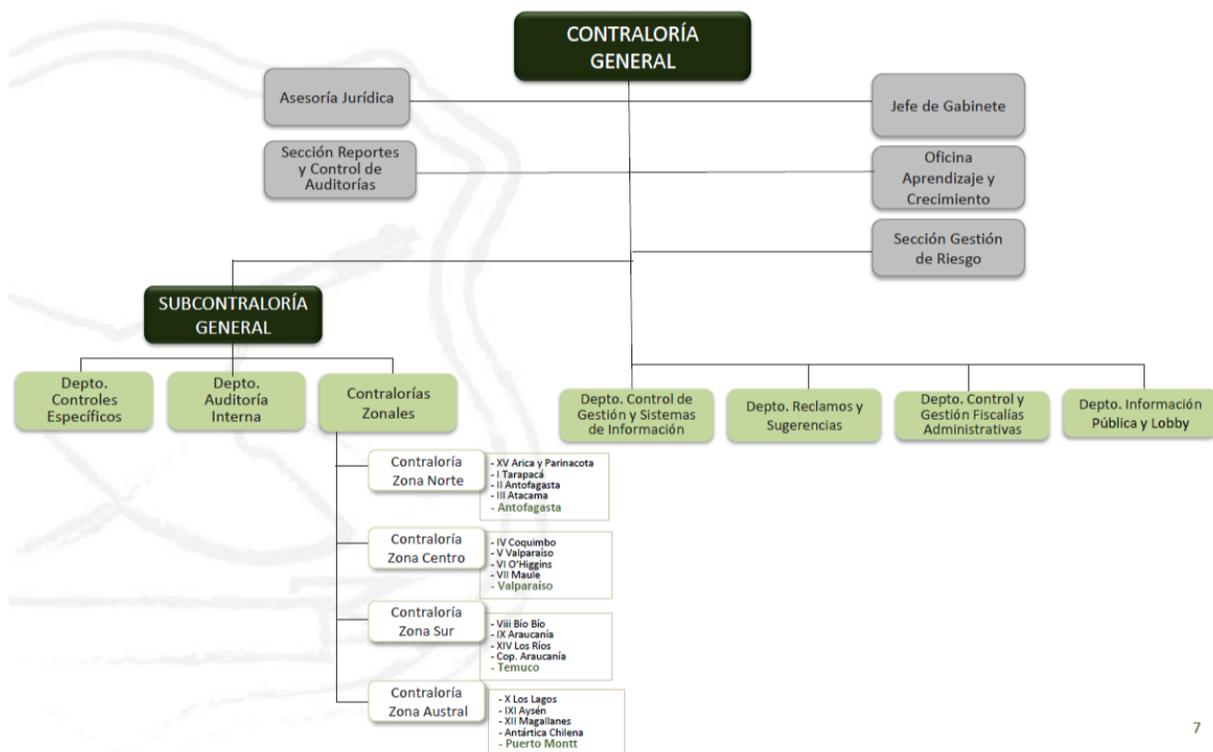
Manifestó su deseo de que el plan anual de auditoría 2019 esté basado exclusivamente en la política de riesgo institucional, pues actualmente la política de riesgo está en etapa de revisión por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno. Detalló que para avanzar y profundizar en el trabajo auditor, se crearon equipos multidisciplinarios con el objeto de adoptar la tercera línea de defensa, la auditoría interna. También existe una coordinación permanente con la auditoría ministerial, en la que destacó la capacitación en objetivos gubernamentales efectuada por esa Auditoría Ministerial del Ministerio del Interior a los contralores de Carabineros, a través de diplomados en materias de gestión de auditoría externa, control de gestión, gestión de riesgos, derecho administrativo, probidad, transparencia y buen gobierno. También se creó un archivo público y foliado de informes emanados de la Contraloría General de la República en todas las altas reparticiones de Carabineros, de manera de facilitar la búsqueda y evitar la pérdida de esos informes. Informó también de la reingeniería a los indicadores de gestión institucionales, cuyo objetivo es medir todos los procesos institucionales, y reingeniería en el sistema de reclamos y sugerencias.

Para 2017 refirió la capacitación y certificación en herramientas para la implementación del sistema antilavado en la UAF, tanto de personal de la entonces Inspectoría General como de la Dirección de Inteligencia.

Agregó como nueva medida la obligatoriedad de la Declaración de Patrimonio e Intereses de todo el personal auditor y de las secciones de control de procesos en las altas reparticiones de mayor riesgo. También resaltó la creación de una sección de Control de Obra Pública Policial en el Departamento de Controles Específicos, encargado de controlar cómo se desarrollan los procesos en la construcción de los distintos cuarteles. Citó luego la contratación de una auditoría externa. Observó que la Inspectoría, además de la función de control interno, tenía a su cargo responsabilidades que aportaban al control, como el control de gestión de la Fiscalía Administrativa, Reclamos y Sugerencias, Información Pública y Lobby y Control de Gestión.

Detalló que la reingeniería del sistema de reclamos y sugerencias, apunta a hacerlo más amigable y facilitar su uso, de manera de determinar dónde se concentra la mayor cantidad de reclamos y mejorar lo que se está haciendo en esas materias.

Organigrama de la Contraloría General de Carabineros



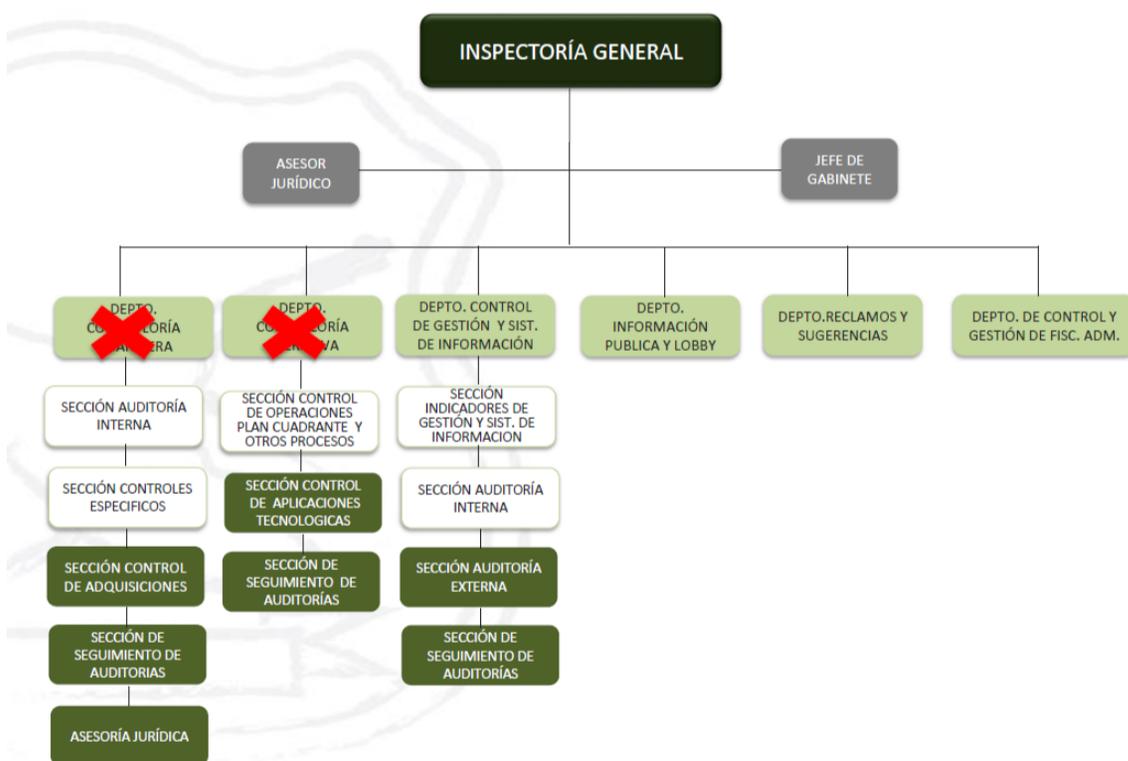
Destacó que con la creación de la nueva Contraloría General de Carabineros, se ha robustecido el sistema de control interno, creándose la figura de un subcontralor, que, una vez aprobada la plaza, será un general inspector de Carabineros de quien dependerán directamente el Departamento de Controles Específicos, la Auditoría

Interna y las contralorías zonales, suprimidas en 2004 como respuesta a un proyecto de centralización de los órganos de control financiero.

Por otra parte, detalló que se incorporó en el más alto nivel de la Contraloría una sección de Gestión de Riesgo, una de Reportes y Control de Auditoría, y otra de Aprendizaje y Crecimiento.

Puntualizó que las contralorías zonales norte, centro, sur y austral, con asiento en Antofagasta, Valparaíso, Temuco y Puerto Montt, dependerán técnica y administrativamente del nivel central, y tendrán dos secciones: Controles Específicos y Plan Cuadrante y Seguridad Preventiva. Dependerán además del subcontralor los departamentos de Controles Específicos y de Auditoría Interna.

Exhibió un organigrama de la Contraloría en que se identificaba en color más oscuro las unidades implementadas en 2016, esto es, la sección de Control de Adquisiciones, cuyo objeto es monitorear en tiempo real las compras que se están llevando a cabo; la sección de Seguimiento a las Auditorías, para conocer el grado de cumplimiento, el grado de aseguramiento de proceso, y una Asesoría Jurídica.



Detalló que en el Departamento de Contraloría Operativa se crearon las secciones de Control de Aplicaciones Tecnológicas y de Seguimiento de Auditoría.

El departamento de Control de Gestión y Sistemas de Información cuenta con la sección de Auditoría Externa, que coordina con los entes auditores externos, y con la sección de Seguimiento de Auditorías.

Con ello se suprimió los departamentos de Contraloría Financiera y Contraloría Operativa.

Por su parte, el departamento de la Contraloría Financiera está integrado por oficiales de Intendencia, pero resaltó que se ha potenciado a todos los departamentos de la Contraloría General con oficiales de Orden y Seguridad que cuentan con alguna profesión inherente a las responsabilidades que tiene la Contraloría, como es el caso de oficiales contadores auditores, ingenieros comerciales, etcétera.

Aseveró que cuando recibió la Inspectoría General había un total de 125 funcionarios oficiales, de nombramiento supremo; de PNI, que es el personal de fila, y de CPR, que son los profesionales civiles. Posteriormente, en junio de 2017 hubo un incremento de personal civil contratado, llegando a un total de 140 funcionarios. Y tras la autorización de plazas y otros traslados que se están solicitando, en enero de 2018 se dispondría de 203 funcionarios, lo que implica un crecimiento, desde octubre de 2015 a enero de 2018, de 61,5%.

Matrices de Riesgo

Aclaró que las matrices de riesgo no deben transformarse en un fin en sí mismo. Es decir, arguyó, debe desarrollarse una política de gestión de riesgo de Carabineros, tarea que se encuentra en etapa de implementación y en la que se ha priorizado la identificación de los riesgos y su tratamiento en aquellas reparticiones y altas reparticiones que manejan mayores recursos financieros. Se trata de las direcciones de Finanzas, Bienestar, Salud y Logística, las que en el mes de septiembre deberían contar con sus matrices elaboradas, de modo de orientar las auditorías según esa información.

Subrayó que el objetivo es que en el mediano plazo se disponga de matrices de riesgo para todas las direcciones y departamentos, de forma tal que sean herramientas para la gestión de los respectivos jefes y también para los responsables de hacer las auditorías.

Denuncias a empresas proveedoras

En 2016, a partir de los hechos ocurridos en el Ejército, se realizaron auditorías en el Departamento de Transportes y se cursaron denuncias respecto de las empresas Capellán, Sumicar y Servicar a la Fiscalía Regional Metropolitana Norte. También se dispuso al Departamento de Transportes hacer otra denuncia a una de esas empresas por irregularidades en la reparación de un vehículo blindado que no correspondía a lo que se había contratado.

Agregó que en 2017 se han cursado seis denuncias, tres de ellas por la ampliación de la investigación que lleva el fiscal Campos; otra en la fiscalía local de

Iquique, y se dispuso a la Prefectura Aeropolicial y a la Zona de Seguridad Privada y Control de Armas cursar sendas denuncias.

FERNANDO RIVEROS, GENERAL DIRECTOR NACIONAL DE LOGÍSTICA DE CARABINEROS, sesión del 15 de mayo de 2017

Fiscalizaciones en materia de logística institucional

Recordó que a raíz del episodio acontecido en el Ejército de Chile en 2015, en Carabineros se pusieron las alertas y se hizo un sumario, después del cual se iniciaron otros tres sumarios, pero no por boletas o facturas falsas, sino por irregularidades como dobles pagos, dobles cobros, repuestos cobrados dos veces. Y esa situación no afectó solamente a una de las empresas proveedoras involucradas en el caso del Ejército, sino que también a otras tres empresas.

Finalmente, de esos cuatro sumarios, respecto de uno se pasaron los antecedentes a la Contraloría General de la República; otro se encuentra en proceso de finiquitación y se determinó una medida disciplinaria para el jefe de la repartición, y los otros dos, están aún en desarrollo. Reiteró que, respecto de estos cuatro sumarios, la institución hizo cuatro denuncias al Ministerio Público a raíz de que obviamente hubo un perjuicio fiscal.

Informó que todas las reparaciones de vehículos fueron por licitaciones públicas contratadas y, tanto la primera vez, como en la revisión de las bases y en la adjudicación, hubo toma de razón de la Contraloría General de la República.

Por último, en la Dirección Nacional de Logística, existen en forma permanente dos o tres equipos de la Contraloría General de la República auditando, por lo que es común que, como Dirección Nacional de Logística, existan algunos reparos en licitaciones o que en ciertos hechos surjan deficiencias. Recalcó, sin embargo, que hasta el momento no se han descubierto robos en esa Dirección.

Señaló que la empresa Capellán no es una empresa de papel y, cuando se prendieron las alarmas en Carabineros se iniciaron cuatro sumarios, tras lo cual la Contraloría inició también una revisión a las empresas que trabajan en el rubro de reparación y mantención de vehículos.

Insistió en que la Institución fue la que detectó las irregularidades y a raíz de ello surgen las cuatro denuncias que en estos momentos están en el Ministerio Público.

Precisó que, en total, la defraudación de estas tres empresas alcanza aproximadamente de \$130 millones.

JORGE BERMÚDEZ, CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, sesión del 15 de mayo de 2017

Facultades fiscalizadoras de la CGR

En materia de facultades, reseñó que el artículo 98 de la Constitución Política entrega un mandato a la Contraloría General de la República, que es el control de la legalidad de los actos de la Administración y la fiscalización del ingreso y la inversión de los fondos del fisco, entendiendo por fisco los fondos públicos en general.

Acotó que dicho mandato está desarrollado en los artículos 1, 7, 16, 21 A, el que es específico respecto de las auditorías que realiza la Contraloría, mientras que los artículos 95, 131 y 132, se detienen en la ejecución de procedimientos disciplinarios contenidos en la Ley N° 10.336, Orgánica Constitución de Contraloría.

Luego indicó que dentro del marco normativo, debe considerarse el Reglamento de Auditoría, a través de la Resolución N° 20, de marzo de 2015, que es la regulación por la cual se llevan a cabo todas las auditorías por parte de la Contraloría General de la República.

Destacó la necesidad de tener en cuenta que, si bien las auditorías se habían realizado históricamente por parte de la Contraloría, en 2002 hubo un cambio legal que estableció expresamente esa facultad para la institución.

Detalló que el proceso de auditoría se rige por el Reglamento de Auditoría, la Resolución N° 20, y se nutre de información variada que redundará en un proceso de planificación y que da lugar a una priorización de servicios, procesos y aspectos de la actuación de los servicios que deben ser fiscalizados.

Información relevante para la planificación



Explicó que para planificar la auditoría, la Contraloría se basa en una serie de información, mucha de ella proveniente del entorno como es el caso de la

participación ciudadana, ya que el Consejo de las Asociaciones de la Sociedad Civil es muy activo en esta materia. Además, están las prioridades de la propia Contraloría, los resultados de las auditorías anteriores, las denuncias que realizan los parlamentarios, que muchas veces quedan subsumidas en una auditoría; información de carácter institucional, como los recursos que se entregan a través de las leyes de presupuestos a una entidad o el número de funcionarios de un determinado servicio público. Destacó que se trata de elementos que permiten categorizar la planificación en la matriz de riesgo.

Puntualizó que la matriz de riesgo opera desde 2010 y, entre otros aspectos, considera los recursos disponibles de una determinada entidad. Ejemplificó que Carabineros de Chile, que tiene un presupuesto de \$1,3 billones, estará “*rankeando*” como susceptible de ser fiscalizado. Todos estos criterios a los cuales se les asigna una ponderación matemática en un proceso complejo, se traducen en un *ranking*. Presentó entonces una tabla en que con color anaranjado figuraban aquellas entidades “*rankeadas*” para ser objeto de fiscalización en un determinado momento.

Servicio	Servicio		Social		Financiera	Específica						
	(1) Dotación de la entidad	(112) Variación del gasto presupuestario y extrapresupuestario	(3) Importancia Social	(122) Importancia Social	(113) Gasto total	(3) Presupuesto en programas sociales	(113) Gasto total	(114) Financiamiento Fiscal	(115) Complejidad Hospitales	(116) Patrimonio Total	(117) % de la población de la comuna con Ficha de Protección Social (FPS)	(11) Cantidad consultada
SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN	34,41%	6,92%	100,00%	49,25%	100,00%	100,00%	-	-	-	-	-	-
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE	24,75%	19,19%	0,00%	100,00%	4,07%	0,00%	-	100,00%	-	-	-	-
UNIVERSIDAD DE CHILE	1,69%	100,00%	0,00%	100,00%	13,08%	0,00%	-	0,00%	-	-	-	-
UNIVERSIDAD DE CHILE FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS	20,09%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	-	77,39%	-	-	-	-
JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES	100,00%	5,98%	5,06%	49,25%	4,65%	5,06%	-	-	-	-	-	-
UNIVERSIDAD METROPOLITANA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	8,38%	15,71%	0,00%	100,00%	0,54%	0,00%	-	28,14	-	-	-	-
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA	10,32%	17,55%	0,00%	100,00%	1,03%	0,00%	-	16,48	-	-	-	-

Consideró necesario tener en cuenta que el proceso de auditoría se basa en las horas disponibles, es decir, en los funcionarios auditores capacitados para llevar adelante esa función. Así, se ha calculado que un auditor, restando los períodos de feriado legal, los permisos administrativos y eventuales licencias médicas, al año rinde aproximadamente 1.700 horas.

A ello agregó la “demanda imprevisible”, que es la que proviene de denuncias, sobre todo de diputados, toda vez que la Contraloría, por su ley orgánica, tiene obligación de dar prioridad en su respuesta a los requerimientos de los miembros de la Cámara Baja.

Todo ello da a lugar a distintos trabajos de auditoría: la auditoría planificada, las investigaciones especiales y las inspecciones, que normalmente son de obra pública. Este trabajo se realiza a través de las Unidades de Control Externo, como la División de Auditoría, que es la encargada de la etapa de planificación, con un rol directivo para todas las unidades de control externo. Afirmó que en la actualidad hay un Departamento de Fuerzas Armadas, Orden y Seguridad Pública, Presidencia, Hacienda y Relaciones Exteriores, que es donde desde 2017 está ubicada la auditoría a Carabineros. Adicionó que además existe un Departamento de Medio Ambiente, un Departamento de Auditorías Especiales y en cada una de las 16 contralorías regiones, que incluye a las dos de la Región Metropolitana, están las Unidades de Control Externo, que llevan adelante la labor de auditoría.

Por lo tanto, arguyó, el programa de auditoría define, en primer lugar, la entidad que será auditada, por ejemplo, Carabineros de Chile; el período de operaciones que se va a realizar, que puede ser el último año o un lapso mayor si se considera que puede ser importante recabar información de un período más extenso; el objetivo de la auditoría, que es determinar cuál es la materia específica que se auditará, como remuneraciones, adquisiciones, obra pública, etcétera, y los procesos dentro de estas materias, por ejemplo, en materia de compras públicas, una auditoría a los tratos directos que se han realizado en una determinada repartición.

Advirtió que, dado que el universo de transacciones puede ser muy amplio, como en Carabineros, que en materia de personas realiza alrededor de 800.000 transacciones al año, es imposible que la Contraloría pueda pesquisar todas y cada una de esas transacciones, por lo que debe extraer muestras del período. Es decir, explicó, en una metodología de auditoría se calculan muestras como objeto de pruebas de auditoría. Por lo tanto, admitió, si una determinada transacción, por muy sospechosa que sea, no tiene ningún problema, puede dar lugar a que la auditoría no encuentre nada. O sea, se puede dar la coincidencia de que la auditoría, a propósito de una selección muestral, estadística, no encuentre una falencia o una determinada situación irregular y, mucho menos, un fraude.

Ello sucede porque una auditoría integral, completa, a todo el proceso no es posible, atendidas las capacidades que existen.

Acotó que el proceso también considera la normativa aplicable, porque se trata de auditorías de cumplimiento; el programa de pruebas, que se refiere a bajo qué cedazo se observará esa auditoría, y el equipo encargado de llevarla a cabo.

Auditorías realizadas en Carabineros

Respecto de Carabineros, señaló que la CGR ha realizado un número acotado de labores de auditoría. Entre el año 1990 y 2012 se ejecutaron 51 de esos procesos.

Resumen de fiscalizaciones por unidad de control

1990 - 2012	DAA – Área Administración General y Defensa Nacional	49	51
	DAA – Área de Estados Financieros y Sistemas de información	1	
	DTRR y DAA – Área Control de Personal y Remuneraciones	1	
2012 - 2016	DAA – Área Administración Interior y Justicia	15	34
	DAA – Área Control de Personal y Remunerac.	5	
	Contralorías Regionales	6	
	DAA - Unidad de Auditorías Especiales	5	
	División de Infraestructura y Regulación	3	
2017	Departamento de FF.AA., Orden y Seguridad, Presidencia, Hacienda y RR.EE.	10*	

* Corresponden a auditorías planificadas y en curso

Recordó que hasta ese año la estructura orgánica de la CGR consideraba una División de Auditoría Administrativa, que comprendía un área general y otra de defensa nacional, dentro de la cual se incorporaba Carabineros de Chile. Entre el año 2012 al 2016 cambió esa estructura orgánica y hubo auditorías que se ejecutaron en la División de Auditoría Administrativa, tanto en el área de administración interior y de justicia, donde estaba Carabineros, en las contralorías regionales, en auditorías especiales, como en la División de Infraestructura y Regulación.

Indicó luego que a partir del año 2017, atendida la importancia que bajo su gestión se le ha dado a esas temáticas, se ha creado un departamento de Fuerzas Armadas, Orden y Seguridad.

Auditorías 2017

MATERIA
Auditoría al proceso de adquisición de activos no financieros relacionados con el Fondo para Hospitales en la Dirección de Bienestar de Carabineros de Chile
Auditoría al proceso de adquisición de activos no financieros en la Dirección de Logística de Carabineros de Chile
Auditoría al proceso de adquisición de activos no financieros relacionados con el Fondo para Hospitales en la Dirección de Bienestar de Carabineros de Chile
Auditoría al proceso de adquisiciones y abastecimiento relacionadas con las compras de medicamentos en el Hospital de Carabineros.
Auditoría al proceso de recursos humanos - proceso de remuneraciones - en la Jefatura Zonal Metropolitana de Carabineros de Chile
Auditoría al proceso de adquisición de bienes y servicios de consumo en la Dirección de Compras Públicas de Carabineros de Chile
Auditoría al proceso de cumplimiento de funciones en la Zona de Seguridad Privada, Control de Armas y Explosivos de Carabineros de Chile
Auditoría a los procedimientos de pérdida y destrucción de armas y municiones en Carabineros de Chile.
Auditoría al manejo y mantención de activos biológicos en Carabineros de Chile
Auditoría al proceso de administración de recursos financieros en Carabineros de Chile.

Auditorías 2016

Administración de Centros Recreacionales. / CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION DE BIENESTAR
Gastos operacionales. / CARABINEROS DE CHILE - DIRECCION NACIONAL DE LOGISTICA
Auditoría al proceso de recursos humanos en la Dirección Nacional de Personal de Carabineros de Chile
Auditoría de control interno a los procesos de contratación, ejecución y recepción de obras de Carabineros de Chile.

Por lo tanto, resaltó, las auditorías que se realizan en Carabineros actualmente son efectuadas por ese departamento especializado.

Relevó que desde el año 1990 hasta el año 2016, las auditorías han arrojado una serie de observaciones que comportan distintos montos. Refirió en primer lugar las irregularidades asociadas a los recursos humanos, detallando los hallazgos observados.

1. Irregularidades asociadas a Recursos Humanos:
Deudas de funcionarios activos y retirados pendientes de cobro por \$1.628.959.586. (Informe Final 215 de 2013)
Pago indebido de remuneraciones por falta de acreditación de trabajos o asignaciones por riesgo. (Informes Finales 135 de 2014, 546 de 2015 y 268 de 2016)
Viáticos pagados sin respaldo y sin resolución aprobatoria. (Informes Finales 1254 de 1991 y 69 de 2012)
762 horas de inasistencia de profesores no recuperadas ni descontadas de la remuneración. (Informe Final 69 de 2012)
Deficiencias en los procedimientos de cuadratura de remuneraciones, los cuales no permitían garantizar su correcto cálculo. (Informe Final 116 de 2013)

Luego citó las asociadas a adquisiciones o compras públicas, resaltando que el caso de \$208 millones, que en un universo de un billón de pesos puede parecer marginal, pero debe tenerse en cuenta que se trata de una muestra.

2. Irregularidades asociadas a adquisiciones

Órdenes de compra emitidas con posterioridad al pago de las operaciones por \$296.637.610. (Informe Final 1786 de 1999)

Contrataciones por trato directo ascendentes a \$208.421.299, las cuales correspondía realizar a través de licitación pública. (Informe Final 170 de 2002)

Fragmentación de contrataciones de servicios de mantenimiento y adquisiciones por \$118.538.709. (Informes Finales 71 y 178 ambos de 2013)

Direccionamiento de adquisiciones a través de la definición previa a la licitación de marcas y modelos. (Informe Final 757 de 2015)

Incumplimientos de exigencias de bases administrativas, lo que evidencia falencias de control y supervisión asociados a los procesos de compras y contratos. (Informe Final 879 de 2016)

Prosiguió con las irregularidades asociadas al control y manejo de los fondos, casos en que relató la mantención de depósitos en cuentas corrientes no autorizadas, que entonces llegaron a \$449 millones, \$169 millones, y US\$1,1 millón. Destacó en este caso que los montos no dan cuenta de lo que efectivamente pudo haber estado involucrado.

3. Irregularidades asociadas al control y manejo de fondos:

Mantener depósitos en cuentas corrientes no autorizadas por \$449.816.551, \$179.954.754 y US\$ 1.109.247,45. (Informes Finales 1118 y 1786, ambos de 1999).

Traspaso irregular de fondos para la cancelación de las remuneraciones de los alumnos aspirantes a oficiales a cuentas internas por \$474.521.696. (Informe Final 237 de 2003).

Respecto de gastos ejecutados por parte de la institución, refirió gastos irregulares en costos de mantención, reparación, combustible, remuneración de mecánicos, supervisores, ingenieros y pilotos y en viajes realizados por parte del club aéreo del personal. También recordó el pago irregular a proveedores, por un aumento del

valor unitario; los gastos irregulares en el Fondo Rotativo de Abastecimiento (1990), y gastos menores que no corresponden solventar con fondos fiscales, así como gastos sin documentación de respaldo.

4. Irregularidades asociadas a gastos:

Gastos irregulares asociados a costos de mantención, reparación, combustible, remuneraciones de mecánicos, supervisores, ingenieros y pilotos de los viajes que realizó el Club Aéreo del Personal de Carabineros, por USD 275.271,58. *(Informe Final 92 de 2011)*

Pago irregular a proveedores por aumento en valor unitario de adquisición de chalecos por \$48.363.629 *(Informe Final 184 de 2007)*

Gastos irregulares con cargo al “Fondo Rotativo de Abastecimiento” que no corresponden a su finalidad, a saber, reparaciones, mobiliario, materiales para casas fiscales y honorarios para el desarrollo de sistemas computacionales, entre otros. *(Informe Final 1900 del año 1990)*

Gastos menores que no corresponde solventar con fondos fiscales o gastos sin documentación de respaldo. *(Informes Finales 308 de 1992, 1317 de 1993, 1809 de 1997, 30 y 69 del año 2012)*

Describió también irregularidades asociadas al control contable, es decir, donde se incumplió con el sistema de contabilidad general de la nación. Fue el caso de falencias en los correlativos y la modificación de transacciones previamente aprobadas y registradas, lo cual impedía determinar si la información era fiable.

5. Irregularidades asociadas al control contable:

Incumplimientos del sistema de contabilidad general de la nación:

El sistema de contabilidad permite el reemplazo de comprobantes, falencias en los correlativos y la modificación de transacciones que han sido aprobadas y registradas, situación que no permite garantizar la confiabilidad de la información financiero contable de la entidad. *(Informes finales 63 y 29 de 2006)*

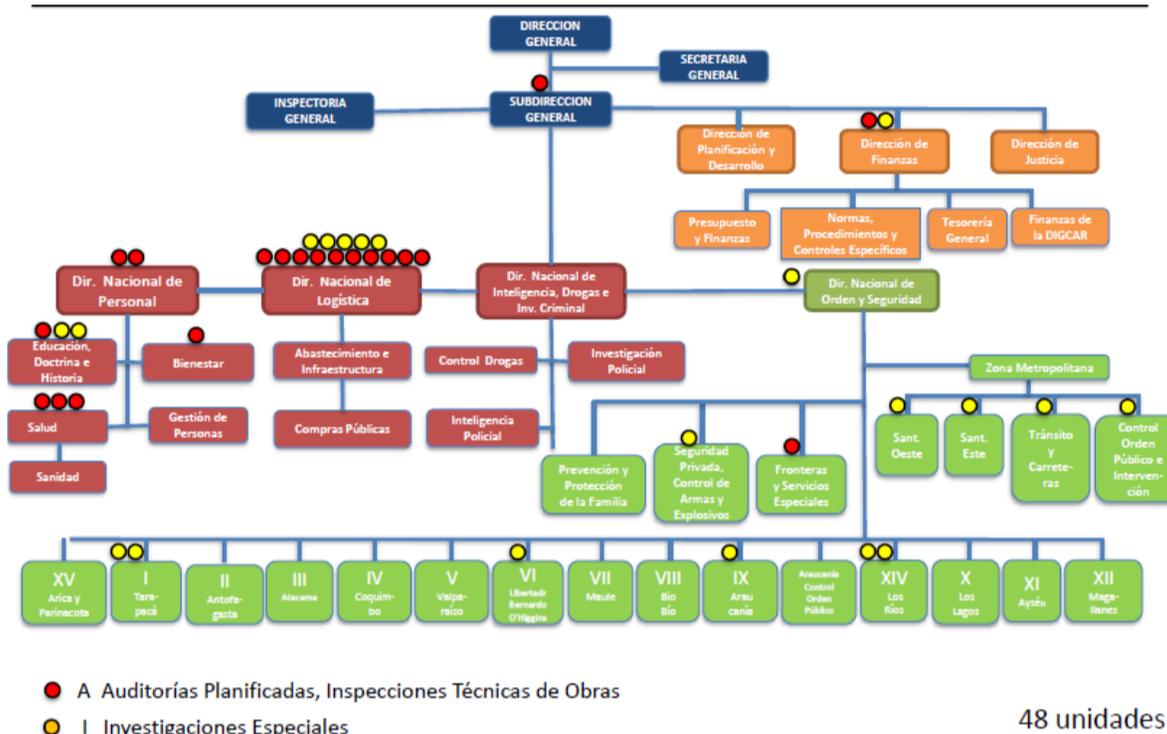
Glosas incompletas en los comprobantes contables que dificultan la identificación de las operaciones. *(Informe Final 184 de 2000)*

Falencias en los procedimientos de rendición de cuenta, toda vez que se identificaron labores de autorización, ejecución y control radicadas en una misma persona. *(Informe Final 184 de 2000)*

Así también hay glosas incompletas en los comprobantes contables, que dificultan la identificación de las operaciones, falencias de los procedimientos de rendición de cuentas y la ejecución y control radicados en la misma persona.

Recordó luego irregularidades detectadas en un informe del año 2016, respecto de obras, pagadas y no ejecutadas, en contratos de reposición de retenes.

Luego, presentando el organigrama vigente de Carabineros, situó en círculos rojos las áreas auditadas, destacando que ellas se han centrado, especialmente, en la Dirección Nacional de Logística, lugar donde se hacen las compras públicas.



Advirtió que la matriz de riesgo de la CGR, aplicada a Carabineros, arrojaba que en esa función había un punto alto de riesgo, que fue la razón para que las auditorías se concentraran ahí. Por el contrario, en materia de la Dirección Nacional del Personal, entre los años 2012 y 2016, sólo hubo dos auditorías, porque la matriz de riesgos priorizó el riesgo en la Dirección Nacional de Logística.

Consideró relevante señalar que la auditoría, cuando está enfocada al fraude, lo hace respecto del fraude de origen externo. Así, a propósito de las compras públicas, observa el soborno, la colusión de oferentes o el fraccionamiento de la compra pública, que son típicos ejemplos de irregularidades en compra pública. Insistió en que la auditoría externa, por regla general, no es el instrumento más eficaz para detectar el fraude, cuando éste tiene su origen dentro de la propia institución.

Sumarios efectuados tras las auditorías

Respecto de los sumarios, afirmó que entre los años 2012 y 2016 se ordenó a Carabineros practicar 63 sumarios, mientras que la CGR instruyó, directamente tres.

En relación con estos últimos, detalló que hay uno en indagatoria, otro resuelto, ninguno con sanción y uno con sobreseimiento.

Estado de sumarios instruidos directamente por CGR

ETAPA	Resultado	Cantidad
Indagatoria		1
Resolutiva		1
Terminados	Sanción	0
	Sobreseimiento	1
TOTAL		3

Por su parte, de los sumarios que ha realizado Carabineros, solo tres han terminado con sanción, uno con una multa y solo uno con destitución.

Estado de sumarios instruidos por Carabineros

Estado de Tramitación	Resultado	Cantidad
Déjese sin efecto		5
Sin información		23
En trámite		24
Terminados	Sanción	3
	Sobreseimiento	6
	Sin información	2
TOTAL		63

Aseguró que probablemente muchos de ellos terminan sin sanción, por el corto plazo de prescripción que existe en estas materias, dado que se trata de responsabilidad administrativa.

¿Por qué no se detectó el fraude?

Para responder esa cuestión planteó nueve razones:

- Ineficacia en el control interno. Señaló que los fraudes se pueden detectar siempre que existan mecanismos de control interno y que generalmente se producen cuando hay una maquinaria funcionando para defraudar. Por eso, resaltó que la auditoría interna cobra un valor mucho mayor en esta materia que la auditoría o externa. Enfatizó que las denuncias en materia de fraude son normalmente mucho más eficaces que, incluso, los propios mecanismos de control.

Por ello, cuando se habla de las formas de prevenir la ocurrencia del fraude en una institución se cita tres líneas de defensa: la autoridad y el propio servicio, con sus mecanismos de control interno. Luego vienen otras líneas de carácter externo.

Sostuvo que en el caso de Carabineros, lo que ocurre es que, en primer término, quienes controlaban y quienes eran controlados eran, en realidad, del mismo escalafón y estaban sujetos al mismo mando.

En segundo lugar, los oficiales de Intendencia, que tenían por función realizar labores de control, estaban también implicados en los propios hechos, por lo que los mismos funcionarios que eran sujetos de control eran también quienes contralaban, es decir, los controlados eran también los controladores. Agregó a lo anterior una situación que no se da en otras instituciones, relacionada con la baja rotación de los oficiales de Intendencia, atendido que la materia financiero-contable de la institución era muy compleja y existía una alta especialización de parte de esos funcionarios. El problema, advirtió, es que utilizaron ese conocimiento y esa preparación en un mal sentido.

Todo lo anterior, concluyó, ocasionó como consecuencia un control interno deficiente.

- Orgánica de la Institución de Carabineros muy compleja.

Opinó que incluso para ellos mismos llegar a determinar cuáles son las unidades que tienen responsabilidad respecto de la administración, de la percepción o de la inversión de recursos públicos es una cosa compleja, a lo que se agregó algo más importante, pues la orgánica operativa de Carabineros no coincide con la orgánica financiera.

Explicó que en la orgánica de Carabineros una unidad no coincide con aquella que tiene que ver con las finanzas, sino que ello forma parte de otra unidad. Es decir, arguyó, se podría decir que hay un organigrama atrás, relacionado con las finanzas de la Institución. Por ello, resaltó, la estructura operativa no es lo que importa a la Contraloría, sino la orgánica de las finanzas, pero admitió también que llegar a ese conocimiento es complejo, dado que no se puede determinar tan fácilmente.

Puntualizó que la estructura financiero contable de Carabineros se desagrega en 29 unidades, que no coinciden con las unidades en las que se desagrega la operativa de la misma Institución.

Opinó que la capacidad de autoorganización que algunas instituciones tienen, incluyendo a Carabineros, que permite que por una norma interna dispongan direcciones y unidades, aunque entrega flexibilidad y eficacia a la institución, también genera problemas como el debilitamiento del control interno. Valoró, en cambio, el caso de la Policía de Investigaciones y la creación de contralorías

regionales para fortalecer el control interno, lideradas por un funcionario de muy alto rango.

Sostuvo que una estructura mínima, que estableciera claramente el control interno, debería estar consagrada a la ley. Incluso, que la función de control fuera asumida por oficiales con rango de general o de almirante.

- Cambios normativos en materia de información contable han producido que la fiscalización no pueda comenzar fácilmente por la contabilidad.

Recordó que la contabilidad pública en Chile, no solo respecto de Carabineros, sino que de toda institución pública, se rige por el Decreto Ley N° 1.263 sobre Régimen de Administración Financiera del Estado, norma que descentraliza la función contable y provoca que la Contraloría tenga sólo un rol normativo y de llevar la contabilidad general de la Nación mediante la agregación contable. Es decir, recalcó, la Contraloría no lleva la contabilidad de un servicio, no lleva la contabilidad de Carabineros, pues lo que hace es recibir esa contabilidad de la Institución, la agrega y la informa.

Adicionó que en virtud de Ley N° 19.896 se creó el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado, Sigfe, que tiene dos caras: una de agregación y otra transaccional. En esta última las instituciones deben incorporar cada una de sus transacciones y la Contraloría no tiene acceso, salvo autorización de la Dipres, lo que es caso a caso. La Contraloría recibe el Sigfe agregado o Sigfe agregación, el que le permite tomar cada una de esas agregaciones y las incorpora en un balance general de la Nación. Por lo tanto, concluyó, la estructura financiero-contable establecida genera que cada servicio público sea responsable de su contabilidad y que para poder ingresar en las transacciones, la CGR debe ser autorizada por la Dipres.

Propuso que para evitar la solicitud debería modificarse el Decreto Ley N°1263, de Administración Financiera del Estado, de modo de entregar a la CGR acceso al SIGFE transaccional, que es donde se van registrando las operaciones de todos los servicios públicos.

- Sistema informático feble o vulnerable. Citó un mensaje de una consultoría que da cuenta de la importancia de actualizar los sistemas informáticos en todas las instituciones, pues de lo contrario se hacen vulnerables.

Precisó que en el caso de Carabineros hay dos sistemas: Anzio, que administra los prestamos habitacionales que concede la Dirección de Bienestar, y SIR, que es un sistema de información de remuneraciones.

Observó que la CGR ha detectado en este ámbito algunas debilidades:

- Las instalaciones donde estos se encuentran los equipos que sostienen el sistema son de fácil acceso a personal no autorizado.

- Existe un bajo nivel de restricciones de ingreso al sistema informático y a la eliminación de los datos.

- Inexistencia de un registro histórico de los cambios de funcionarios, por ejemplo, en materia de remuneraciones, por lo que no queda huella acerca de quién ingresó, a partir de qué dirección IP, cuál fue el cambio que realizó y en qué momento. Por lo tanto, advirtió, es muy fácil hacer vulnerable este sistema.

- Los sistemas se manejan en un sistema de “texto plano” (TXT), es decir, que pueden ser leídos por cualquier sistema operativo. Además, se envían en mediante un correo electrónico o en un *pendrive*, por lo que no es posible determinar si lo que se remitió de remuneraciones de Carabineros es lo mismo que luego se pagó por parte del banco, porque en ese tránsito puede haber habido cambios. Insistió en que el archivo plano es feble, no deja registro y, por lo tanto, el banco puede terminar pagando no necesariamente lo que se autorizó por parte de Finanzas. Opinó que se trata de un problema grave desde el punto de vista de la vulnerabilidad del sistema informático.

- Los funcionarios comparten sus claves para acceder a los sistemas.

- Distinción entre Cuentas Internas y Cuentas Fiscales. Citó el artículo N° 35 del Reglamento de Intendencia de Carabineros de Chile, D (C) N°221, de 09/07/1981, cuya versión original establecía dos clases de cuentas: la Cuenta Única Fiscal, que la institución tenía en el Banco del Estado, y las demás cuentas, que eran subsidiarias de la Cuenta Única Fiscal³. Recordó entonces que todo tipo de cuenta, tanto las subsidiarias como la principal, debían ser autorizadas por la Contraloría General de la República y, por lo tanto, podían ser verificadas en su completitud y veracidad por parte de ese órgano contralor.

Arguyó que en 1986, la Contraloría emitió el Dictamen N° 16.799, estableciendo que “En concordancia con lo anterior, para proceder a la apertura de las cuentas corrientes subsidiarias denominadas Fondos Internos de Carabineros de Chile,...”, por ejemplo, donde se restituyen los viáticos o asignaciones mal pagadas, “el procedimiento aplicable, igualmente, a la autorización de giradores y al cambio, deberá solicitarse, previamente, la correspondiente autorización a esta Entidad Fiscalizadora de los mismos, todo ello con arreglo a lo establecido en el artículo 54 de la Ley 10.336, Orgánica de la Contraloría General.” Agregó que luego se menciona “Finalmente, es necesario señalar que Carabineros de Chile deberá proceder a cerrar las cuentas

³ “Artículo 35°. Las Reparticiones, asimismo, abrirán y mantendrán en el Banco del Estado una cuenta corriente a su nombre, subsidiaria de la cuenta Única Fiscal, donde depositarán y girarán los fondos propios o internos.”

corrientes denominadas Fondos Internos, que no revistan el carácter de cuentas corrientes subsidiarias de la Cuenta Única Fiscal.”

Mencionó que a poco andar, en 1984, ese artículo N° 35 del Decreto N° 221, del Reglamento de Intendencia de Carabineros, fue modificado, quitándosele el carácter de cuenta subsidiaria a los fondos internos, y agregando un inciso final: “Respecto al movimiento bancario y de la inversión de estos fondos, no se rendirá cuenta ante la Contraloría General de la República.” Por lo tanto, advirtió, cuando un funcionario de la Contraloría auditaba, solo podía revisar la cuenta principal, sin ingresar a la cuenta interna que no tenía el carácter de subsidiaria. Explicó que ésta se abría y cerraba, por sí y ante sí, por la propia institución, sin entregar ningún tipo de información a la CGR.

Enfatizó que esta situación es una de las principales causas de la realidad que se investiga hoy, por lo menos desde la perspectiva de la Contraloría. Además, ocasionó que la CGR aplicara esa disposición en sus dictámenes posteriores, a pesar de la gravedad que ello comportaba, en tanto, como consecuencia de ese cambio normativo, los fondos internos de Carabineros fueron eximidos de la obligación de administrarlos en cuentas corrientes subsidiarias de la cuenta única fiscal. Adicionó que esa modificación reglamentaria ha permitido también proceder al depósito de los fondos definidos en el artículo 14 del Reglamento en cuentas corrientes que no revistan la naturaleza mencionada. Es decir, ya no son cuentas subsidiarias, por lo tanto la Contraloría nada tiene que decir, en tanto se excluye cualquier tipo de control por parte de esa entidad fiscalizadora.

Ante el hecho de que el movimiento bancario de esas cuentas quede excluido del control de la Contraloría, recomendó que esa norma sea modificada urgentemente, para lo cual sólo bastaría la dictación de un decreto supremo del Ministerio del Interior derogando el último inciso, con lo que se le devolvería el carácter de cuenta subsidiaria como era hasta 1984.

Advirtió que los fondos de bienestar de Carabineros, aportados por los propios funcionarios, tienen el carácter de fondos internos, por lo que quedan atrapados en el artículo 35 y la Contraloría no puede entrar en ellos.

En materia de otras corporaciones de derecho privado que están un poco imbricadas en la institución, manifestó que probablemente la idea de esas instituciones es muy loable, no obstante que el uso que con el tiempo se le puede dar o que algunos le han dado puede no ser tan loable. Sin embargo, advirtió, ello pasa por una modificación normativa. Informó que, a propósito de los fondos que llegan a esas instituciones, la CGR se encuentra preparando un dictamen respecto de la situación de los directivos y las inhabilidades que pudiera haber, considerando que sólo hay normas generales sobre la materia.

- Sistema de remuneraciones de Carabineros de Chile.

Describió que esa institución se aplican cinco escalas de remuneraciones distintas, con las consiguientes complejidades que tiene cada una de ellas. Se agrega a ello que cada una de esas escalas tiene distintas asignaciones, situación que es similar a lo que ocurre en el resto de la Administración Pública. Precisó la existencia de:

- DFL N° 2, de 1968, Min. del Interior, Estatuto del Personal de Carabineros de Chile: personal de planta y a contrata. (contratado por resolución)
- Ley N° 15.076, médicos.
- Código del Trabajo.
- Decreto Ley N° 249, de 1973, que fija escala única de sueldos.

Asignaciones

	Asignaciones
1	Trienios art. 46, letra a), del DFL N° 2, de 1968.
2	Viáticos, Gastos de Movilización y Pérdida de Caja art. 46, letra b), del DFL N° 2, de 1968.
3	Asignación Familiar art. 46, letra c), del DFL N° 2, de 1968.
4	Asignación por Cambio de Residencia y Gratificación de Zona art. 46, letra d), del DFL N° 2, de 1968.
5	Asignación de Máquina art. 46, letra e) del DFL N° 2, de 1968.
6	Asignación de Casa art. 46, letra f),), del DFL N° 2, de 1968.
7	Rancho art. 46, letra g),), del DFL N° 2, de 1968.
8	Asignación de Ministro de Corte art. 46, letra h),), del DFL N° 2, de 1968.
9	Asignación por Jornada Completa para Profesionales art. 46, letra i),), del DFL N° 2, de 1968.
10	Bonificación de Permanencia en Actividad art. 46, letra j),), del DFL N° 2, de 1968.
11	Asignación de Suboficial Mayor art. letra k), del DFL N° 2, de 1968.
12	Bonificación de Mando y Administración art. 46, letra l),), del DFL N° 2, de 1968.

- Debilidad de la Contraloría para realizar fiscalización.

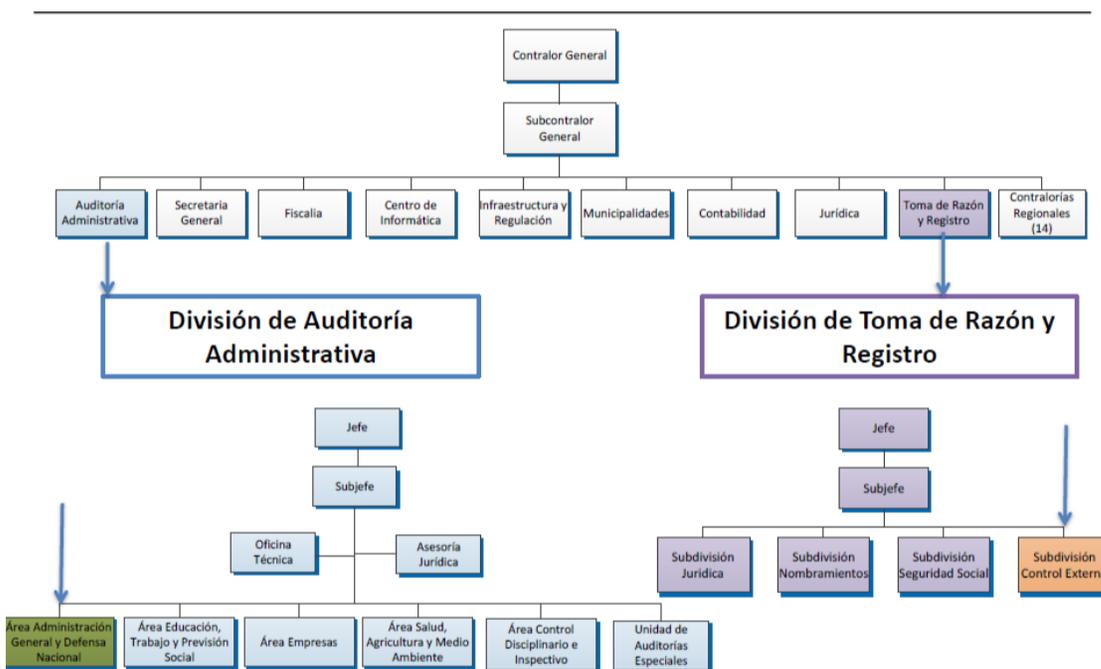
En esta materia refirió que ha habido una evolución orgánica de la Contraloría desde el punto de vista de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, en tanto la fiscalización ha aumentado paulatinamente. Detalló que actualmente existe un Departamento dedicado a Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, que no es la situación que había en 1990 ni en 2000, cuando sólo se contaba con una Unidad de Administración General y Defensa, en la que estaba toda la Administración del Estado, sin especialización.

Asimismo, resaltó el carácter reservado que por mucho tiempo tuvieron los informes de auditoría, por lo que el escrutinio público, incluso el parlamentario, era muy difícil.

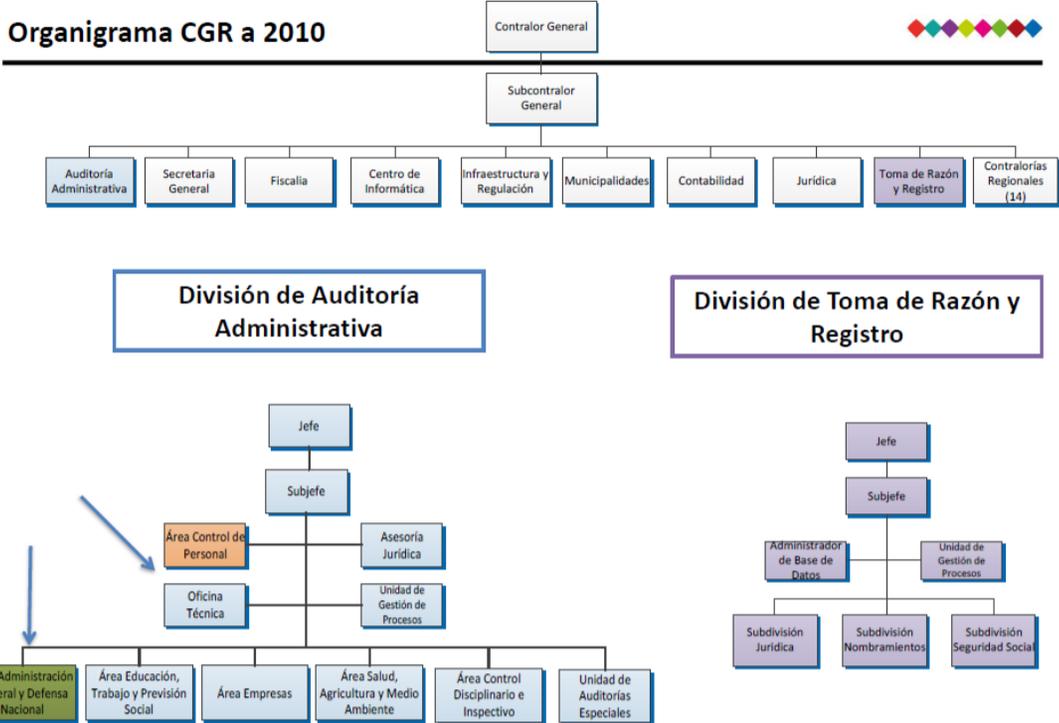
Relevó luego los pocos funcionarios dedicados a esa materia, a lo que adicionó que, antes del proceso de profesionalización de la Contraloría iniciado bajo la gestión de Ramiro Mendoza, una buena parte de las revisiones eran realizadas por funcionarios administrativos y no por auditores.

En el mismo ámbito, aludió al tiempo acotado disponible para realizar las auditorías, lo que convierte a los auditores en prisioneros del cumplimiento de las metas.

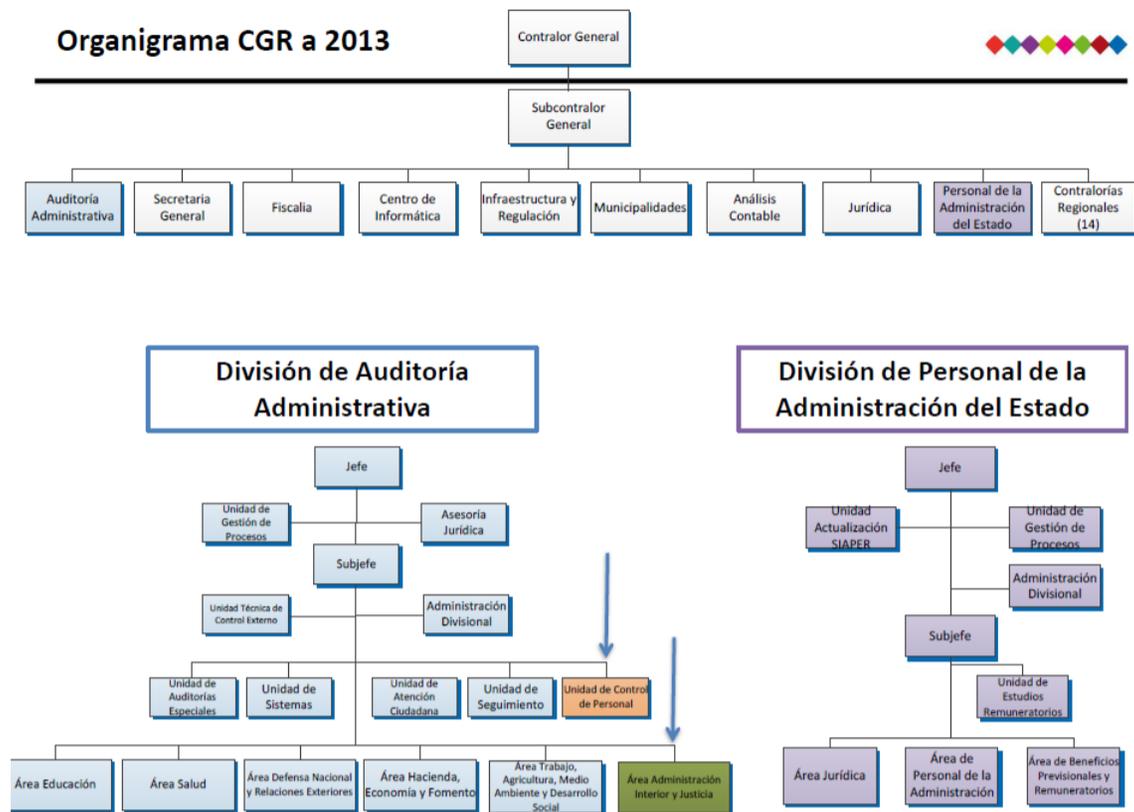
Organigrama de la CGR en 2009



Exhibió el organigrama de 2009, indicando que había dos áreas en las cuales se hacía ese control: en la División de Auditoría Administrativa existía un área de Administración General y Defensa; y en materia de personal se hacía en la División de Toma de Razón y Registro, a través de la Subdivisión de Control Externo.



En 2010, en cambio, el control de las personas se traspa a la Auditoría Administrativa, que en 2013 se transfiere a la Unidad de Control de Personal, y un Área de Administración Interior y Justicia. Hasta ahí, todo estaba confundido en una gran área de administración general, defensa, justicia, etcétera, donde no habría especialización.



- Deferencia con las instituciones de las FFAA y de Orden.

Sostuvo que, en la medida que la sociedad y república han avanzado, el control se ha ido haciendo más intenso, dejando cada vez menos espacios vedados al control administrativo y al parlamentario. Relató que existió una deferencia en el control de las instituciones tanto de las Fuerzas Armadas como de Carabineros. Entonces, si hasta 2010 Carabineros de Chile se ubicaba bajo la supervigilancia del Ministerio de Defensa, existía una especie no de acuerdo tácito, pero sí de no molestar a las instituciones. Es decir, era un Estado dentro del Estado.

Reconoció que, desde el punto de vista de la Contraloría, los funcionarios que fueron a auditar perdieron independencia, ya que cada vez se sentían más comprometidos con la propia institución que fiscalizaban. Esa actitud deferente llevo a que algunos, incluso, tuvieran la práctica de conversar las observaciones antes de que saliera el informe final para que estas se “superasen” previamente. Resaltó que esa práctica hoy no existe y que no se encuentra establecida en ninguna norma; más aún, si ello se hiciera, sería una falta a la probidad.

Respecto de una eventual complicidad con la institución, afirmó categóricamente que ello no era algo generalizado de los funcionarios. Se detectó un caso en que había una situación puntual, lo que causó pérdida de confianza, pero no podría declarar que los funcionarios van a tomar café a las instituciones que son

fiscalizadas, porque no es así. Es una relación profesional, formal, muy seria e independiente.

- Mutación de la corrupción en una trama compleja y bien preparada. Observó que este fraude no se trataba de una situación burda, de un simple soborno, sino de una defraudación bien organizada, con una trama compleja, altos oficiales involucrados, bien formados y con el agregado de que existía una jerarquía y una lealtad mal entendida, que permitió que todo fuera más difícil de detectar y que la defraudación fuera más propicia.

Sostuvo que la normativa existente y el conocimiento de esa normativa, facilitó el fraude, lo que ejemplificó con la citada norma de cuentas corrientes y su apertura, sobre todo si se considera que no existía ningún control externo sobre esas cuentas internas. Similar condición tuvo la condonación de deudas, así como la dificultad real y objetiva para calcular las remuneraciones en el sector público.

A ello agregó que los funcionarios estaban bien formados en las distintas materias y conocían las debilidades del sistema. Arguyó que cientos de funcionarios de Carabineros han pasado por la Contraloría General de la República en el curso de distintas actividades de capacitación, lo que da cuenta de que varios de ellos estaban muy interesados en adquirir más conocimientos.

En ese contexto, admitió, el fraude era difícil de detectar, sobre todo para un órgano externo de control, atendidas las otras causales y, además, porque esta era una verdadera organización delictual.

Debilidades institucionales en el sector público que favorecen los actos de corrupción

Resaltó que si no cambian algunas condiciones en la institucionalidad, existirá un terreno fértil para que esos hechos se vuelvan a producir.

- La Contraloría no tiene facultades intrusivas, entendidas éstas como herramientas que, frente a eventos graves, precisos y previa autorización judicial, permitan el ejercicio de facultades de allanamiento, incautación o interceptación de comunicaciones con el objeto de comprobar la existencia de un fraude. Aclaró que esto no quiere decir que la Contraloría esté solicitando facultades intrusivas, como las que posee la Fiscalía Nacional Económica, que con un buen control judicial puede operar de manera adecuada. Pero admitió que en caso de fraude, lo que se necesita es tener facultades adecuadas.

- La Contraloría General de la República carece de potestad sancionadora. Es decir, cuando realiza un sumario sólo puede proponer la sanción, pero no la aplica directamente, pues quien debe hacerlo es el jefe del servicio. Advirtió

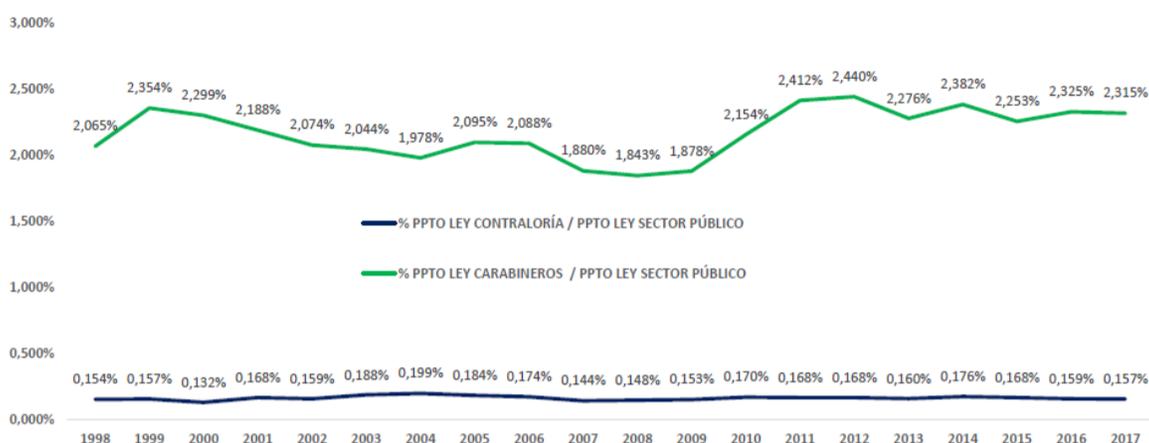
que el 95% de los sumarios que la Contraloría ordena instruir a los servicios, terminan en sobreseimiento.

- Deficiencias en el sistema de Declaración de Intereses y Patrimonio. Recordó que hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 20.880, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, el 31 de marzo de 2017, existía un régimen de declaración de intereses y patrimonio acotado, exigido a algunos funcionarios y mediante papel, lo que impedía hacer cruce de bases de datos. Además, el incumplimiento de esas declaraciones era sancionado por el jefe del servicio, no por la Contraloría, la que actuaba, simplemente, como un depositario. De lo único que podía dar cuenta la Contraloría General de la República era de que se entregó la declaración en determinado tiempo y cumpliendo con un formulario dispuesto para tal efecto.

Observó que, si bien con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.880, la Contraloría recibe las declaraciones, puede hacer cruce de bases de datos y sancionar, hay un aspecto que quedó pendiente: los ítems que son obligatorios de declarar en la declaración de intereses y patrimonio. Así, ejemplificó, las cuentas y libretas de ahorro, los APV, los depósitos a plazo, los saldos en cuenta corriente y los seguros de vida con ahorro no están incluidos en el concepto técnico de valores y, por lo tanto, no están contemplados de manera obligatoria como susceptibles de ser objeto de la declaración de patrimonio. Por ello, resaltó, un incremento patrimonial en esos ítems es indetectable, porque esa persona no estaría incumpliendo con la obligación de realizar la declaración de intereses y patrimonio.

- Debilidad presupuestaria de la Contraloría General de la República. Sostuvo que en los últimos 20 años, el presupuesto de la Contraloría ha sido parejo, sin una gran variación, e incluso ha tenido una tendencia a la baja. Actualmente equivale al 0,157% del total, mientras que en 1998 era de 0,154%, casi lo mismo, en circunstancias de que el presupuesto general del Estado ha aumentado gradualmente, al igual que el de Carabineros.

Evolución Histórica Presupuesto Carabineros de Chile y Contraloría General vs Ley de Presupuestos



Identificó como el mejor año de la Contraloría al ejercicio 2004, situación que a su juicio evidencia la existencia clara de un problema con el presupuesto de esa entidad.

Alegó que en países donde este tipo de organismos tienen mayor autonomía, el presupuesto tiene alguna regla de estabilidad, que Contraloría perdió en 1977.

- Limitados recursos humanos y económicos. Preciso que la Contraloría General de la República tiene actualmente 1.987 funcionarios, de los cuales 48 son parvularias del jardín infantil del mismo organismo, que presta servicios a varias reparticiones públicas del barrio cívico. De los demás funcionarios, 468 son fiscalizadores y 75 son supervisores.

El departamento de las Fuerzas Armadas, Orden y Seguridad, la unidad específica que fiscaliza a Carabineros de Chile y a la Policía de Investigaciones, tiene 13 funcionarios. Defendió, sin embargo, que se trata de un departamento especializado y robusto, de acuerdo con la pobreza de la Contraloría.

Recordó que para 2017 la Ley de Presupuestos no contempló aumento de dotación alguno, por lo que se han realizado algunos ajustes a propósito de retiros y “ahorros” en el subtítulo 21, tales como límites en las horas extras.

- Rendición de los gastos reservados. Indicó que los gastos reservados excluyen la posibilidad de escrutinio y de control. Opinó que su existencia debe considerar un mecanismo más eficaz para su rendición y examen, pues hoy lo hacen en forma agregada y hasta un nivel muy alto de partida, por lo que no es posible determinar en qué se gastaron efectivamente. Reconoció que existen situaciones en que ni siquiera el contralor debería saber en qué se usaron esos fondos, pero alegó que, al menos, cabría algún nivel de desagregación. Sus únicos límites legales son que no se

apliquen en campañas políticas ni en el pago de honorarios, lo que se acredita a través de un certificado de buena inversión emitido por el propio órgano. Advirtió que, si bien la ley encarga a la Contraloría hacer un examen de cuentas de los gastos reservados, ello no es posible hacerlo, en tanto lo único de lo que se puede dar fe es de que se recibió ese certificado de buena inversión en una fecha determinada, pero no es posible afirmar que lo que dice ese certificado es verdadero. Es decir, no hay documentación contra la cual se puedan contrastar esos gastos reservados.

Respecto de los gastos reservados, relató que en el Ministerio de Relaciones Exteriores la rendición la realiza el subsecretario en su rol de ministro de fe del ministerio. En las instituciones de las Fuerzas Armadas, normalmente, la hace el comandante en jefe o el jefe de finanzas. Aclaró que no está establecido claramente quién realiza esa rendición ante el contralor.

Relató que el procedimiento es muy sencillo: solicitan una reunión, se entrega un sobre cerrado, el contralor lo abre y observa una suma y un certificado. Por lo tanto, admitió, si se han hecho pagos con los gastos reservados a cualquier funcionario, no solo a un subsecretario, es imposible que el contralor lo pueda saber.

Destacó que esa situación es muy negativa para la Contraloría, porque siempre se usa como excusa que el gasto reservado se rindió ante ese órgano, lo que si bien es verdad, sólo se hace en los términos que dispone la ley, por lo que, en realidad, la Contraloría no puede hacer nada. Señaló que esa situación fue manifestada al Poder Ejecutivo a través de un oficio de junio de 2016, advirtiendo que esa situación debe cambiar o, en caso contrario, se debería liberar a la Contraloría de participar en el control de los gastos reservados.

Respecto de los pagos a los subsecretarios con recursos de gastos reservados, manifestó taxativamente que no es legalmente posible aumentar las remuneraciones mediante esos fondos, en tanto la propia ley lo indica entre sus exclusiones. Observó, sin embargo, que si estos gastos reservados se entregaban en dinero en efectivo, entonces era prácticamente imposible detectar ese pago. Eso es lo que puedo decir respecto de ese tema.

Sobre la posibilidad de indagar por parte de la Contraloría sobre los gastos reservados, aclaró que debe considerarse que la Subsecretaría de Carabineros ya no existe. Reconoció como una probable carencia de control el hecho de que exista sólo una división ministerial respecto de Carabineros y no una subsecretaría, dado que se genera un problema de rango.

Explicó que la forma de rendición no afecta la naturaleza de reservado que ésta pueda tener, por lo que podría haber rendición completa y reservada. Comentó que la CGR lo hizo presente hace un año.

- Plazos de prescripción de la responsabilidad administrativa. Indicó que se ha impulsado un proyecto de ley para modificar esta materia, pues el problema es que evita que se pueda perseguir cualquier responsabilidad administrativa.

- Debilidades de la función pública. En este ámbito se refirió a la regulación de los conflictos de intereses, la limitación de la “puerta giratoria” y el establecimiento de plazos de carencia para los funcionarios, sobre todo para aquellos que tienen un rol fiscalizador.

También consideró como un problema el que no exista exclusividad para el ejercicio de la función pública. Aunque se ha utilizado el argumento de que los funcionarios tienen el derecho de ejercer su libertad en materia económica, opinó que aquellos ya la ejercieron cuando ingresaron a la administración y optaron por ese trabajo en lugar de otro.

Agregó también que, respecto de los funcionarios que realizan labores de auditoría y de los abogados, la administración pública debe gastar en formar a esos profesionales que auditarán, pues las universidades los forman para el ámbito privado. Tampoco se exige a los postulantes al servicio público un conocimiento mínimo de cómo funciona el Estado.

- Complejidad de los sistemas remuneratorios. Reiteró que existen muchas escalas de remuneración y que los sistemas son complejos, dado que se aplican variadas asignaciones, existe dispersión normativa y normativa *ad hoc* para ciertos servicios públicos, normalmente después de una movilización; además de una considerable cantidad de asignaciones especiales y escalas distintas de acuerdo a cada servicio.

Acciones dispuestas por la Contraloría

- Medida de reorganización.

En la orgánica de la Contraloría se creó un departamento con 46 funcionarios, que dispone de expertos en materias de Defensa, pues se incorporó a exfuncionarios de las Fuerzas Armadas, exingenieros politécnicos militares, con el foco puesto en las adquisiciones en materia de Defensa.

Reconoció que la experiencia del año pasado sirvió para asumir que en la preparación de los profesionales de la CGR faltaba un elemento técnico para apuntar bien las auditorías.

Asimismo, se está reformulando la metodología de las auditorías, tratando de darle un perfil más orientado al fraude.

Resaltó que la reorganización permitió aumentar las auditorías en un 19%. Recordó también que en 2016 se creó el Centro de Estudios de la Administración

del Estado, para ayudar en la formación de los funcionarios que ingresan al sector público.

Refirió luego algunas medidas de carácter preventivo y sancionador. Así, se está realizando una auditoría interna, es decir, una auditoría a las auditorías, para determinar si ellas se realizaron de manera correcta y acuciosa, siguiendo la regulación que existe para tales casos. También está en curso un sumario administrativo para determinar eventuales responsabilidades; y se remitieron antecedentes al Ministerio Público, tras lo cual se desvinculó a dos fiscalizadores que habían realizado funciones de auditoría en Carabineros, por causa de pérdida de confianza en relación con el juicio profesional de los auditores.

Detalló que tomó la decisión de desvincular a dos funcionarios fiscalizadores que si bien actualmente no realizaban funciones de auditoría en Carabineros, históricamente lo habían hecho. Para ello se sustentó en antecedentes de la propia Contraloría y otros recibidos de distintas instituciones. Por eso hoy está ejecutándose un sumario administrativo, pero le pareció necesario reaccionar rápidamente pues la imagen de la Contraloría es un bien que debe preservarse.

También se adoptaron algunas medidas de colaboración con otras entidades. Así, en estos momentos hay dos auditoras de la Contraloría en comisión de servicio en el Ministerio Público, y que han realizado los informes contables gestionados por el fiscal Eugenio Campos. Además, se ha ofrecido a Carabineros hacer algunas capacitaciones.

Riesgo de reiteración de fraudes

Respecto de la posibilidad que este fraude se pueda replicar en otros servicios, aseveró que se trata de un problema de la institucionalidad pública, por lo que no es posible dar fe de que esos hechos no se volverán a repetir en la misma institución o en otras, puesto que las debilidades son bastante transversales al sistema público.

Ejemplificó que en materia municipal, sus actos están exentos del trámite de toma de razón, que para muchos aparece como algo que ralentiza la decisión pública; sin embargo, desde fines del año 2016 muchos alcaldes han solicitado a la CGR que se les revise algunas actuaciones antes de ejecutarlas. Eso significa una toma de razón informal, precisamente por la vulnerabilidad y falta de preparación de los funcionarios para realizar una buena actividad.

Sostuvo que todos los sistemas son falibles, y en definitiva pasan por las personas, y aunque la confianza es buena, el control, en estos casos, es mejor.

Recomendaciones

En materia de recomendaciones, recalcó que ha sido enfático en hacerle presente al Poder Ejecutivo los cambios normativos que son necesarios para la buena marcha de la administración, en materias como las declaraciones de intereses y patrimonio, la escala única de remuneraciones, el Examen Único Nacional de Medicina, y en otros aspectos. También insistió en el oficio remitido al Ejecutivo a propósito de los gastos reservados, y otro a propósito de las condonaciones por causa de errores en los pagos de remuneraciones.

Consideró que el Centro de Estudios de la Administración del Estado es una innovación bien importante, pues ya ha capacitado a más de 500 funcionarios ingresados los años 2016 y 2017.

ALBERTO CIENFUEGOS BECERRA, EX GENERAL DIRECTOR DE CARABINEROS DE CHILE (27/11/2001 – 27/11/2005). Sesión de 29 de mayo de 2017

Manifestó que durante su período no se conocieron problemas de probidad. Recordó que hubo sólo dos hechos operativos, pero que se resolvieron de manera adecuada. Uno fue el caso Spiniak, en el que se inculpó mediáticamente a Carabineros de mantener una red de protección, Sin embargo, con la diligencia del juez Calvo, quien fue el magistrado que en primera instancia vio el caso, y la investigación administrativa paralela dispuesta por el alto mando, diez días después ya estaba todo aclarado en el sentido de que no había tal red de protección, sino que todo se había debido a la intervención de un mayor en retiro, que estaba procesado por dos causas de derechos humanos, que llamó al subteniente que debía constituirse ante un reclamo en el departamento de Spiniak, haciéndose pasar por el prefecto de la zona oriente, es decir, por el jefe superior del subteniente, quien no chequeó la información y dio por hecho que era auténticamente su jefe quien llamaba.

Recordó que con todas las diligencias que se hicieron en Los Queñes, donde el prefecto verdaderamente se encontraba, se logró por las vías judicial y administrativa, establecer que efectivamente no había cobertura en ese lugar, en el aparato telefónico que tenía. Además, estaba con unos días de permiso.

El otro hecho relevante fue el “caso Matute”, a pesar de que asumió la Dirección General el 27 de noviembre de 2001, y Jorge Matute había desaparecido casi dos años antes, en noviembre del 99. Advirtió que aunque no había estado vinculado al caso, al asumir el alto mando se encontró con un panorama bastante adverso, puesto que la familia de Matute tenía una serie de reparos respecto de Carabineros. Y como ese proceso estaba muy mediatizado, aparecía permanentemente en la prensa, hasta que decidió tomar la iniciativa y programar un encuentro con la familia.

Calificó esa decisión como bastante afortunada, puesto que se derribaron una serie de cuestionamientos y prejuicios, de manera que hasta el día de hoy la opinión de la madre es de gran respeto y apoyo hacia Carabineros.

Política de probidad durante su administración

Respecto de situaciones en el ámbito de la probidad, aseguró no recordar hechos importantes publicados en los medios de comunicación y que hayan sido de connotación pública. La gestión del mando exhibió bastantes modernizaciones y medidas, incluso algunas drásticas, que ocasionaron ciertos resquemores entre quienes se sintieron afectados por algún tipo de privilegio que se buscó evitar.

Ejemplificó que una de las medidas fue hacerse cargo del ausentismo laboral, para lo cual se realizó un programa para analizar a todo el personal, incluyendo a mujeres con licencias médicas prolongadas y que estaban afectando seriamente la productividad laboral. Como resultado, muchos funcionarios se fueron a retiro por imposibilidad física, que es diferente al retiro por invalidez, pues éste genera beneficios al tratarse de una enfermedad o accidente en actos de servicio. La imposibilidad física, en cambio, no califica en los mismos términos, porque no proviene de ningún tipo de enfermedad establecida en la ley o de accidentes de servicio que dejen al personal con mutilaciones o con la imposibilidad de continuar laborando.

Asimismo, adoptó la medida de terminar con la práctica de dejar los partes sin efecto, puesto que existía una cantidad importante de estos al año, con lo que se vulneraba el principio de igualdad ante la ley. Mencionó que el contralor de la época había manifestado su preocupación por esa práctica, precisamente porque violaba el principio de igualdad ante la ley, al favorecer a quienes tenían contactos, amigos o familiares.

En el mismo ámbito de la probidad, mencionó la disposición para que los alguaciles de Carabineros optarán obligatoriamente por ser alguaciles o proveedores de Carabineros, es decir, no podían cumplir las dos funciones simultáneamente, pues cualquiera podía suponer que quien está vinculado con la institución tendría preferencias en la asignación de los recursos que debe comprar Carabineros.

Reconoció que muchas de las medidas adoptadas recelan hasta hoy a algunos funcionarios, pero consideró que debían ser tomadas. Agregó que con el pasar de los años, todas esas materias pasaron también a ser preocupación de las autoridades del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, quienes finalmente legislaron respecto de la transparencia el año 2009.

Relató también que hubo una serie de otras transformaciones, como que, con la presencia de una empresa externa, se lograra cambiar y modernizar las calificaciones de los oficiales, que hasta ese entonces eran un formulario con dieciocho

conceptos, algunos bastante ambiguos. Desde entonces se reemplazó la calificación por otra muy detallista en la medición de competencias y del desempeño de los oficiales, sin debilidades de subjetividad.

Por otra parte, en la institución se hablaba de crear una tenida para el servicio y no ocupar el mismo uniforme para todas las actividades, incluidas las actividades sociales o cuando se estaba de franco. Así, cuando hoy los carabineros salen a terreno, incluso los generales directores, se usa la tenida especial creada entonces.

Nombramiento del alto mando de la institución

En el área de las finanzas, precisó que al asumir como general director, nombró a un nuevo director de Finanzas, Julio Pizarro Konga, a quien calificó como una persona bastante seria y honesta.

Destacó que durante su desempeño, no logró visualizar ni percibir situaciones que hicieran dudar de sus competencias ni de su honorabilidad.

Puntualizó que durante su gestión, cuando debió constituir los altos mandos, nunca tuvo algún tipo de reparos por parte de los ministros de Defensa. Lo hizo con la actual Presidenta de la República, cuando era ministra de Defensa; y al año siguiente solicitó que no hubiera ascensos, con el fin de envejecer al alto mando.

Cuando asumió el cargo, el primer día les señaló a los generales que al primer indicio de que un general se estuviera candidateando para ser su sucesor, e hiciera girar a su alrededor a personas adherentes, ese mismo día ese general se iría a retiro.

Declaró que en los cuatro años de su gestión nunca se habló de alinearse a favor de uno, porque el daño que causaron a la Institución y el daño que le causaron al general director fue gratuito y absolutamente injusto.

Orgánica de Carabineros

Respecto de cómo funcionaba Carabineros, afirmó que se trata de una institución jerarquizada, constituida a partir del general director; con un general subdirector, que apoya bastante la labor en materias que trata con los generales y que, en algunas oportunidades, prepara propuestas a situaciones que hay que decidir. También hay materias en las que el general director se involucra directamente, y programas que le son expuestos cada cierto tiempo, de modo de corregir y mejorarlo.

Evocó que durante su administración se creó el curso de profesionales con título superior universitario, que aprobaban cursos de menor tiempo de duración en la Escuela de oficiales, porque ya tenían cinco años en la universidad. Eran psicólogos, ingenieros, abogados, contadores auditores, mujeres con títulos de asistentes sociales y profesoras. Puntualizó que ese curso se creó para contar con oficiales de Orden y

Seguridad operativos, con mejores competencias, para llegar en un horizonte de unos 20 o 30 años en que todos los postulantes que ingresaran a la Escuela de oficiales, estuvieran dotados de mejor capacitación, de mayores conocimientos. Defendió que, según las evaluaciones realizadas, esa iniciativa ha dado un excelente resultado.

Insistió en que esos oficiales egresaban para funciones operativas, no se preparaban para funciones administrativas ni de intendencia. Reconoció que también hubo cuestionamientos, como el de un sector del personal en retiro que lo consideró una situación peligrosa, dado el menor tiempo contemplado en la Escuela de Carabineros.

Describió que el general subdirector es una especie de jefe del gabinete de los generales y tiene a cargo muchas comisiones para avanzar en algún tipo de proyecto. Debajo de las altas reparticiones están los prefectos y así, sucesivamente, hasta que se llega a los retenes.

Recalcó que la institución es jerarquizada. El general director tiene la necesidad de alinear la institución en torno a las políticas, la doctrina y nuevas formas de efectuar el servicio, como la de levantar, desde el primer día, la figura de integración con la comunidad, que obviamente no funcionaba en todas las comisarías igual, pero que en algunas lo hace muy bien hasta el día de hoy. Es más, destacó, ello derivó en la instalación de oficinas comunitarias en las que el personal trabaja con los vecinos en los problemas.

Sostuvo que por una cuestión de responsabilidad con quien ejerce actualmente el mando como general director, le resulta complejo opinar respecto de las medidas que está tomando Carabineros con el Ministerio del Interior en cuanto a reestructuraciones y en particular la eliminación del Escalafón de Intendencia.

Manifestó que, por lo que ha leído en la prensa, el propio general Echeverría ha señalado que el fraude habría comenzado entre 2008 o 2009, un período que está lejano del término de la administración del general Cienfuegos.

Ante acusaciones del general Echeverría relativas a que el matrimonio de su hijo en 2004 había sido pagado por la Institución, y que se habían usado para la atención carabineros alumnos, lo negó expresamente. Asimismo, respecto de la construcción de su casa negó que se usara piedras de predio de Carabineros, puesto que se adquirieron en otra cantera

Fiscalización de la Contraloría General de la República

En relación con la Contraloría General de la República, indicó que desde el periodo de formación en la Escuela de Carabineros se les enseña que la Contraloría es un órgano profesional, severo, acucioso y que cuando se constituye en una repartición de la Administración del Estado es bastante prolija en la investigación.

Recordó que permanentemente se hacían auditorías a diferentes altas reparticiones de Carabineros. Destacó la auditoría a la Dirección de Logística en el año 2000, una alta repartición que maneja muchos recursos, y que tiene un enorme, arduo y sobre todo sensible trabajo, dada la cantidad de recursos que maneja. Allí se adquiere vestuario, calzados, vehículos y todo lo que significa la implementación para los carabineros operativos. Aseguró, sin embargo, que durante su gestión no tuvo observaciones por parte de la Contraloría.

Asimismo, cuando le correspondió estar en la Dirección del Personal el año anterior, tampoco tuvo observaciones por parte de la Contraloría que dieran motivo a sumarios administrativos o cuentas a los tribunales, dado que en esa época funcionaba el sistema procesal penal antiguo.

Observó que de vez en cuando se publicaban dictámenes que fijaban la posición de la Contraloría General de la República respecto de la interpretación de normas que según ese órgano era distinto a como lo realizaba Carabineros, casos en los cuales la institución se adecuaba a esas recomendaciones de Contraloría. Resaltó que la Contraloría siempre estuvo en Carabineros, en diferentes altas reparticiones, haciendo su trabajo.

Reconoció desconocer, empero, si en el caso de este fraude la Contraloría tiene la capacidad, desde el punto de vista de las especializaciones, para hacer un control efectivo a nivel nacional, por cuanto las contralorías regionales también existen. Ello pues escuchó al contralor señalar que para el 2017 no habían recursos para aumentar personal, sino que solamente para construir una obra de infraestructura en el norte.

Oficiales sancionados

Respecto de si hubo oficiales sancionados durante su periodo, señaló que si así hubiese ocurrido no bastaba con la sanción, sino que los antecedentes deberían haberse puesto a disposición de la justicia. Es decir, aseguró, si hay personal comprometido en actos de corrupción, no es posible aplicar medidas administrativas, sino que corresponde dar cuenta a la Fiscalía. Sin embargo, admitió no recordar si durante su período hubo oficiales o suboficiales que, junto con la sanción administrativa, pasaran a los tribunales de justicia.

Asimismo, manifestó carecer de indicios o sospechas de algún tipo de alerta o de una percepción que le indicara que en esos tiempos se estuviera produciendo una situación irregular en el área hoy investigada o en cualquier otra. Agregó que cuando tuvo conocimiento de que en otras unidades se podrían estar produciendo situaciones indebidas, aun cuando ellas no constituyeran delitos, siempre se hizo cargo de ellas. Además, dispuso y comprobó que se hicieran las correcciones. Y si había oficiales que

tenían responsabilidad, disponía la ejecución de una investigación administrativa o, en casos más graves, de sumarios administrativos.

Gastos Reservados

Respecto de cómo funciona la Dirección de Inteligencia, relató que es una función que tienen todas las policías del mundo. Agregó que en las visitas que realizó por invitaciones de gobiernos y policías de Asia, Europa, un país africano, Latinoamérica y Estados Unidos, donde fue Agregado dos años en la Embajada de Chile en Washington, las policías tienen una unidad que se denomina Asuntos Internos, que se trata de un área encubierta, no visible, no identificable por el policía que se trate, que tiene por finalidad detectar ilícitos que no es posible descubrir por el control formal.

Insistió en que, según lo que ha leído en la prensa, la Dirección de Inteligencia no detectó irregularidades en un período de, por lo menos, cuatro años. Sin embargo, se detectaron irregularidades referidas a malas conductas del personal operativo, es decir, funcionaba pero no respecto de las materias investigadas actualmente.

Por lo tanto, desde 2006 hacia adelante, cuando ya no se encontraba a cargo de la institución, señaló ignorar si hubo una nueva restructuración en la Dirección de Inteligencia.

Respecto del uso de los gastos reservados, indicó que se aplicaban a los usos que menciona específicamente la Ley N° 19.863, la cual dispone que: “Se entenderá por gastos reservados aquellos egresos que, por el ministerio de esta ley, se faculta realizar a las entidades mencionadas en el artículo siguiente, para el cumplimiento de sus tareas públicas relativas a la seguridad interna y externa y el orden público del país y a las funciones inherentes a la Jefatura de Estado,…”.

Arguyó que por esa razón tienen el carácter de reservado y secreto. Opinó, sin embargo, que debería innovarse en la forma de rendir cuenta respecto de esos gastos, generando un control y una rendición de cuenta mucho más transparente.

Afirmó que a los subsecretarios no se les entregaba gastos reservados. Aunque en razón de los 15 años transcurridos no recordó exactamente qué generales recibían gastos reservados ni cuál era su monto, aseguró que, sin duda, el mayor porcentaje de esos recursos se dirigía a labores de inteligencia y de trabajo en el control de la droga.

Acotó que no tiene noción de que los montos fueran creciendo en el tiempo, pues año a año eran los mismos.

Aseguró enfáticamente que dentro de su administración siempre fue imperativo funcionar de acuerdo con la legislación. Se insistía entonces en que una institución que tiene por misión hacer cumplir la ley, primero debe cumplirla. En

consecuencia, garantizó que todos los actos, actividades y acciones relativas a Carabineros fueron encuadrados dentro de las disposiciones legales. Entre esas materias estaban los gastos reservados.

Admitió que nunca hizo presente aprensiones sobre la debilidad que tenía el sistema de control, porque no dispuso de indicios de que el sistema estuviera funcionando de manera fraudulenta o que estuviera creando espacios para situaciones ilícitas. Aseguró que si los hubiera tenido, hubiera sido el primero en pedir que se legislara de una manera más detallada, pues existen materias que podría quedar abiertas y no manejarse tan reservada ni secretamente.

Descartó que el fraude se haya producido durante su gestión, pues no dispuso de antecedente alguno para sostener eso.

Unidad de Asuntos Internos

Respecto de cómo funciona la Dirección de Inteligencia, relató que es una función que tienen todas las policías del mundo. Agregó que en las visitas que realizó por invitaciones de gobiernos y policías de Asia, Europa, un país africano, Latinoamérica y Estados Unidos, donde fue Agregado dos años en la Embajada de Chile en Washington, las policías tienen una unidad que se denomina Asuntos Internos, que se trata de un área encubierta, no visible, no identificable por el policía que se trate, que tiene por finalidad detectar ilícitos que no es posible descubrir por el control formal.

Insistió en que, según lo que ha leído en la prensa, la Dirección de Inteligencia no detectó irregularidades en un período de, por lo menos, cuatro años. Sin embargo, se detectaron irregularidades referidas a malas conductas del personal operativo, es decir, funcionaba pero no respecto de las materias investigadas actualmente.

Por lo tanto, desde 2006 hacia adelante, cuando ya no se encontraba a cargo de la institución, señaló ignorar si hubo una nueva reestructuración en la Dirección de Inteligencia.

Señaló que la Unidad de Asuntos Internos puede revisar todo el quehacer de la Institución. Sin embargo, sus revisiones no consisten en controles formales como constituirse en la Dirección de Finanzas y comparar toda la documentación, sino que se hacen de manera encubierta. Se utilizan agentes encubiertos, a pesar de que en este caso no existen, pues se aplican en los casos de drogas.

Reiteró que esa Unidad se introduce en todo el quehacer de la institución para pesquisar acciones ilícitas que por los controles formales no se investigan, que se han pasado o no se han hecho.

Encuentros con el Ministerio de Hacienda

Manifestó categóricamente que cada vez que necesitó aumento de dotación, de recursos o financiamiento para alguna infraestructura, siempre lo hizo por vía del ministro del Interior como conducto regular. Recalcó que nunca se saltó al ministro del Interior, para hablar directamente con el ministro de Hacienda.

Recordó que hasta el último día en su cargo se le indicó por parte de la autoridad competente y de la cual dependía, que existiría financiamiento para construir en Vivaceta, en un terreno fiscal, el departamento de búsqueda de personas y de vehículos perdidos. Se trataba de un proyecto para albergar a todos los servicios especializados, como el OS7, OS9, Laboratorio de Criminalística de Carabineros, Labocar, Sección de Investigación de Accidentes en el Tránsito, Siat, etcétera. Subrayó que todos esos órganos funcionan actualmente en diferentes lugares, con un costo mucho mayor. Agregó que también luchó por construir, donde están los estacionamientos de la Dirección General, un edificio del estilo del de la Dirección General donde se pudiera albergar a todas las direcciones que están repartidas en diferentes lugares.

EDUARDO GORDON VALCÁRCEL, EX GENERAL DIRECTOR DE CARABINEROS DE CHILE (Junio 2008-agosto 2011) Sesión de 29 de mayo de 2017

Escenario durante su gestión

Indicó carecer de antecedentes oficiales o formales de la materia que se investiga, pero igualmente puede compartir algunas reflexiones en relación con los hechos investigados.

Declaró su respaldo explícito a Carabineros de Chile, a la gestión y actitud de sus mandos y de su general director para enfrentar estos momentos difíciles. Repudió, también, la conducta dolosa, grave y condenable a toda prueba de quienes han vulnerado la confianza y el compromiso con sus deberes como empleados públicos.

Admitió que jamás imaginó la posibilidad de que ocurriera algo como lo que actualmente se está viviendo.

Recordó que tomó el mando de Carabineros en un momento muy especial, complejo y doloroso para la institución y para el país, como fue la muerte del general director. Por ello desde que asumió, todos sus esfuerzos y preocupaciones fueron para volver a la mayor brevedad a la normalidad, para seguir como institución cumpliendo con las permanentes y exigentes demandas de la comunidad relativas a la seguridad y control del orden público; es decir, cumplir a cabalidad con la misión que Carabineros de Chile tiene por mandato constitucional, sustentada en el profesionalismo, confianza en los mandos y por el conocido esfuerzo vocacional de toda la dotación de Carabineros para cumplir con los compromisos adquiridos en el plan estratégico y las

políticas de seguridad del país, para, posteriormente, incorporar lo necesario e ir caminando conforme a los tiempos.

Resaltó que durante ese período de enfrentó un sinfín de situaciones complejas, como alteraciones al orden público y el período de elecciones, que en 2010 causó un cambio de gobierno con diferente visión política. Además, ocurrió uno de los terremotos más importante en la historia del país.

La institución enfrentó también un cambio de dependencia administrativa, pues pasó de un ministerio técnico a otro político, como lo es el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

También se asumió otras obligaciones, como el control de armas y explosivos, lo que obligó a crear una nueva Dirección para ello.

Explicó que el campo del general director es bien vasto y cuando hay situaciones de importancia, y esa jefatura toma conocimiento de ellas, la historia institucional demuestra que ellas se enfrentan con la verdad, con transparencia y con vergüenza en forma mediata para tratar de revertir los hechos, porque para Carabineros es importante el sitio que la Institución tiene ante la comunidad.

Los plazos de prescripción no fue un tema que lo haya visto con mayor profundidad. Sin embargo, manifestó su apoyo a las medidas que el general director en ejercicio está planteando. En su gestión si se tomaba conocimiento de un hecho se adoptaban de inmediato las medidas conforme a la gravedad de lo acaecido en virtud de lo dispuesto en las normas internas.

Conocimiento del fraude investigado

En relación con el fraude investigado, señaló no contar con los fundamentos para hacer un análisis profundo, pues conoce de forma muy parcial la información, dada su falta de acceso a aspectos más formales. Manifestó, sin embargo, sentir frustración como exgeneral director de Carabineros, con más de 38 años de servicio entregados a plenitud a la institución, porque ella no es un estilo de vida, sino más bien una vida para sus miembros con la institución.

Consideró que la mayor frustración es no haber tenido las herramientas o las condiciones para haber detectado el fraude en esa oportunidad, pues de haber ocurrido, sin duda que las cosas hubieran sido diferentes, en tanto se hubiese tomado los cursos de acciones correspondientes.

Aseguró que durante su mando jamás tuvo alguna señal de que hubiese algo en esa área. Defendió que ejerció su mando de manera muy cercana a los estamentos institucionales y, en particular, con el personal. Participó en actividades de terreno, seminarios, visitas; aplicó las videoconferencias masivas para impartir instrucciones y tener ese nexo permanente con el personal.

Como general director, responsable de cumplir el mandato constitucional de Carabineros de Chile, destinó todos sus mayores esfuerzos y capacidades en la gestión estratégica y operacional, para que el personal también tuviese mejores condiciones y, así, se le pudiese exigir la demanda que toda la comunidad permanente y crecientemente exige a sus carabineros.

Gastos reservados

Señaló no recordar los montos de la época, pero explicó que se distribuían entre los diferentes estamentos de la institución para su uso conforme a la ley, en su condición de “reservados”. Eran recursos de los cuales no se rendía cuenta en detalle como pudiera ser algunos de representación, y anualmente se informaban a la Contraloría General de la República. La distribución y custodia de estos recursos recaía en la Dirección de Finanzas, siendo su director, entonces el general Iván Whipple, quien tenía la responsabilidad de su custodia.

Detalló que Whipple ya era el director de Finanzas durante el mandato del general Bernales y luego se propuso para que continuara en el cargo, pues tenía el perfil para desempeñarse en esa área.

Aseguró desconocer las planillas con distribución de gastos reservados que circulan en la Comisión Especial Investigadora. Sin embargo, señaló tener claridad de las condiciones para el uso y las restricciones legales que tienen, por lo que le resultó obvio que no autorizaría recursos para que fueran destinados a quienes no corresponde, es decir, a personas ajenas a la institución.

Declaró taxativamente que jamás autorizó pagar fondos a subsecretarios. Sin embargo, afirmó no recordar a quiénes se entregaban esos recursos en particular. Puntualizó que se asignaban a los estamentos y no a las personas; es decir, no eran para usos personales, sino para utilizarlos conforme a la norma legal, para apoyar la gestión que realizaban esos estamentos.

La distribución se hacía por intermedio de la Dirección de Finanzas, con una metodología propia, en la que como director general nunca se interiorizó.

Asimismo, el certificado de buena inversión que se remite a la Contraloría General de la República, era elaborado por el general director como jefe del servicio. Ese informe, que es globalizado, se acompaña de un oficio que el general director debe rubricar.

Fiscalización de la Contraloría General de la República

En cuanto a las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República, indicó que sus fiscalizadores pasaban mucho tiempo en la institución.

Reconoció no disponer del resumen auditorías del periodo de su mandato, pero tampoco recordó anomalías de importancia.

También señaló desconocer las declaraciones del general Echeverría, así como la participación de los abogados Unda y Badilla en materias de reencasillamiento de ex funcionarios en condición de retiro. Recordó que esa norma daba al personal civil de planta la equivalencia del personal de planta operativo de línea; es decir, de los carabineros de orden y seguridad y de finanzas, que era todo el personal de línea. Había un grado que no había logrado tener el personal civil.

Los recursos a pagar, que la Corte Suprema dirimía si ha lugar o no, se requerían a la Dirección de Presupuestos. Los servicios a los abogados no eran financiados con recursos institucionales cualquiera, sino que existía un trámite diferente, mediante la Dirección de Presupuestos.

Señaló que los oficiales Reyes Momberg y Jorge Serrano estuvieron trabajando en la Dirección General durante su gestión. El coronel Serrano fue jefe de Relaciones Públicas, mientras que el coronel Reyes Momberg estuvo como asesor de Finanzas, con tareas propias que había en la Dirección General. Fue una relación permanente, netamente profesional, de mayor amistad y cercanía, un buen trato y una buena comunicación, pero no con un nexo más personalizado.

En materia de cambios estructurales sugeridos, compartió las definiciones que ha estado haciendo el mando en ejercicio, puesto que se manifestó muy respetuoso en esa materia.

Dirección de Inteligencia

Puntualizó que no recordaba haber visto una investigación expresa en este tipo de materias por parte de la Dirección de Inteligencia.

Acotó que durante su gestión se fortaleció la inteligencia a través del departamento de Asuntos Internos, aunque con algunas limitaciones.

Aseveró que Asuntos Internos tiene la facultad de hacer investigaciones frente a todo el estamento institucional. Es decir, no existen áreas vedadas, pues ante cualquier indicio que detecte en alguna materia, puede efectuar su labor profesional.

Sin embargo, hay leyes de privacidad que limitan muchos aspectos.

En lo referido a la unidad de Asuntos Internos, indicó que desconocía qué elementos legales para hacer mayores investigaciones que las propias de la institución haya tenido Asuntos Internos.

Solicitud de recursos al Ministerio de Hacienda

Recalcó que no recuerda haber requerido más recursos del Ministerio de Hacienda. Era durante la discusión del presupuesto institucional en el Congreso donde se

defendían los proyectos para cubrir algunas demandas y, en algunos casos, proyectos de arrastre. Sin embargo, durante el curso del año no se solicitaba recursos extras al Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos.

Matrices de riesgo institucional

Refirió que las matrices de riesgo tenían un horizonte de siete años. Precisó que le correspondió trabajar en ese tema bastante tiempo, centralizándolo en la Inspectoría General. No recordó, sin embargo, que las matrices se hayan concretado, validado o ejecutado en otras instancias.

GUSTAVO GONZÁLEZ JURE, EX GENERAL DIRECTOR DE CARABINEROS DE CHILE (15/09/2011-08/09/2015) Sesiones del 29 de mayo y del 05 de junio de 2017

Política institucional durante su administración

Relató que durante todo el período en que ejerció el mando, la orientación institucional y sello fundamental fue la potenciación y mantención del orden y la seguridad pública. Resaltó que existe una misión impuesta por la Constitución Política de la República que dispone que Carabineros debe garantizar el orden y la seguridad pública y, además, dar eficacia al derecho. Esa es la función primordial del general director.

En esta materia recordó que se adoptaron una serie de medidas para que los carabineros del escalafón de Orden y Seguridad que realizaban labores administrativas o de secretaría salieran a la calle, incluyendo al propio general director. Por ello el sello de su gestión fue “todos a la calle”, como una orden permanente de ese entonces.

En esa oportunidad se potenció y reestructuró el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, extendiéndose a 50 comunas, lo que incidió de gran manera en los recursos extraordinarios que se solicitaron para ello, que fue una inyección importante de recursos, sobre \$50.000 millones para construcción de cuarteles, adquisición de vehículos policiales, compra de todo tipo de armamento y de accesorios en las comisarías; habilitación de comisarías, etcétera. Destacó que en su período se entregaron más de 130 cuarteles, lo que significó gran cantidad de recursos.

Agregó que también en ese período se produjo un importante incremento en el número de manifestaciones públicas o sociales, con alto impacto mediático nacional, como fue el problema del gas en Magallanes, el conflicto en La Araucanía, la toma de terrenos con edificaciones en Isla de Pascua y en el norte del país,

las habituales marchas y otras. Estas manifestaciones sociales eran crecientes, dispersas y diversas. Crecientes, porque se incrementaban de manera gradual y constante. A ello se sumaban los problemas que había con los diferentes sindicatos, agrupaciones, pobladores, etcétera.

Por lo tanto, la dedicación de Carabineros estaba en, prácticamente, el orden público en todo el país. Detalló que esas manifestaciones duraban horas, días e, incluso, semanas.

Aparte de las labores habituales de policía preventiva y combate a la delincuencia, que era uno de los sellos de su gestión, existía la función operativa propiamente tal, de todo lo cual se dió cuenta varias veces en el Congreso Nacional.

Administración en el ámbito financiero y causas del fraude

Otra materia prioritaria fueron las licitaciones de las compras públicas, donde surgió la necesidad de crear una Dirección de Compras Públicas, lo que se hizo durante el primer año de su gestión, con profesionales internos y externos. Acotó que en varias ocasiones se concurrió a la Contraloría General de República para obtener ayuda en materia de licitaciones, porque había que ejecutar el presupuesto asignado con recursos extraordinarios de bastante cuantía.

Insistió en que el sello de su gestión fue la “Función Preventiva Operativa”, focalizado en la antidelincuencia, el que se plasmó en todo el país. Observó que la administración financiera quedó confiada a los expertos institucionales, que tenían formación profesional, que eran especialistas en la materia, pero que también conocían las fragilidades del sistema. Ellos efectuaban la administración, las asesorías, los registros, los controles; ejecutaban los procesos financieros, económicos y logísticos de toda la institución.

Reconoció que los oficiales a quienes se les confió la labor de administración financiera institucional, resultaron estar implicados en los hechos que están siendo ahora investigados. Todo ello produjo una evidente ineficacia en el control interno, porque los oficiales que debían efectuar el control respectivo estaban involucrados en los hechos.

Además, la alta complejidad de los temas asociados a la administración financiero-contable de la institución determinó una especialización por parte de la jefatura, la que debía permanecer largo tiempo, debilitando con ello la rotación. Explicó que uno de los motivos por los cuales no se podía hacer esta rotación era precisamente por la especialidad que ese personal tenía en el proceso. Había una política de mantención, de estabilidad del personal técnico especializado, así como de aquellos oficiales y civiles contratados para ello, y que después resultó implicado en los hechos.

Junto a lo anterior, aludió también a la compleja estructura financiero-contable exigida por las diversas escalas y sistemas de remuneraciones, por los distintos tipos de contratos y las variadas leyes atinentes a las vinculaciones laborales con la institución.

En síntesis, prosiguió, el sistema institucional contaba con diversos niveles de relación contractual: oficiales de fila, oficiales de los servicios, profesionales, civiles, personal de carabineros, entre otros, cada uno asociado a su propia lógica remuneratoria, lo que generó que los encargados de su cálculo y pago permanecieran largo tiempo por causa de la especialidad que adquirirían.

Detalló que algunas de las variadas asignaciones eran la de máquina, de rancho, de jornada completa, de permanencia en actividad, de bonificación de mando y de administración.

Opinó que el fraude se fraguó a partir de un complejo enredo de administración financiera por parte de expertos a quienes se confió la misión de manejar financieramente la institución.

Asimismo, no se contaba con facultades normativas intrusivas por parte de Asuntos Internos, a raíz de las limitaciones emanadas de la ley que protege la vida privada y los datos personales. Por lo tanto, no había posibilidad de que Asuntos Internos pudiera controlar el sistema financiero de cada una de las personas de las cuales se pudiera tener alguna sospecha.

Advirtió que la Dirección de Finanzas tampoco opera en forma autónoma, pues está sujeta al Reglamento N° 21, aprobado por el Decreto Supremo N° 221, de 1981, que le asigna las funciones de auditoría, de finanzas y de abastecimiento, en carácter de obligatorias. Además, esa Dirección está a cargo del control total del presupuesto.

La función financiera de la Dirección de Finanzas comprende tres áreas: planificación financiera, administración del presupuesto y administración de fondos públicos o internos.

Fiscalización de la Contraloría General de la República

Resaltó que durante su gestión la Contraloría General de la República realizó veinte auditorías y veinte investigaciones especiales, de las cuales se dio cuenta al general director.

Detalló que las investigaciones especiales estaban centradas fundamentalmente en la Dirección de Logística, en las licitaciones. Por entonces se cursaron también 66 sumarios administrativos, de los cuales 63 fueron realizados por la propia institución por disposición del general director y de la Inspectoría General.

Reiteró que entre las auditorías e investigaciones especiales se incluyó una, en 2012, por pagos indebidos, tras lo cual se implementaron algunas medidas dispuestas por la Contraloría. Aseguró que en ese período se confió mucho en las auditorías externas que efectuaba la Contraloría General de la República en las distintas altas reparticiones y en las demás unidades, en particular a la Dirección de Logística, a la Dirección Salud, a la Dirección de Bienestar, al Hospital de Carabineros, a la Dirección de Personal y Remuneraciones.

Reconoció que no existían razones para desconfiar de la labor realizada por los ahora involucrados, ya que existía una especie de certificación por parte de la Contraloría General de la República.

Resaltó que esas 40 fiscalizaciones, entre auditorías e investigaciones especiales, se efectuaron porque la institución concurrió a la Contraloría para manifestarle la necesidad de auditar mucho más las materias de licitaciones, dada la cuantía de los recursos asignados a la institución y porque el Ministerio de Hacienda necesitaba que ejecutáramos rápidamente el presupuesto asignado, que durante años se había acumulado.

Citó como ejemplo una auditoría efectuada al final de su período, cuyo preinforme se entregó a fines de 2014 y el informe final en marzo de 2015, referida a la Dirección de Personal y Remuneraciones, con una muestra de alrededor de 800 funcionarios. Sostuvo que, a pesar de que la auditoría se hizo con cierta profundidad, no se logró detectar las anomalías.

En las auditorías efectuadas por la Contraloría General de la República nunca detectaron un fraude de esta naturaleza y de esta magnitud, como tampoco alguna evidencia de fraude. El propio contralor ha señalado que no había cómo detectar evidencia de fraude, por varias razones; como la complejidad del sistema, que quienes debían controlar estaban involucrados en los hechos, la vulnerabilidad del sistema informático, la forma de administración financiera de Carabineros, etcétera.

Recalcó que era muy difícil de detectar la evidencia de fraude atendida la organización delictual que estaba operando, pues la administración financiera estaba confiada en los mismos expertos institucionales que tenían una formación específica sobre la materia y que estaban involucrados en los hechos.

Declaró que nunca tuvo a la vista algún grado de sospecha, ni como general director ni como general subdirector. También fue director de Personal, pero indicó desconocer cuándo pudo haber comenzado a operar ese sistema, dado que carece de antecedentes concretos, ni tiene acceso al sumario administrativo.

Además, las auditorías demoraban sobre tres meses y, a veces, mucho más, en reparticiones tales como la Dirección de Salud, la Dirección de Bienestar, la

Dirección de Logística, Remuneraciones y Personal. Aseguró que la Contraloría hizo su trabajo en esos rubros, mediante un sinnúmero de auditorías.

Por otra parte, las matrices de riesgo se elaboraron a través de la Inspectoría General de la época, entidad que estuvo a cargo de su implementación, junto a las respectivas altas reparticiones. Hizo presente que esas matrices de riesgo, que se enviaron al Ejecutivo, se establecieron en determinadas áreas, como Salud, Logística y se intentó en Bienestar. No estaba considerada Finanzas, por cuanto se entendía que bastaba con la Contraloría General de la República. Estimó que ese órgano contralor tenía sus propias matrices de riesgo respecto de lo que debían controlar. Resaltó que todos los años se presentaba la Contraloría a auditar, lo que se hizo más extensiva durante ese tiempo.

Adicionó también el control de la UAF, creada en 2003, que exigía a los sujetos obligados, las entidades financieras, a reportar cualquier operación de carácter sospechoso e informar toda operación en efectivo que superara un monto determinado, que, a la sazón, eran alrededor de \$5 millones.

Lo anterior se complementó con varias instrucciones de la UAF que llegaron a todos los estamentos. Por todo lo anterior, argumentó que era difícil desconfiar de la labor que realizaba la Inspectoría General, la contraloría interna de la inspectoría, la contraloría financiera y la Contraloría General de la República.

Afirmó que la Unidad de Análisis Financiera, UAF, nunca presentó alguna alerta a la institución, posiblemente porque no tomó conocimiento al respecto. Observó que son las entidades obligadas las que deben informar o reportar a esa entidad, utilizando para ello el ROS (Reporte de Operaciones Sospechosas) o el ROE (Reporte de Operaciones en Efectivo).

Tampoco hubo información del Servicio de Impuestos Internos y las declaraciones de patrimonio que se hacen a la Contraloría General de la República. Opinó que existen algunos vacíos en la declaración de patrimonio, como lo manifestó el propio contralor.

Aclaró que su cargo no era el fiscal general administrativo de Carabineros de Chile. Explicó entonces que los sumarios se determinan de acuerdo con un reglamento, y el fiscal es quien determina la sanción aplicable, y de la cual no tiene conocimiento el general director, mientras el funcionario no sea expulsado o haya una moción de desvincularlo de la institución. Recalcó que en el proceso administrativo el general director no es instancia, y no tiene facultades para entrometerse en un sumario administrativo. Lo que puede hacer es disponer el sumario administrativo, caso en que se constituye en jefe dictaminador. Pero lo normal, advirtió, es que las auditorías llegaran al estamento Inspectoría General y autoridades de gobierno.

Observó que en la auditoría N° 30 se hizo el sumario correspondiente y no se determinaron responsabilidades. La temática no incluyó Remuneraciones, sino que se inició a raíz de una denuncia de mal uso de calzados de estacionamiento.

Repitió que el general director no exonera, puesto que sólo es instancia cuando existe una proposición de desvinculación de un oficial de Carabineros o de cualquier funcionario, y éste manifiesta su disconformidad con la medida disciplinaria administrativa.

Insistió en que no exoneró a nadie, pues no fue el fiscal general de la Institución. Acotó que Carabineros se rige por un ordenamiento jurídico, en el que se establece el debido procedimiento administrativo, como el que tienen todas las entidades, incluyendo esta Comisión Especial Investigadora, pues de lo contrario se podría transformar en una comisión para investigar instancias que están prohibidas por la Constitución.

Adicionó que ese debido procedimiento administrativo tiene sus reglas y competencias, las que no se pueden alterar, por ejemplo, indicándole al fiscal que aplique una determinada sanción disciplinaria. El general director no cuenta con competencia para hacerlo.

Recalcó que no exoneró, en su momento, a los cabecillas del fraude de los hechos ocurridos años atrás en el Departamento de Remuneraciones. Ello pues no tenía razones justificables para revisar Remuneraciones, dado que estaba siendo auditada permanentemente por la Contraloría General de la República, quienes son los expertos. El general director no tiene capacidades, experticia ni competencia para hacerlo, como la tienen la Contraloría, la Dirección de Presupuestos o la Inspectoría General, a través de la Contraloría Financiera. De hecho, aclaró, esos son los mecanismos de control: Inspectoría General, a través de la Contraloría Financiera, a través del departamento de Asuntos Internos. Durante su administración se trasladó el Departamento de Asuntos Internos desde la Dirección de Inteligencia a la Inspectoría General, pues estimó que había razones fundadas para hacerlo.

Destacó luego que rescató una jurisprudencia muy antigua, que es relevante para todos los jefes de servicio. Ello pues el jefe superior del servicio es quien tiene la tuición superior y la supervigilancia del servicio público que dirige. La jurisprudencia administrativa entiende que, como tal, él es y debe ser responsable de la marcha superior del mismo.

Su responsabilidad será directa cuando se acredite una absoluta falta de idoneidad técnica y administrativa para llevar esa dirección superior, y será indirecta, hasta llegar a desaparecer, cuando las actuaciones o hechos que originen una contravención o un hecho ilícito sean obra de subalternos que prescindieron de su política directiva o simplemente aprovecharon la complejidad del servicio público para impedir que

la jefatura superior pudiera tener conocimiento de tales hechos y ponerles un pronto remedio.

Consideró necesario observar que la estructura piramidal y jerarquizada de Carabineros provoca que siempre existan jefaturas de nivel inferior en cada organismo, y a las cuales se les ha confiado la realización de parte de la función pública y, en este caso, de la función de control y supervisión. Por lo tanto, arguyó, es imposible que se pueda controlar toda la institución, en todos los ámbitos. Por eso existen esos niveles, con sus respectivos grados de responsabilidad y atribuciones.

Acerca de la prescripción de la responsabilidad administrativa, relató que se encuentra establecida en el Reglamento N° 11, de Disciplina, donde se dispone que dura 6 meses. Reconoció que este plazo fue uno de los problemas que siempre se ha tenido respecto de la prescripción.

Recordó que hace muchos años, trabajando en el Consejo Asesor Superior, se hicieron intentos por cambiar el Reglamento de Disciplina en varios rubros, incluyendo la prescripción, pero ello no prosperó, pues era muy difícil hacer modificaciones a un reglamento de disciplina tan asentado en Carabineros.

En la actualidad, dentro de las medidas propuestas se incorpora una prescripción de 5 años y que la renuncia no puede ser concedida de manera inmediata respecto de quien la solicite, sino transcurridos 6 meses y hasta que, por lo menos, termine el sumario o la investigación administrativa.

Asuntos Internos

Detalló que el Departamento de Asuntos Internos tiene por finalidad fiscalizar, detectar e investigar la mala conducta funcionaria, la corrupción y abusos policiales, o bien las violaciones a las normas y los códigos de conductas para su sanción oportuna, asegurando la validez y vigencia de los derechos de los funcionarios y de las personas.

El Departamento de Asuntos Internos fue trasladado desde la Dirección de Inteligencia a la Inspectoría General, a fines de 2012, respondiendo a un renovado enfoque que se hizo en esas materias en virtud de sus facultades legales.

Dependía de la Inspectoría General, pues se estimó que esta entidad, que tenía la función de controlar, supervisar y fiscalizar todas las áreas operativas, como Finanzas, Inteligencia y Logística, debía tener un departamento de esta naturaleza. No obstante, admitió, con el tiempo se determinó que era mejor que volviera por diversas razones, dado que depender del sistema de inteligencia le daba mayores atribuciones, pues no tenía facultades intrusivas, en razón de la ley que protege la vida privada y los datos personales.

El inspector general en esa época era el general Carlos Carrasco.

Nombramiento del alto mando de Carabineros

Con respecto al nombramiento del general Echeverría, recordó que en su oportunidad se hizo una proposición junto con otros 9 o 10 generales, de las especialidades de sanidad, justicia y finanzas. Los criterios para proponer al general Flavio Echeverría fueron su preparación y formación académica, pues era contador auditor, con un máster y dos MBA en materia financiera. Tampoco tenía sanciones previas. Alegó que ninguno de los oficiales que le seguía en antigüedad tenía esos estudios, por lo que no había ninguna duda de que tenía las capacidades necesarias para servir en el cargo.

Reconoció que nunca había trabajado con él ni lo conocía, pero había que darle un movimiento al escalafón de Intendencia, pues el general Iván Whipple tenía seis años en el cargo de director de Finanzas. Entonces se propuso el ascenso a general de alrededor de nueve o diez coroneles, lo que fue aprobado por el Ministerio del Interior.

Detalló que realizó una propuesta genérica con todos los generales, en la que se incluyó al general Echeverría, quien tenía la mayor antigüedad. La propuesta se debía hacer, según la Ley Orgánica Constitucional N° 18.961, al Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

El general Whipple ya había estado cerca de seis años en el cargo y era necesario darle movimiento al escalafón, como también ocurrió con el escalafón de Sanidad, con el escalafón de Justicia, más los otros cargos que en esa oportunidad se renovaron.

Respecto de la designación de los generales señaló que obviamente se observa la forma de vida, así como un desarrollo profesional que se debe verificar, como la existencia de sanciones, la hoja de vida y sus condiciones. Admitió que era difícil analizar el tema del patrimonio, pues no se cuenta con herramientas para hacerlo. Solo está lo que se ve y lo que se comenta.

Sin embargo, en el caso particular del general Echeverría se adoptó la decisión tras analizar su hoja de vida. Era un oficial que no tenía sanciones y había ejercido cargos de relevancia dentro de esta estructura financiera.

Resaltó que fue nombrado general cuando tenía 37 años de servicio, por lo que algún grado de conocimiento podía tener de las personas, aunque no haya trabajado con ellas, puesto que no había laborado con el general Echeverría, no había sido subalterno en ninguna de las altas reparticiones en las que debió servir, pero hay un conocimiento previo respecto de las cualidades profesionales, personales y también académicas de todos los generales.

Entonces, se hizo una propuesta al Poder Ejecutivo, a través el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que como se aceptó culminó con los

respectivos decretos supremos firmados por el ministro del Interior, por orden del Presidente de la República.

Durante su gestión, recordó que ejercieron el cargo de ministro del Interior Rodrigo Hinzpeter, Rodrigo Peñailillo, Jorge Burgos y Andrés Chadwick. Es decir, cuatro ministros, en los diferentes años en que hubo que hacer estas propuestas y eso es lo normal. No hay ninguna diferencia con otros años.

En el caso del nombramiento del general Echeverría, ocupaba el cargo de ministro Rodrigo Hinzpeter. Todos los generales ascendieron a contar del 1 de enero del 2012.

Gastos Reservados

Aseguró no tener conocimiento de pagos con fondos de Gastos Reservados que se hayan hecho a civiles, pues esos recursos se derivaban exclusivamente a las altas reparticiones. Reconoció, sin embargo, que en esa materia cada general director, de acuerdo con las facultades que le otorga la Ley Orgánica de Dirección y Administración, aplica sus propios criterios para distribuir esos fondos. El certificado de su uso debe, por ley, ser firmado por el jefe del Servicio.

Aseguró que nunca detectó algo extraño en el manejo de los fondos reservados, pero dado que existía una cantidad de información acerca de su uso, como la emanada de la Contraloría General de la República, a través de sus dictámenes, y del Servicio de Impuestos Internos, se hacía un poco difícil determinar para qué servían los gastos reservados. Citó un dictamen que establecía que “sobre la base de lo anterior, la misma jurisprudencia administrativa ha señalado que se trata de gastos respecto de los cuales la autoridad administrativa tiene mayor discrecionalidad para su empleo, lo que implica que la Contraloría General no está en condiciones de verificar con exactitud el destino u objeto del gasto en cuanto este no debe ser contrario a la ley, ya sea porque los recibos globales de rendición de cuentas no reflejan con precisión tal objetivo o destino, como porque esta institución fiscalizadora debe atenerse, en definitiva, al certificado de buena inversión presentado al efecto.”

Entonces, reiteró, no se detectó ninguna anomalía, pues cada general director, de acuerdo a su facultad de administración y de dirección de la institución, puede determinar la forma de distribución de esos recursos. Necesariamente debe ser disgregado, y cada mando determina su conveniencia. En su administración, por razones de mejor servicio, optó por una distribución en la rendición de cuentas, lo que quedó radicado en las altas reparticiones.

Aseveró que no tuvo conocimiento del pago de fondos de gastos reservados a los subsecretarios. De hecho, arguyó, durante su mandato no tuvo subsecretario de Carabineros, pues el cambio al Ministerio del Interior fue en 2011.

Declaró desconocer el listado de gastos reservados de diciembre de 2009 en poder de la Comisión Especial Investigadora. Más aun, advirtió que por él no pasaron ni aprobó listados.

Recalcó que quien recibe los gastos reservados es la alta repartición y quien esté en ella, para los fines que establece la Ley N° 19.863 sobre Remuneraciones de Autoridades de Gobierno y Cargos Críticos de la Administración Pública.

Agregó que también existe jurisprudencia al respecto, alguna que le concede una orientación más amplia y otra más restringida. Aclaró que por ese motivo solicitó que se le indicara el procedimiento, que es bastante *suis generis*, porque prácticamente le entrega la responsabilidad al jefe del órgano con el certificado de buen uso. Sin embargo, esa autoridad no tiene cómo comprobar el buen uso. Insistió en que ello es muy difícil, porque además se establece por glosas presupuestarias que constan de diferentes subtítulos.

Opinó que la ley sobre la materia está un poco coja, porque debiese establecer el otorgamiento de mayores atribuciones a la Contraloría General de la República, la que precisó que esos fondos tienen la sola limitación de que no deben ser empleados en campañas políticas ni en pagos de honorarios.

Asimismo, acotó que hay un informe del Servicio de Impuestos Internos que asimila los gastos reservados a los gastos de representación. En todos aquellos casos en que no se puede emplear otro tipo de ítem, se recurre a los gastos reservados.

Por ello, consideró que la regulación es muy amplia y queda al criterio discrecional de las instituciones.

Mutualidad de Carabineros

Respecto de la Mutualidad de Carabineros, refirió que es una corporación sin fines de lucro, cuyo objetivo principal es gestionar seguros sobre la base de primas en favor de todo el personal activo de Carabineros de Chile, de la Policía de Investigaciones y del personal pasivo que voluntariamente desee mantener la calidad de asegurado, y de sus correspondientes grupos familiares. Además, la Mutualidad busca promover sistemas de previsión y ayuda mutua en beneficio de sus integrantes. Su existencia data de octubre de 1916, o sea, desde hace cien años.

La Mutualidad también tiene particularidades, como que los seguros de vida son de por vida y los paga cada carabinero a través de una prima.

Se rige por el Decreto Ley N° 1.092, de 1975, que le dio continuidad desde su fundación en 1916, regulando su patrimonio e inversiones y limitándola a un mercado específico y cerrado de asegurados, esto es, los miembros de carabineros, de la PDI activos, y los pasivos si lo desean.

Los contratos de seguro de vida se hacen por representación del general director. Destacó que es obligatorio, por ley, contar con ese seguro.

El capital asegurado de los carabineros en general es de doce sueldos imponibles. Además, tienen beneficios especiales por muerte en acto de servicio y otras prestaciones, a lo que se debe agregar un grupo de seguros voluntarios que cada carabainero puede contratar y que consideran seguros contra incendio, seguros por responsabilidad civil para vehículos motorizados, seguros de renta temporal para personal sin previsión y que pasa a retiro con menos de veinte años de servicio y varios otros, como los dotales.

La Mutualidad ha tenido, desde sus inicios, un Consejo de Administración, el que está determinado y establecido por un estatuto que se encuentra aprobado según las normas vigentes y que ha sido objeto de cuatro o cinco modificaciones desde el año 1918 a la fecha.

El Estatuto de la Corporación establece la forma de nombramiento del Consejo de Administración y del gerente de administración, que es nombrado por el Consejo por el período que estime conveniente. Los demás integrantes también son elegidos de la manera en que lo determina el estatuto. Existen algunos por derecho propio y otros que son determinados por el Consejo de Administración, sobre la base de ternas que debe pedir a la Dirección General y a los círculos del personal en retiro, porque lo conforman nueve personas de diferentes ámbitos. En esa instancia están representados prácticamente los grados fundamentales de Carabineros y del personal pasivo.

El Consejo Directivo es presidido por el general director desde el proceso fundacional, hace 100 años, porque así lo dispone el estatuto, que está aprobado por la asamblea general. Por lo tanto, todos los generales directores fueron presidentes de esta Corporación, y el propio González Jure es actualmente su gerente, nombrado por el Consejo de Administración.

Opinó que, por tratarse de una corporación de derecho privado, la Mutualidad no puede estar inserta en la institución. Destacó que nunca ha tenido problemas graves, ni siquiera menores. Siempre ha tenido una cobertura bastante positiva, con excedentes que los quisiera cualquier corporación de seguros.

Observó que la Mutua de Carabineros no es una materia que tenga relación con el fraude en investigación, toda vez que se trata de una corporación de derecho privado que está escindida de la Institución.

Por estatuto, los integrantes del directorio reciben, no una dieta, sino un porcentaje correspondiente al 0,0025% de los excedentes, porque tienen una responsabilidad pecuniaria por el manejo y la administración de la Corporación.

JAVIER CRUZ TAMBURRINO, DIRECTOR DE LA UNIDAD DE ANÁLISIS FINANCIERO (UAF) Sesiones del 5 y 12 de junio de 2017

Papel de la Unidad de Análisis Financiero

Relató que la UAF fue creada para prevenir la utilización del sistema económico, y particularmente para la prevención de dos tipos delictuales: el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

Explicó que esa misión se establece a través de la vinculación como delito autónomo del lavado o de la vinculación con algún delito denominado precedente, los que se encuentran preceptuados el artículo 27 de la Ley N° 19.913. En ella se tipifica el lavado como el ocultamiento o disimulación del origen ilícito de determinados bienes, a sabiendas de que provienen, directa o indirectamente, de la perpetración de hechos constitutivos de alguno de los delitos bases señalados, los que se identifican en un catálogo de aproximadamente 70 delitos de la más diversa índole.

Consideró muy importante tener presente esa normativa, pues el sistema de la UAF puede tener algunas limitaciones en la entrega de información a terceras personas, respecto de la que recibe a través de los reportes de operaciones sospechosas.

Operación del sistema

Mencionó que, en términos generales, el sistema funciona en cuatro etapas:



La etapa de detección y prevención es realizada por entidades públicas y privadas. Las entidades públicas están autorizadas para enviar reportes de operaciones sospechosas desde marzo del 2015, cuando se aprobó la última modificación de la Ley N° 19.913.

Etapa de detección. Se materializa después de un análisis en el cual los informantes envían un reporte de operación sospechosa, que es confidencial, a la Unidad de Análisis Financiero, la que a su vez tiene una labor de inteligencia financiera consistente en determinar y detectar, a través de la información recibida y del cruce de variadas bases de datos, la existencia de indicios de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo.

Etapa de persecución. Aunque la UAF reciba un reporte en el cual aparezcan indicios de existir algún otro tipo de delito, para poder evacuar ese informe a la fiscalía necesariamente debe haber indicios de lavado de activos, o sea, de maniobras de ocultamiento, tal como lo establece el artículo 27 respecto de la tipología legal de lavado.

Resaltó que la UAF sólo puede entregar información al Ministerio Público, no a las policías ni a ninguna otra entidad. Sin embargo, existe una pequeña salvedad respecto de los casos del antiguo proceso penal, que son los juzgados del crimen, en caso de que soliciten algún tipo de información. No obstante, el 99,9% de la información va única y exclusivamente al Ministerio Público.

Etapa de sanción. Posteriormente, el organismo persecutor, al recibir dicha información, analiza esos indicios para determinar si se puede configurar una investigación que pueda terminar en una sanción de parte del Poder Judicial.

Detalló que actualmente la UAF tiene 38 actividades económicas bajo su fiscalización, además del sector público, que se agregó en 2015. En total, existen más de 6.587 personas naturales y jurídicas bajo su fiscalización, siendo bastante variopintas las actividades económicas presentes: bancos, casas de cambio, hipódromos, casinos, etcétera. Destacó que ese hecho representa un desafío importante para la UAF en su proceso de fiscalización, pues debe conocerse la forma en que funcionan estas actividades, lo cual conlleva un problema no menor para los recursos humanos que deben asistir a esos lugares, cada uno de los cuales tiene su propia cultura organizacional y de trabajo.

38 actividades económicas

- Administradoras de Fondos de Inversión Privados
- 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 Valores
- Corredores de Bolsas de Productos
- 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 Opciones
- Organizaciones Deportivas Profesionales 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

Sector público

- Ministerios
- Intendencias
- Gobernaciones
- Gobiernos Regionales
- Municipalidades
- Empresas públicas creadas por Ley
- Superintendencias
- Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad
- Órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa
- Contraloría General de la República

6.587 personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, al 31/12/16.

Qué se reporta a la UAF

Indicó que de parte del Servicio Nacional de Aduanas se recibe información respecto de las declaraciones de porte y transporte de efectivo por frontera. Ejemplificó que en caso de que se declaren más de US\$ 10.000, Aduanas envía esa información para efectos de inteligencia. Puntualizó que sólo durante 2016 se recibieron más de 3.181.000 datos. Se trata de un reporte objetivo, que no requiere ningún tipo de análisis por parte de la entidad que lo envía.

Finalmente, por la vía del reporte de operación sospechosa, que es el elemento más importante para realizar inteligencia, se recibieron más de 3.366 reportes en 2016. Ellos se analizan a través del área de inteligencia, que los revisa todos en una labor bastante ardua, dado que, a partir de 2015, el departamento de inteligencia cuenta solo con 12 analistas.

Concepto de operación sospechosa

Refirió que por operación sospechosa se entiende a 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 8 de la Ley N°18.314, sobre de conductas terroristas. Agregó que el artículo 8 está referido a financiamiento.

Asimismo, para que los sujetos obligados puedan llegar a esa conclusión, de la inusualidad o carencia de justificación, debe existir una revisión, que la debe entregar un sistema de cumplimiento normativo que permita detectar esta inusualidad. En caso contrario, sería muy difícil o se estaría sujeto al azar.

Insistió en que el reporte es una información que no tiene periodicidad ni monto monetario establecido, se ve caso a caso. Normalmente, existen distintos niveles y profundidad en el tipo de reportes que se reciben, y una característica muy importante del reporte es que debe ser hecho de buena fe. La ley contempla una serie de características de protección legal para quien reporta confidencialmente, pues si lo hace de buena fe, está relevado de responsabilidad penal, administrativa y civil al enviar la información a la UAF. Ello se hace a través de un portal *on line*, con claves, es decir, es un sistema seguro de la UAF para recibir ese tipo de información de manera digital y tener la menor cantidad de documentación sobre la mesa.

Con los reportes de operaciones sospechosas recibidos, se realizan los cruces en bases de datos, previa selección, dada la cantidad de reportes que se revisan. Hay revisores previos para determinar algunos aspectos que puedan resultar más llamativos, en el caso de que se tratara de funcionarios públicos, o los montos o algún otro elemento que el reporte pueda entregar. Se hace una primera selección de los reportes para darles una categorización a aquellos que serán automáticamente asignados a analistas. Es decir, se hace una especie de orden de prelación para determinar cuáles reportes no tienen las características propias para generar un informe de inteligencia.

Aclaró que el reporte de operación sospechosa que se envía a la UAF no es una denuncia, toda vez que no gatilla procedimiento judicial, sino que uno administrativo. El informe que se envía al Ministerio Público tampoco es una denuncia, toda vez que como contiene indicios, su naturaleza jurídica es distinta; pero es obligatorio para el Ministerio Público corroborar, a través de los instrumentos que establece la normativa penal, si lo que la UAF le envía como información de inteligencia puede ser presentada para una investigación formalizada.

Resaltó que el elemento fundamental de todo este sistema es la confidencialidad, tanto de quien entrega la información, el reportante, como en la UAF, donde existe obligación legal de secreto de por vida. Además, el artículo 31 establece que debe existir el secreto durante la investigación, situación que se respeta a medias. Relató que la UAF ha hecho más de 20 denuncias por vulneración del artículo 31, que establece que quienes deben conocer de la información son solo los abogados que participan, los fiscales, los jueces y el personal del tribunal.

Puso en conocimiento de la Comisión Especial Investigadora que durante 2015, cuando se autorizó a las entidades públicas a realizar el reporte de operaciones sospechosas, la UAF propuso al ministro de Hacienda, quien, a su vez lo hizo a la Presidencia, la instrucción de lo que se denominó Circular 20, que es una guía de recomendaciones para la implementación de sistemas preventivos antilavado y financiamiento de terrorismo, con especial énfasis en los delitos funcionarios para todo el sector público.

La UAF ha capacitado a más de 2.500 funcionarios públicos en esas materias y con el CAIGG (*Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno*) se está permanentemente auditando el avance de los distintos hitos que se han planteado para lograr, en el mediano plazo, una nueva herramienta de gestión interna, eficiente en materia de detección de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Mitos sobre la UAF

Alegó que muchas veces aparecen en la prensa facultades que hacen parecer a la UAF como una mega superintendencia, con facultades de las más diversas naturalezas, por lo que desmintió algunas aseveraciones erróneas, tales como:

- La UAF revisa todas las operaciones y transacciones del sector financiero y de los PEP. Eso no es así, pues la UAF no revisa todas las operaciones del sector financiero, que son millones y millones al mes, sino sólo si se recibe un reporte de operación sospechosa y en relación con la investigación que se derive de esas operaciones. Es decir, si un sujeto obligado no reporta a la UAF, ésta no puede investigar.

- La UAF inicia investigaciones de oficio. Explicó que la UAF no está autorizada para realizar inteligencia financiera de oficio; para esto es necesario que se active el procedimiento de reporte.

- Aplica las medidas intrusivas permitidas por ley. Señaló que si la UAF recibe un reporte, lo único que puede hacer para recabar más información es solicitar al sujeto obligado que la envíe; pero si aquel no la quiere enviar, no existe forma de exigirlo.

Tampoco puede ejercer acciones propias del Ministerio Público o de los tribunales de justicia, pues no puede investigar delitos que van más allá de su acción legal.

No tiene acceso directo al secreto tributario o bancario. Debe existir una investigación financiera iniciada para pedir a la Corte de Apelaciones de Santiago, a través de un ministro designado, el acceso a cuentas bancarias o a elementos de carácter tributario.

- Informa al Ministerio Público de cualquier delito. Indicó que al Ministerio Público solamente se le pueden enviar informes de inteligencia que conlleven indicios de lavado de activo o de financiamiento del terrorismo. Si le enviara un informe sobre otros delitos, sin esos indicios, se estaría contraviniendo la prohibición del artículo 13 de la ley.

- Es una agencia anticorrupción. Por el contrario, la UAF puede recibir muchos antecedentes, pero si la persona que está siendo corrompida

decidió guardar el dinero bajo el colchón y no realizar actividades posteriores de ocultamiento, la UAF queda limitada de enviar esa información al Ministerio Público.

Admitió que con ello se produce una situación incómoda, porque alguien podría señalar que la UAF sí recibió reportes, pero eso no significa que esos reportes hayan demostrado la existencia de elementos o indicios de lavado de activos.

Acotó que la UAF cuenta con facultades de fiscalización. De hecho, desde 2011 a la fecha ha realizado más de 600 fiscalizaciones *in situ*, desde Arica a Punta Arenas. Su equipo de fiscalización está compuesto por siete personas, quienes realizan revisiones en forma bastante seguida, abarcando prácticamente los 38 sectores económicos, desde Arica a Punta Arenas, es decir, se cumple una labor muy intensiva.

En esa labor, lo primero que se busca verificar es la existencia de los elementos básicos de los sistemas preventivos, desde la existencia de un encargado hasta manuales de operación y los procesos que permitan realizar la detección de una operación sospechosa, cuya definición se encuentra en el artículo 3° de la Ley N° 19.913. Sin ese esquema sería imposible detectar ese tipo de operaciones.

Mencionó, sin embargo, la existencia de un problema con el sector de bancos, debido a una colisión de normas en relación con el secreto bancario ya que, cuando la UAF debe fiscalizar a una de esas instituciones, no puede verificar el cumplimiento de las operaciones bancarias porque tienen prohibición legal de entregar esa información. Solo se puede acceder a ellas si existe una investigación financiera, es decir, de otro cauce y a través de los tribunales de justicia. Reconoció que no se trata de que lo hagan por mala voluntad, sino lisa y llanamente porque existe una colisión de normas que no se ha podido resolver.

Si bien el sector bancario sigue siendo uno de los que más reporta operaciones sospechosas a la UAF, consideró que se debe buscar la vía para que la normativa permita ejercer un control mucho más detallado sobre el nivel de cumplimiento de ese sector en esas materias. A nivel internacional, el sector bancario siempre será el más riesgoso, por razones obvias, por la cantidad de transacciones que realiza.

Por otra parte, la UAF tiene una limitación de carácter administrativa, relacionada con el criterio que primaba hasta el año 2015 en torno a las fiscalizaciones de la Unidad. Desde 2012 a la fecha, se han impuesto más de 1.400 sanciones administrativas a distintos órganos, incluidos los bancos. No obstante, ahora se enfrenta una nueva dificultad, ya que el criterio que entregaba la Contraloría hasta ese momento consistía en que la UAF podía iniciar un proceso administrativo de sanción de un no reporte de operación sospechosa desde el momento en que esa Unidad tuviera conocimiento de la operación; sin embargo, la UAF argumentaba que le resultaba imposible saber eso con anterioridad, pues no puede conocer que existe una operación de ese tipo si no conoce las operaciones que se ejecutan en el quehacer transaccional.

Desde 2015 existe un criterio distinto, en el cual se establece que el comienzo del plazo, o su “cómputo”, corresponde al momento en que se lleva a cabo la operación, aunque no la conozca.

Explicó que esa situación plantea dos problemas; por una parte, la UAF llegará siempre cuando la infracción esté prescrita y, por otra, existe un incentivo un tanto perverso a no reportar, por lo menos desde el punto de vista administrativo.

Por tal razón, la UAF ha solicitado que se le otorgue un plazo de prescripción distinto, tal como lo tienen la Superintendencia de Valores y Seguros u otros organismos, que son de tres o de cinco años. El ministro de Hacienda se ha mostrado muy receptivo a dicha solicitud.

Actualmente el plazo general es de seis meses. La ley de la UAF no establece un plazo específico, sino que debe regirse por los términos generales.

Enfatizó que debe solucionarse ese punto, que desde 2015 a la fecha ha dejado en muchas ocasiones a la UAF de brazos cruzados. De hecho, actualmente está en un juicio en la Corte de Apelaciones con una entidad bancaria por no envío de un reporte de operación en efectivo. Todos los sujetos obligados a cumplir con dicha disposición deben mantener registros por cinco años. La UAF sancionó a ese banco y en la Corte de Apelaciones esa Unidad está peleando para que a los reportes de operaciones en efectivo también se les aplique ese criterio, no solamente a los ROS.

Actualmente, se está en una situación que podría volverse aún más precaria en cuanto a las facultades fiscalizadoras y sancionadoras.

Acceso a los datos de los funcionarios de las FFAA

En materia de acceso a las bases de datos de los funcionarios de las Fuerzas Armadas, indicó que desde el año 2016 la UAF ha trabajado con la Contraloría General de la República, que cuenta con nuevas facultades legales, para la confección de listados de funcionarios. Ejemplificó que respecto de los funcionarios del Ejército, se ha avanzado muchísimo para tenerlas actualizadas. De hecho, hasta el año pasado no se tenía listas actualizadas de los funcionarios ni tampoco de aquellos en retiro. Por tanto, había allí un problema importante en el análisis de los datos para determinar si una persona que estaba siendo reportada, era o no funcionario público de alguna de esas instituciones y eso se podía replicar a quien estaba reportando, porque podía estar reportando el hecho, pero no sabía efectivamente que atrás había una persona que tenía un cargo de esas características.

Admitió que con las listas de Carabineros ha sido más lento el proceso, pues aún faltan datos para tener una lista completa respecto del personal activo de Carabineros y hacer un análisis mucho más rápido.

Destacó que esas listas sirven porque permiten hacer inteligencia estratégica, tener perfiles y una base de datos mucho más robusta respecto de distintos comportamientos de las personas que ostentan niveles de poder económico, respecto de las funciones que realizan, por sector geográfico, etcétera, algo que la UAF tiene un poco vetado. Se ha podido hacer con otros cargos públicos, pero no particularmente con las Fuerzas Armadas.

Reiteró que no percibe dificultad alguna en que la UAF pueda manejar las bases de datos de personal de las FFAA. De hecho, existe pena de cárcel, privativa de libertad, en caso de entregar cualquier tipo de información, de cualquier labor, que se realice dentro de la Unidad. Y resulta fundamental conocer a los funcionarios públicos del país.

Si bien sólo se puede enviar informes cuando existen indicios de lavado de activos, ello no significa que de acuerdo con su propia matriz de riesgo, la corrupción venga en importancia inmediatamente después del narcotráfico.

En un área compuesta por 12 profesionales, algunas se están especializando desde hace algunos años específicamente en delitos funcionarios, para que conozcan mucho mejor las maneras en que estos dineros puedan fluir.

Entonces, mientras más información tenga la UAF *ex ante*, es mucho más eficiente, para que cuando llegue un reporte poder abocarse a ello en el menor tiempo posible y no tener que comenzar reconstruyendo de cero.

Ampliación de facultades para la UAF

Respecto de la hipótesis del tipo de depósito y si eso tendría las características de un Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS), señaló que habría que evaluar caso a caso, porque hay que ser bastante cuidadoso con la labor que hace el sector privado, no solo el bancario, sino el privado en general. Si para la UAF es complejo evaluar teniendo bases de datos, para el sector privado es mucho más complejo determinar el origen de los fondos. Además hay un elemento muy relevante, que es la antigüedad del sistema antilavado, porque hasta 2004 o 2005 no existía; es decir, es un sistema de prevención que tiene prácticamente diez años, que ha significado un gran trabajo, que todavía está madurando y que es altamente complejo. Ejemplificó que la UAF lleva dos concursos públicos en los cuales no se ha podido encontrar personas idóneas para nombrar como jefe de Inteligencia, situación que evidencia la falta de capital humano que se enfrenta.

Manifestó que plantear un sistema para la detección de otro tipo de ilícitos, o que se permitiere a la UAF enviar informes al Ministerio Público respecto de otros indicios delictuales, distintos al financiamiento del terrorismo y al lavado de activos, se debería hacer una modificación legal bastante importante a la Ley Orgánica de la UAF,

porque hoy está estructurada en su forma de realizar inteligencia para buscar ese tipo de movimientos financieros, más cuando ya está analizando comportamientos que muchas veces no involucran necesariamente dinero, sino que también entrega de permisos u otras formas que son distintas a lo transaccional. Se requeriría algo bastante más omnicompreensivo, y la UAF no podría ni por cerca asumir un desafío de esas características.

Además, agregó, se debería analizar muy bien si no hay otras instituciones, como la propia Contraloría General de la República, con las que podrían colisionar algunas facultades y terminen siendo contraproducentes. Por lo tanto, advirtió, es una materia bastante compleja y no es llegar y declarar que se amplien a más delitos pura y simplemente.

Es una opción, reconoció, pero no es tan fácil como se plantea. Opinó que sería también bastante innovador a nivel internacional para este tipo de unidades, porque en general existen otras, distintas o parecidas, que tienen ese enfoque. Se separan, por ejemplo, y se le dan facultades a la contraloría de un país para que tenga esta unidad y haga este tipo de análisis con ciertas características similares.

Respecto del oficio investigativo, aseveró que hay que ser bastante cuidadoso con esa herramienta, porque el estándar internacional es que las unidades de inteligencia financiera no tengan esa facultad, para no ser utilizado en investigaciones ajenas al quehacer propio de la institución, como investigar a otras personas con otros fines.

Las unidades de inteligencia no tienen en general oficio investigativo. Es una medida de protección a la misma institución, en razón de algún tipo de presión externa.

Obligación de controlar las operaciones

Respecto del procedimiento que una entidad privada puede llevar a cabo ante ese tipo de acciones, recordó que la ley le entrega cierta facultad de análisis a la institución para determinar la justificación de la operación. Lamentó no poder iniciar el proceso sancionatorio en los casos en que ello no ocurre, porque manifestó que se podría dar una respuesta contundente respecto de qué pasó y qué falló en el sistema de detección. Recalcó que ese es uno de los mecanismos más importantes para fortalecer los sistemas.

Argumentó que en 2013 prácticamente ningún sector no financiero tenía sistemas preventivos. Después de casi 1.500 sanciones, existen 38 sectores que tienen encargados, con sistemas e inscripción en la UAF, de modelos preventivos. Por ello, reiteró, es una herramienta no menor.

Lamentó que la sanción haya demostrado que ayuda mucho a que quienes tienen sistemas lo fortalezcan, y quienes no los tienen los implementen.

Mencionó también que actualmente existe un *pool* de delitos bastante amplio. Relató que en la Comisión de Constitución hubo una discusión sobre delitos tributarios, que concluyó una sola tipología, quedando todo el resto fuera. Hoy, en cambio, la OCDE y el Global Tax Forum plantean que esos delitos fiscales sean delitos de lavado activo, porque el gran flujo ilegal fiscal se produce precisamente a través de la evasión tributaria, y ahí hay grandes fuentes de lavado de activos después del narcotráfico y algunos otros delitos graves.

Observó luego que existen otros sectores económicos que deberían incluirse dentro del sistema preventivo como sujetos obligados, como lo es la compraventa de oro y de piedras preciosas, dado que hay inversión en ese tipo de instrumentos, y también las automotoras, pues en muchas partes del mundo hoy se denotan como un aliado excepcional en la prevención.

HUGO ZÚÑIGA PAILAMILLA, JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA DE LA DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA. Sesión del 12 de junio de 2017

Trayectoria profesional de la Dirección de Presupuestos (Dipres)

Relató que ingresó a la Dirección de Presupuestos en diciembre de 1972, donde durante poco más de 25 años, hasta el 2001, ejerció la jefatura del sector Defensa, referido a las Fuerzas Armadas y a de Orden y Seguridad.

Alrededor de 2002 asumió como jefe del Departamento de Administración Financiera de la Dirección de Presupuestos, cargo que tiene como función principal la coordinación del proceso presupuestario, a través del establecimiento de un programa de trabajo que se debe cumplir en el tiempo, desde que se formula el presupuesto hasta que se comienza a ejecutar.

Agregó que dentro de las funciones está también la coordinación con el Congreso Nacional, con sus distintas comisiones, en relación con el avance del presupuesto durante la tramitación del proyecto de ley de Presupuestos, tanto en la Cámara de Diputados, como en el Senado y en la Comisión Mixta de Presupuestos. Detalló que se trata de una labor de seguimiento y coordinación, con el fin de que el Ministerio de Hacienda y el Congreso Nacional terminen con el mismo presupuesto, incluidas todas las modificaciones aprobadas durante la tramitación del proyecto de ley respectivo.

Asimismo, se debe llevar a cabo la coordinación de los sectores presupuestarios durante la ejecución presupuestaria.

Resaltó que una de las funciones importantes que le corresponde desarrollar tiene que ver con el tema normativo; es decir, la preocupación de tener disponible y actualizado lo relacionado con las normas de flexibilidad presupuestaria, el clasificador de gastos, el cumplimiento del artículo 4° de la Ley de Presupuestos, el cumplimiento de todos los artículos fundamentales de la Ley de Administración Financiera del Estado, y de todos los compromisos establecidos, tanto en el articulado como en las glosas de la Ley de Presupuestos y que deben ser enviadas al Congreso Nacional.

Contabilidad descentralizada

Puntualizó que en el artículo 7° del Decreto Ley de Administración Financiera del Estado se establece que el sistema de contabilidad funcionará sobre la base de una descentralización de los registros a nivel de los servicios, conforme lo determine el contralor general, y centralizará la información global en estados financieros de carácter general.

Con ello quiso manifestar que nuestro sistema de administración financiera es centralizado en todo lo normativo y descentralizado en la ejecución. Es decir, se aprueban normas comunes para todos los servicios, pero estos tienen libertad mayor de movimiento durante la ejecución.

Destacó que en la Dirección de Presupuestos existe un sistema informático llamado SIAP, Sistema de Administración Presupuestaria, a través del cual se formula el presupuesto y se mantiene su actualización, o sea, se le incorporan todos los decretos de modificaciones presupuestarias. Adicionó que también lleva la ejecución, que se carga desde un sistema llamado SIGFE, Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado. En este último sistema se lleva la contabilidad y a través de la aplicación "Agregación" se obtiene la información de ejecución presupuestaria que es cargada en nuestro sistema vertical, que es el SIAP.

Con ese sistema se puede hacer seguimiento y análisis de todo tipo, tanto de la formulación como de la ejecución y actualización del presupuesto.

Aclaró que en el caso de las remuneraciones no existe un sistema general, pues cada servicio tiene su propio sistema para el pago de remuneraciones, de manera que no hay acceso a él. Lo que se lleva a la contabilidad es un resumen de ese sistema de remuneraciones de cada servicio, a nivel de subasignaciones. O sea, subrayó, lo que está disponible, tanto en el Sigfe como en el SIAP, son las subasignaciones, como un sobresueldo específico, pero la Dipres no tiene el detalle de cómo se generó, porque ello se mantiene dentro de los sistemas de cada uno de los servicios, a los cuales no le corresponde tener acceso la Dipres. Asimismo, su revisión no es de responsabilidad de la Dirección de Presupuestos, porque no está dentro de sus facultades.

Así, insistió, la Dipres tiene información de la ejecución presupuestaria de un gasto, que además es un gasto devengado, no el gasto efectivo, y con esa información trabaja cada presupuesto.

Detalló que el Sigfe Transaccional es manejado por las instituciones, pues en él llevan su contabilidad y son los únicos que tienen acceso a esa información.

El Sigfe Agregación, en cambio, contiene información agregada con las subasignaciones, los ítems y los subtítulos, y es la información que utiliza la Dipres.

Aseguro desconocer si se puede hacer trampa en el sistema, pues no sabe cómo funciona y cuáles son las fortalezas que tiene el Sigfe Transaccional.

La información del Sigfe Agregación está en línea, pero de manera relativa, porque una vez al mes se hace el cierre, el día 30, y a partir del 6 del mes siguiente se dispone de la información. Si se ingresa al sistema a mitad de mes no, se encontrarán registros actualizados.

Afirmó que el gasto agregado que aparece es la suma del gasto de cada una de las instituciones, dado que la extracción de las cifras que ingresan al Sigfe agregación se obtienen del transaccional, donde el aplicativo deriva los recursos hacia la versión de agregación. Por lo tanto, lo que se tiene a nivel de sector público es la suma de todos los servicios y el transaccional.

Sin embargo, si el transaccional ha sido intervenido, es algo que no es posible saberlo, porque la suma que está ahí es la que se lleva a la agregación.

El profesional encargado del Sigfe es el jefe de división de Tecnologías de la Información, el señor José Luis Flores.

Ciclo presupuestario

Describió luego el ciclo presupuestario, que comenzó hace un mes con la etapa denominada “Exploratorio”, en la que la Dirección de Presupuestos determina el nivel de compromiso que tiene el Ejecutivo para los años siguientes, compatibilizando los ingresos estructurales y el cumplimiento de las normas de balance estructural, de modo de determinar cuánto es la posibilidad de gasto para el siguiente período.

Con esa determinación en la etapa “Exploratorio”, la Dirección de Presupuestos comunica a todos los servicios, a los ministros, cuál es el marco con el cual se trabajará la formulación presupuestaria del período siguiente. Una vez comunicado el marco, se agregan instrucciones y restricciones respecto de no efectuar traspasos entre los subtítulos y de considerar como prioritarias las medidas del gobierno.

Posteriormente, el servicio remite su presupuesto formulado a Dipres, a través de una página web, pudiendo presentar también algún requerimiento adicional justificado. Esa propuesta es cargada en el SIAP. Detalló que la Dirección de Presupuestos tiene diez sectores presupuestarios, cada uno a cargo de determinadas

partidas. Para el caso particular del presupuesto de Carabineros, está el sector Interior-Seguridad, que trabaja con la propuesta de Carabineros en reuniones de comisión técnica, a la que asiste personal de Carabineros y de los ministerios del Interior y de Desarrollo Social. Finalmente, el sector hace una propuesta al director de Presupuestos, la que se consigna en un informe, se analiza en una reunión en la que participan el director de Presupuestos, el subdirector, el jefe de Administración Presupuestaria y el sector presupuestario, tras la cual el director determina si acepta, modifica o rechaza la propuesta.

Así, existe una relación entre el sector presupuestario, que hace la propuesta, después de una serie de reuniones con los involucrados, y luego la reunión sostenida con el director, que es quien acepta, rechaza o modifica la propuesta. Aclaró que el jefe de Administración Financiera no tiene participación; por lo tanto, mal podría intervenir para aumentar o reducir, si no participa en la propuesta que presenta el sector presupuestario.

Agregó que, cumplida esa etapa, el director, teniendo el resumen o la solución de todos los otros ministerios, hace una propuesta con todas las modificaciones al ministro, para que acepte, modifique o rechace algunas de las propuestas. En esa reunión participan, generalmente, el ministro, el director, el subdirector y el jefe de administración presupuestaria.

Posteriormente, se envía la propuesta a la Presidenta de la República, para validar los antecedentes del proyecto que posteriormente presentará el Ministerio de Hacienda ante el Congreso Nacional. El ministro comunica la aprobación de la propuesta definitiva del proyecto de ley de Presupuestos, el que es enviado al Congreso Nacional el día 30 de septiembre con la propuesta de cada ministerio, independientemente de los requerimientos y aspiraciones presupuestarias de cada Cartera.

Relató que luego prosigue la discusión parlamentaria. La Dipres asiste a la Comisión Mixta, con sus respectivas subcomisiones, en las que se analizan las partidas. En el caso de Carabineros, se trata de la Cuarta Subcomisión Especial, que informa la Partida 05 y evacua su informe a la Comisión Mixta de Presupuestos, instancia que lo sanciona, es decir, lo aprueba, lo rechaza o lo modifica, todo dentro de sus facultades. Luego, desde la Comisión Mixta sigue el trámite a la Cámara de Diputados, de ahí al Senado y, finalmente, se publica. El Departamento de Administración Presupuestaria tiene la responsabilidad de indagar que lo que se publique sea exactamente lo que aprobó el Congreso.

El 1 de enero entra en vigencia la ley, y se comienza a ejecutar, proceso durante el cual se dictan normas para ejecutarlo, aunque con restricciones. Existen normas de flexibilidad que disponen qué es posible hacer y qué no. Ejemplificó que el artículo 4 de la Ley de Presupuestos restringe las normas de flexibilidad presupuestaria; el

Decreto Ley N° 1263, indica cómo se debe operar con los proyectos de inversión, etcétera. Es decir, subrayó, hay una serie de normas que deben cumplirse.

Describió que durante el proceso de ejecución, los sectores presupuestarios realizan el seguimiento a la Ley de Presupuestos y también se informa mensualmente, incluido al Congreso Nacional, acerca del avance de la ejecución. Durante este período existen las llamadas modificaciones presupuestarias, en las que cada servicio puede solicitar la incorporación o el traspaso de recursos desde un subtítulo o ítem hacia otro subtítulo o ítem.

Esas modificaciones presupuestarias siguen un trámite similar al de la formulación, es decir, los servicios envían un oficio al sector presupuestario para su análisis, el cual interactúa con las instituciones con la finalidad de obtener más antecedentes para luego hacer una propuesta al director de Presupuesto, quien puede aceptar, rechazar o cambiar esas modificaciones. Si es aceptada, el decreto inicia el trámite de toma de razón en la Contraloría, tras lo cual se incorpora como parte del Presupuesto.

Asesoría a Carabineros

Reconoció que aparece mencionado en relación con el fraude de Carabineros y que, de hecho, ha debido declarar en calidad de imputado en ese caso. Sin embargo, debido al secreto de la investigación, manifestó estar restringido de referirse a ciertas situaciones hasta el momento en que ellas se hagan públicas.

Aseguró, sin embargo, que no ha recibido estipendios ni pagos en relación con el fraude investigado.

Sostuvo que en su vida laboral acumula 25 años de trabajo con las instituciones de la Defensa, en las cuales fue muy conocido, porque su relación, como la de cualquier jefe de sector con sus contrapartes, era con los oficiales de Finanzas de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. Aunque reconoció que muchos de ellos deben estar jubilados, advirtió que todavía deben permanecer algunos en servicio activo.

Señaló desconocer la razón por la cual aparece mencionado en el caso, por lo que cualquier interpretación que realice al respecto sería una especulación. Estimó que cuando termine la investigación, podrá conocer cuál fue la razón.

Recordó que mientras fue sectorialista de Defensa participaba en las reuniones de comisiones técnicas que definían la formulación del presupuesto. Pero una vez que asumió como jefe de administración presupuestaria dejó esas relaciones, por lo que ya no participa de reuniones con Carabineros ni con nadie sobre los montos presupuestarios, pero recibe información de todos los sectores públicos y servicios, puesto que una de las funciones que corresponde a su departamento es el tema normativo.

Por ello recibe desde las instituciones muchas consultas respecto de proyectos y programas, en cuanto a si cumplen con los requisitos necesarios o si técnicamente son válidos para ser presentados a la Dirección de Presupuestos.

Si se solicita una modificación presupuestaria, debe determinarse si se está cumpliendo con lo que establece el artículo 4º; con las restricciones de gastos del Ejecutivo; con las normas de flexibilidad presupuestaria. Todas ellas son cuestiones que habitualmente le consultan distintos servicios públicos, pues dentro de las facultades y obligaciones de la Dirección de Presupuestos está la de prestar ayuda a todos los servicios que lo requieran.

Resaltó que el Decreto con Fuerza de Ley N° 106, de 1960, en su artículo 2º señala como función de la Dipres preparar las instrucciones y normas que deberá aplicar el sector público en el proceso de formulación del presupuesto y asesorar a los servicios e instituciones en la preparación de sus anteproyectos de presupuesto. Esa función puede hacerse a través de los sectores presupuestarios, pero también le llegan directamente, porque igualmente debe recibir los antecedentes. Por ello manifestó tener muchos ejemplos de consultas de jefes de finanzas que recibe habitualmente.

Señaló que las veces que conversó con el general Echeverría fue más bien por algún proyecto específico, y fue la Dipres quien llamó al general para hacerle una consulta, como fue el caso de la construcción de un edificio institucional al lado de la Dirección General, con ocasión de la formulación presupuestaria de 2017. En esa oportunidad se reunió con el general, quien le entregó bocetos del proyecto y se le informó sobre cómo debería ser un proyecto. Al final, sin embargo, no recibió recursos adicionales.

Recordó también haber conocido a los generales Julio Pizarro e Iván Whipple. De hecho, el general Pizarro fue el último interlocutor o contraparte que tuvo profesionalmente cuando era sectorialista de Defensa; por lo que efectuó muchas reuniones con él, quien solía plantearle sus presupuestos como lo hacen todas las instituciones, sin nada extraño.

Al general Whipple lo conoció desde antes, estaba en Finanzas, pues se cambiaba a otros sectores pero siempre volvía a Finanzas, y cuando se hizo cargo de la jefatura de Finanzas, esporádicamente hacía consultas a Dipres sobre cómo mejorar el proyecto de presupuestos, en materia de flexibilidad, cumplimiento de las normas, consideración del clasificador.

Recalcó que, aunque ya no era sectorialista de Carabineros, le seguían consultando directamente. Con el general Pizarro trabajó de cerca, porque era su sectorialista; en cambio, con el general Whipple la relación era más esporádica, porque dependía de los problemas que tuviera.

Control de la Dipres a las cuentas de Carabineros

Aseveró que para la Dipres, un peso no es bicoca; por lo que el problema no es que no se haya percatado de los cerca de \$3.000 millones sustraídos por año.

Recordó que, según lo que se ha publicado, la forma de ejecutar el fraude era a través de un incremento en el pago de remuneraciones. Sin embargo, observó, la Dipres no tiene por qué dudar sobre el gasto devengado que informan los servicios, y que está registrado en la contabilidad.

Recalcó que para Dipres la única información disponible para trabajar es la que proporciona el sistema contable, que es el gasto devengado. Por lo tanto, insistió, si la contabilidad arroja un gasto devengado dado, para Dipres ese dato es válido.

Puntualizó que los \$3.000 millones deben ser alrededor del 0,5% del total del gasto en personal de Carabineros; pero no debe olvidarse que desde hace por lo menos cuatro gobiernos han habido incrementos notables en la planta de Carabineros.

En este gobierno, se incrementó a 6.000 plazas, repartidas en 1.500 anuales; en el gobierno anterior, 10.000 plazas; otras 6.000 o 4.000 se agregaron en el primer gobierno de Michelle Bachelet y 2.000 más en el gobierno de ex Presidente Ricardo Lagos. Por lo tanto, tenemos una cantidad gigantesca de plazas incrementales.

Acotó que al realizar el ejercicio del presupuesto exploratorio, lo que se toma en cuenta en el caso de gastos en personal, es el gasto devengado en el período vigente. Ejemplificó que si se elabora el presupuesto exploratorio en mayo, se considera el gasto devengado del período enero-mayo y se le agregan los recursos necesarios para financiar las leyes aprobadas; así, en el presupuesto del próximo año deben añadirse recursos para solventar 1.500 plazas adicionales, ya que la ley dispone que en 2018 se debe incorporar el último grupo, que corresponde a 1.500 plazas.

Indicó que se sabe que las personas que cubrirán esas 1.500 plazas vienen de las distintas escuelas de formación y que tienen ciertas características. Un grupo podrá ingresar a comienzos de año, pero otro lo hará a fines del mismo; por lo tanto, los costos están calculados de forma tal que en un caso se financian los gastos de personal de nueve meses y en otro caso solo dos meses del año en particular.

Adicionó que junto con ello, debe considerarse que también se están formando carabineros para cubrir a quienes se pensionarán, por lo que si el flujo de retiros supera lo que estaba planificado, habrá recursos en exceso; y si el personal no se pensiona en el número estimado, faltarán recursos.

Uso de cuentas corrientes y Saldo Final de Caja

Explicó que cuando termina el año los recursos sobrantes permanecen como saldo de caja y, como tales, la Dirección de Presupuestos los aplica, en primer

lugar, a pagar deuda flotante, esto es, gastos devengados y no pagados en el ejercicio. En segundo lugar, si existen gastos no devengados pero con compromiso de contrato, como contratos o licitaciones en proceso y sin adjudicar, se incorpora ese saldo de caja para financiarlos. De lo contrario, esos recursos se ocupan en el presupuesto nuevo.

Indicó que normalmente es esto último lo que hace la Dirección de Presupuestos: captura la caja, excepto lo que corresponde a deuda flotante.

Respecto de los cambios que realiza Carabineros en su presupuesto, mencionó que normalmente se envía todos los meses al Congreso Nacional las modificaciones presupuestarias de todos los organismos públicos. Señaló desconocer si Carabineros tenía muchos o pocos cambios.

Respecto de las cuentas corrientes, señaló que los servicios públicos tienen la costumbre de abrir una para cada actividad, pues no juntan los dineros. Por ello se puede encontrar servicios públicos con cuatro, cinco o seis cuentas corrientes, autorizadas por la Contraloría. Sin embargo, advirtió, independientemente de que tengan diez o veinte cuentas, el saldo de caja es un tema contable que refleja la suma de lo que está disponible en todas las cuentas corrientes; y la única forma de que ese saldo pueda ser gastado es incorporándolo al presupuesto. Recalcó que para usar los recursos que están como saldo de caja, todos los servicios deben solicitar la modificación presupuestaria para incorporar ese saldo al presupuesto y usarlo en los fines en que pretenden gastarlo. No existe la posibilidad de que los recursos permanezcan dando vueltas, porque de ser así, no se gastan. Explicó que si el saldo de caja fuera \$1.000 millones, repartidos en tres cuentas corrientes, si la institución no pide incorporarlos al presupuesto, esos dineros quedan como saldo de caja y la Dipres, en algún momento, de acuerdo con la información que entrega la Contraloría y el Sigfe, dispondrá su uso, generalmente en el diferencial de reajuste, especialmente cuando ha superado lo estimado. Luego, si aún quedan recursos, lo que se hace es sustituir ese saldo de caja, es decir, incorporarlo al presupuesto y restar aporte fiscal, medida que busca reducir y no crear expectativas de que se podrá incurrir en ese gasto. Acotó que ello no siempre se puede hacer, porque hay servicios que presionan. Pero aún así, reiteró, la única forma de que esos saldos de caja puedan ser utilizados es a través de una incorporación al presupuesto mediante un decreto modificatorio.

No existe otra forma, porque de acuerdo con el Decreto Ley N° 1.263, todos los ingresos y todos los gastos del sector público tienen que estar incorporados en el presupuesto, cualquiera que ellos sean. Entonces, si hay saldos de caja y se quieren gastar, deben traspasarse al presupuesto. Si hay servicios que tienen ingresos propios, y quieren gastarlos, tienen que modificar el presupuesto.

Control de los saldos informados

Sostuvo que si por cualquier razón el gasto devengado está “inflado”, la Dipres no tiene cómo saberlo, y asume ese valor válido. Insistió en que si el servicio entrega información que no es correcta, Dipres no puede saberlo. Son otros los organismos fiscalizadores que pueden auditar y comprobar si efectivamente se trata de algo distinto.

Citó entonces el artículo 52 del Decreto Ley N° 1.263, que establece lo siguiente:

“Corresponderá a la Contraloría General de la República, en cuanto al control financiero del Estado, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación con la administración de los recursos del Estado y efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos.”.

Por lo tanto, observó, la Contraloría tiene facultades para aquello; pero aún en ese caso, admitió que es una situación muy difícil de descubrir, porque no existen facultades para revisar un sistema de remuneraciones.

Para la Dipres, contablemente los recursos estarán siempre disponibles en la institución. Sin embargo, la entidad que debería determinar si los dineros están ahí o no es la Contraloría. No hay otra forma de saber que no existen los recursos.

Consideró que esta lamentable y dolorosa situación se provocó por la unión de un grupo de funcionarios, lo que se podría dar en cualquier organismo. Sin embargo, debe contarse con los controles del organismo contralor. No se podría decir que esto no ocurrirá nunca más, dado que es un problema que puede surgir en cualquier organismo, si no se tiene el cuidado y el control adecuado. Auditoría interna debería estar funcionando, pues un factor que podría evitar lo ocurrido.

MARCELO ORTIZ, EXSUBSECRETARIO DE CARABINEROS. Sesión del 19 de junio de 2017

Recordó que fue nombrado subsecretario en el primer período de la Presidenta Bachelet, el 11 de marzo de 2006, ocupando ese cargo hasta el 28 de agosto del mismo año, es decir, se mantuvo por cuatro o cinco meses. Observó que dentro de ese período, una de las principales y primeras medidas que tomó la Presidenta Bachelet fue la ampliación de la planta de Carabineros, la que como Subsecretario le correspondió gestionar apenas ingresó a trabajar.

La medida fue aprobada por el Congreso el 5 de abril y se promulgó el 27 del mismo mes.

Resaltó que también formó el departamento del carabinero comunitario, el que existe hasta el día de hoy. Asimismo, y dado que el país tenía un compromiso con

la República de Haití, otra labor que realizó fue formar policías haitianos, tanto personal del cuadro permanente como de oficiales, para lo cual se realizaron una serie de gestiones en la Cancillería a fin de ampliar la posibilidad de que ciudadanos haitianos vinieran a formarse a nuestro país.

Resaltó que hubo tres proyectos que se lograron concretar en el breve período que estuvo en el cargo y otro que quedó inconcluso, relativo al sistema previsional de Carabineros.

Recordó haber trabajado con un jefe de gabinete de grado de teniente coronel, una capitana en materia de administración, un abogado que era carabinero con grado de mayor o capitán, un funcionario en el área de finanzas cuyo escalafón no recordó, pero que era teniente o mayor; y dos oficiales más para gestionar en el proyecto del carabinero comunitario.

En relación con el resto del personal del cuadro permanente, señaló no recordar la cantidad exacta de personas que había.

Gastos Reservados

Aseveró categóricamente que durante su gestión no hubo gastos reservados en la Subsecretaría.

Afirmó que nunca recibió un sobre con dinero. Tampoco conoció que lo recibieran otros subsecretarios. Recordó que con anterioridad trabajó en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia durante el período en que se entregaban los sobres, en 2003, tras lo cual se prohibió ese procedimiento, dejándose los gastos reservados sólo a tres ministerios: Defensa Nacional, pero no la Subsecretaría, Interior y Relaciones Exteriores, a demás de la Presidencia de la República.

Afirmó desconocer si existían los gastos reservados. En materia policial, estimó que sí, pero era un asunto desconocido para su cargo. Por ello nunca supo de algún tipo de proposición que existiese al interior de Carabineros sobre el uso de los gastos reservados, ni nunca conoció en qué se gastaban esos recursos, pues no le correspondió trabajar con el presupuesto. Acotó que, aunque en teoría debería haber visto el presupuesto, en los hechos no lo hizo ni ejerció control presupuestario, pues comenzó en marzo y terminó en agosto de 2006.

Sistema de control interno

Al asumir el cargo se entrevistó con el anterior subsecretario, actual senador Felipe Harboe, quien le narró *grosso modo* cómo funcionaba la Subsecretaría. Él le comentó sobre las funciones que desempeñaba cada uno de los carabineros. Recalcó que entonces no se habló de sueldos, sino básicamente de cuál era el trato que debía tenerse con los generales al interior de la institución. Le explicó los protocolos

correspondientes, como que el general director es, en términos militares, más antiguo que el subsecretario y se relaciona directamente con la ministra de Defensa, mientras que la relación del subsecretario era más cotidiana con el subdirector de Carabineros.

También se reunió con el subsecretario Neftalí Carabantes, quien estuvo muy poco tiempo y no tenía mayor información. Posteriormente, tuvo una conversación con el fallecido general José Bernales, a quien le planteó la posibilidad de abocarse al proyecto de las 1.500 plazas, que era una de las prioridades establecidas por la Presidenta de la República, y fue la primera medida implementada. Por lo tanto, destacó, en el primer período, del 11 de marzo al 27 de abril, se dedicó prácticamente por completo a ese proyecto.

Respecto del control, si es que había o si es que existía, aseguró que no le correspondió ejercerlo. Puntualizó que al interior de la Subsecretaría no existe un departamento de control porque ello es prácticamente imposible. Supuso que la Inspectoría General de Carabineros revisaba que todo estuviera de acuerdo con la normativa vigente. Se entendía que esa era la unidad de control y que funcionaba como cualquier unidad al interior del Estado.

Por eso, resaltó, había un general que en ese momento era la tercera antigüedad, es decir, un oficial con alta relevancia para Carabineros. Estimó que si la Inspectoría se otorga a un general inspector es porque el control debe ser exhaustivo.

Acotó que durante su gestión la Contraloría nunca informó alguna irregularidad. Por otra parte, al interior de Carabineros todavía existe la Inspectoría General, a cargo de un general, que debe velar para que se cumplan los actos administrativos conforme a la ley. Es una especie de contraloría interna.

Insistió en que ocupó el cargo durante un período muy breve. Por lo demás, recordó que hace diez años Carabineros era la institución más prestigiosa del país. Aseguró que nunca le llegó, ni por rumor, una situación que pudiera haber sido tomada como irregular. Aseguró que los informes que recibió respecto de cómo funcionaba el sistema de control al interior de Carabineros venían de parte de la propia Inspectoría y, en el período en que estuvo como subsecretario jamás recibió ninguna alerta de parte de la Contraloría, como frecuentemente lo hacen quienes han sido funcionarios públicos.

Por lo tanto, observó, difícilmente podría haber iniciado una auditoría o pesquisado alguna situación que pudiera haberle parecido extraña.

Mencionó que, como venía del mundo de la civilidad, tenía mucho interés en conocer la institución. Pero el tema de los controles no era una cuestión relevante en ese minuto y se dedicó a los proyectos señalados y a recorrer el país para tomar conocimiento de todo.

Consideró necesario recordar que una de las misiones que tenía la Subsecretaría era, eventualmente, conformar el alto mando. Por lo tanto, en un período bastante breve para presentar la propuesta a la entonces ministra de Defensa, señora Vivianne Blanlot, debía necesariamente conocer al generalato y a los coroneles.

El general encargado de Finanzas era Iván Whipple. Sin embargo, insistió, no tuvo contacto con él más que el de carácter formal.

Con los generales que más trabajó fue con el director de personal, general Gustavo González, quien posteriormente fue general director, y con el director de planificación, general Eduardo Vera, quien luego fue subdirector.

El general Eduardo Gordon estaba en ese momento como inspector general. Enfatizó que ni de la Inspectoría General ni tampoco de la Contraloría General de la República recibió algún informe que alertara alguna situación irregular.

JOSÉ ORTEGA HERNÁNDEZ, EX GENERAL SUBDIRECTOR DE CARABINEROS DE CHILE (2012-2013). Sesión del 03 de julio de 2017

Estructura orgánica de Carabineros

Precisó que las altas reparticiones que dependen de la Subdirección General de Carabineros son las direcciones nacionales en las distintas áreas de gestión, a saber: la Dirección Nacional de Seguridad y Orden Público, la Dirección Nacional de Personal, la Dirección Nacional de Logística y la Dirección de Inteligencia.

Acotó que cada Dirección Nacional cuenta con altas reparticiones a su cargo. Así, la Dirección Nacional de Personal tiene bajo su mando a la Dirección de Bienestar; a la Dirección de Educación, Doctrina e Historia y a la Dirección de Salud. Asimismo, en el ámbito operativo, la Dirección Nacional de Seguridad y Orden Público tenía bajo su mando toda la jefatura de zona del país. Aclaró, sin embargo, que hoy, conforme a la nueva estructura organizacional de la institución, se crearon nuevas altas reparticiones y dependencias jerárquicas.

Por otra parte, la Subdirección General contaba entonces con las altas reparticiones asesoras de Inspectoría General, Dirección de Justicia, Dirección de Finanzas y Dirección de Planificación y Desarrollo. Reconoció, sin embargo, que hoy desconoce cómo está organizada esa Subdirección, porque existiría una nueva estructura organizacional.

Comentó que la Inspectoría General, al margen del control de línea que cada Dirección debe ejercer, ejecuta controles transversales en las distintas áreas de gestión de la institución. Por su parte, la Dirección de Justicia revisa y emite opinión fundada respecto de materias propias de su especialidad.

La Dirección de Finanzas, según su normativa, tiene las funciones de abastecimiento, asesorar la ejecución presupuestaria, la contabilidad y auditoría.

La Dirección de Inteligencia, a través de sus departamentos, realiza los controles internos en apoyo a las áreas de gestión, especialmente en el área operativa.

La Dirección de Planificación y Desarrollo, planifica, ejecuta y controla los estados de avances del plan estratégico institucional y los diferentes proyectos de cada alta repartición.

Adicionó que dentro de las múltiples responsabilidades que debe cumplir la Subdirección General, está la ejecución presupuestaria institucional en cada área de gestión señalada, pues estas cuentan con un presupuesto asignado anualmente para el desarrollo de su trabajo.

La Inspectoría General, prosiguió, realiza controles financieros de gestión operativa y administrativa; y la Dirección de Justicia, entrega su opinión jurídica cada vez que se consulta.

Énfasis en su gestión como Subdirector de Carabineros

Aseguró que el área que exige una permanente atención, y no desde el punto de vista presupuestario, es la gestión operativa, es decir, la seguridad y orden público en todo el país, como columna vertebral de la función que realiza Carabineros de Chile.

Defendió que la sensación de inseguridad y de temor reflejada en las personas, demanda una atención diaria y permanente, por lo que desde el propio General Director, la preocupación más importante estaba centrada en la seguridad de las personas. En este contexto, se creó el Departamento de Análisis Criminal, que tenía como objetivo fundamental analizar el comportamiento delictual en todas las regiones del país, apoyando a los jefes de zona con entrega de reportes semanal, mensual, trimestral, etcétera. La mayor demanda la constituye la Región Metropolitana, en cuyo trabajo ha estado la supervisión permanente de la Subdirección General.

Puntualizó que en esa área de gestión operativa le correspondió monitorear permanentemente conflictos sociales y estudiantiles, como en febrero de 2012 el conflicto de Aysén, que se extendió alrededor de 2 meses con consecuencias de daños a la propiedad pública y privada, civiles y carabineros lesionados graves.

Recordó luego el conflicto en la ciudad de Freirina, Tercera Región, con consecuencias similares y varios días de alta contingencia.

En la Región Metropolitana, indicó que de manera permanente suceden hechos que alteran el normal desarrollo de las actividades, tales como marchas estudiantiles, tomas y desalojos de colegios, y paros del transporte público, entre otros.

Enfatizó que el conflicto de La Araucanía le demandó una preocupación especial y permanente, debiendo concurrir en reiteradas oportunidades para evaluar cursos de acción e implementar otros en beneficio de lograr un acercamiento con las comunidades indígenas. En ese ámbito, surgió la iniciativa de implementar un servicio policial que permitiera un trabajo diferente, orientado a lograr una integración más profunda con las comunidades indígenas. Entonces se crearon tres patrullas, denominadas Patrullas de Atención a Comunidades Indígenas (PACI), integradas por carabineros descendientes de familias mapuches que hablaran mapudungún y que, de manera voluntaria, expresaron el interés por ese tipo de servicio policial. Asimismo, los vehículos fueron pintados de manera distinta al común del servicio, considerando, por ejemplo, el dibujo de un pino araucaria y la sigla PACI escrita en idioma mapudungún en las puertas de los vehículos. Resaltó que a la fecha esas patrullas se han multiplicado en la región y en otras ciudades de la zona norte del país (Arica e Iquique), orientadas fundamentalmente a la relación e integración con el pueblo Aymara.

Recordó que mientras contaba con unos días de vacaciones, leyendo la prensa internacional se le ocurrió la idea de crear un servicio de integración con las comunidades indígenas. Buscando antecedentes, se percató de que había alrededor de 200 carabineros, de distintos grados, descendientes de familias mapuches y que hablaban mapudungún. Además, la Universidad Católica de Temuco estaba interesada en reforzar ese idioma para el personal de Carabineros. Fue en ese contexto que se crearon las patrullas, enviando una comisión a cargo de un coronel de la Subdirección General para que hiciera un levantamiento de información y permitiera contar con la voluntad del personal, lo que no era un trabajo fácil. Recalcó que el primer elemento a considerar era que el personal hiciera un trabajo voluntario.

Refirió un reportaje publicado en la revista de Carabineros, donde se informaba que, hasta el año pasado, las patrullas aún estaban funcionando y que, incluso, había aumentado su número.

Insistió en que la función primordial de esas patrullas es la integración con las comunidades indígenas, es decir, que permitan el diálogo y la ayuda de Carabineros. Arguyó que ello se logra con visitas permanentes a sus comunidades, recibiendo sus inquietudes y solucionando los problemas que estén a su alcance.

Agregó luego que se percató también de la falta de un elemento importante para el trabajo complementario de integración con las comunidades indígenas, por lo que en forma paralela se creó una tenencia destinada a atender procedimientos en los que se vieran involucrados menores de edad, especialmente niños dependientes de comunidades indígenas que participaban en ocupación de terrenos y que por mandato judicial o flagrancia debían ser desalojados por personal de Carabineros. Así, las mujeres

carabineros que integraban esta tenencia tenían como objetivo principal dar protección y cuidado a esos menores.

Respecto de la Dirección Nacional de Personal, además de la responsabilidad de monitorear y controlar la gestión de esta alta repartición, afirmó que se preocupó especialmente de dar cumplimiento a la ley de aumento de la planta del personal, un total de 10.000 carabineros adicionales en el periodo 2010- 2014, que fue promulgada durante el gobierno de la época.

Sin perjuicio de controlar el proceso de reclutamiento y selección de personas para ingresar a la institución, respecto de esta ley puso especial énfasis en el rubro de los “llamados al servicio” de oficiales y personal de nombramiento institucional.

Destacó luego que en la Dirección Nacional de Logística aplicó sus mayores esfuerzos en la ejecución presupuestaria, en cuanto la responsabilidad más importante del general subdirector es de dar cumplimiento a la ejecución presupuestaria institucional.

Detalló que en aquella época la Dirección Nacional de Logística constituía una de las áreas donde se centraba la mayor cantidad de presupuesto, que correspondían a gastos operacionales.

Acotó que una de las unidades integrantes de esa Dirección era el Departamento L1, de cuarteles. A raíz del terremoto del año 2010 se diseñó un plan de reconstrucción de cuarteles desde la Tercera a la Décima regiones del país, incluyendo la Región Metropolitana. En este plan, y según la evaluación de los daños, se dio prioridad a los retenes, tenencias y subcomisaría, lo que en total sumaba alrededor de 120 cuarteles a reconstruir, muchos con relocalización de terrenos, por razones legales y por seguridad ante nuevas inundaciones, lo que generó un lento avance de los proyectos en las diferentes etapas del proceso administrativo-financiero.

A lo anterior se sumaban los proyectos de levantamiento de cuarteles, comisaría y de otras categorías que estaban en proceso de construcción, pero que de igual forma había que controlar su estado de avance.

El Departamento L2, de vestuario y equipo, consideró en el plan de trabajo institucional la implementación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva en 50 nuevas comunas, lo que generó un esfuerzo adicional de adquisición de vestuario y equipo para el personal. Resaltó que el mayor y mejor control debía estar puesto en los procesos licitatorios, lo que demandó tiempo y dedicación.

Paralelamente, como general subdirector se le asignó la importante responsabilidad de implementar y poner en ejecución, si las circunstancias así lo aconsejaban en esa época, el plan de movilización de personal a la zona norte del país, con ocasión del resultado del fallo de La Haya en el 2013. Ello generó procesos de licitación extraordinarios para la implementación del plan.

El Departamento L3, de combustible y vehículos, asociado a la implementación del plan cuadrante en 50 nuevas comunas, significó procesos de licitación para compra de vehículos y aumento de combustible. Sin perjuicio de lo anterior, este departamento demandaba un monitoreo y apoyo permanente en todo lo relacionado con la mantención y reparación de los vehículos policiales a nivel nacional.

Sostuvo que el trabajo que desarrollan los departamentos dependientes de la Dirección de Logística está íntimamente relacionado entre sí, como también con el avance de los procesos licitatorios, por lo que el control debe ser integral y permanente.

Por otra parte, el Departamento L5, de armamento y munición, cumple un rol esencial para los servicios policiales mediante la adquisición de los elementos de protección del personal de Carabineros, de modo de realizar un servicio seguro y eficiente.

Controles dentro de la institución

Finalmente, respecto del control que se realizaba a las diferentes direcciones nacionales y sus respectivos órganos dependientes, como subdirección general precisó que en la gran mayoría de las reuniones de trabajo, donde se observaba el estado de avance de los procesos licitatorios, avance de los proyectos de infraestructura y de su ejecución presupuestaria, contó siempre con la presencia de los generales a cargo de cada Dirección y también con el asesoramiento especializado y técnico de la Dirección de Finanzas, de la Inspectoría General y de la Dirección de Planificación y Desarrollo.

Mencionó que se realizaron un sinnúmero de controles aleatorios, fundamentalmente orientados al avance de la ejecución presupuestaria.

Respecto de la Dirección de Finanzas, en el mes de enero de cada año su director exponía al General Subdirector el presupuesto institucional aprobado por el Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección de Presupuestos. Esa exposición contenía la distribución presupuestaria por cada área de gestión y órganos dependientes, de manera generalizada.

A partir de ello, por disposición del general subdirector, la Dirección de Finanzas, la Inspectoría General y la Dipladecar pasaron a integrar el equipo de trabajo de la Subdirección General, para apoyar en el control y asesorar en materias de ejecución presupuestaria, control de los procesos y proyectos extraordinarios de cada área de gestión.

Destacó que, en virtud de que la Dirección de Finanzas formaba parte del equipo de trabajo el general subdirector, consideró suficiente los controles permanentes que realizaba la Contraloría General de la República a los distintos departamentos de esa Dirección, a lo que se sumaban los controles que realizaba la

Inspectoría General de Carabineros. Afirmó que, en particular, confió en el control que el propio director de Finanzas debía realizar por disposición reglamentaria a los órganos de su dependencia, los departamentos 1, 2 y 3.

En relación con los graves hechos por los cuales atraviesa la institución, en los que le cupo participación directa al director de Finanzas de su época como general subdirector, aseguró tener plena convicción de que no son las funciones y principios de la Dirección de Finanzas los que han fallado en su cometido, toda vez que toda organización compleja contempla en su organigrama un subsistema que ejecuta las operaciones presupuestarias y financieras.

Por lo tanto, defendió, han sido las debilidades humanas y personales las que produjeron este hecho lamentable y perverso.

Agregó que aunque es imposible controlar desde la función estratégicas del mando, sí es factible detectar errores en instancias como la Contraloría General de la República, la Inspectoría General y el control de línea a ejecutar por los propios involucrados.

Debilidades del control

Ante la existencia de un fraude que se inició por el año 2006 y tuvo casi 12 años de existencia, señaló que, sin ser autocomplaciente, rasgar vestiduras ni culpar a alguien, como general subdirector confió plenamente en el director de Finanzas; confió en su idoneidad profesional; confió en el desarrollo de su carrera; confió en la designación que le dio el general director al haberlo nombrado director de Finanzas. Admitió que nunca trabajó con él, pero sí lo hizo con el coronel Paz cuando le correspondió fiscalizar el trabajo y la implementación de los cuatro estadios para el mundial juvenil femenino, en 2008.

Argumentó que, como Subdirector, en las reuniones con el general director de Finanzas y el coronel jefe del departamento I, aquel era puntilloso, estricto y pedía explicaciones por todo. En los años 2012 y 2013 hizo una exposición del presupuesto institucional y se confió en su trabajo, porque fue siempre parte de su equipo de trabajo y, muchas veces hizo caso de las decisiones y orientaciones que entregó.

Reconoció haber conocido muchas situaciones en la institución en que oficiales se apartaron del camino de la doctrina y de la ética, pero fueron siempre oficiales subalternos, del grado de teniente, subteniente, capitán. Admitió que jamás se le pasó por la cabeza pensar que un general de Carabineros, el director de Finanzas, quien tiene a cargo la primera responsabilidad de controlar administrativa y financieramente el presupuesto institucional, fuera la cabeza de una organización criminal. Hoy lo cree, pero cuando se enteró fue impactante, pues no podía concebir que todas esas personas que

circulaban por los tribunales esposados estuvieron en la mesa con el general subdirector y con el resto de los generales a cargo de las direcciones que manejaban recursos.

Por ello, reiteró, no son las funciones de la Dirección de Finanzas las que fallaron; la estructura dio respuesta a los requerimientos de la institución, sino que fueron las personas, las mentes podridas que de a poco empezaron a multiplicarse bajo la cabeza, la dirección y el control del jefe.

Manifestó que como general subdirector es imposible controlar y saber qué están haciendo. Explicó que cuando era coronel le correspondió integrar el Departamento de Operaciones de la Inspectoría General y realizar controles integrados con personal de la Contraloría General de la República. Entonces se realizaban controles documentales y no se extraían reportes, variables o elementos similares, tal vez porque las unidades que se auditaban eran pequeñas, como prefecturas o comisarías; pero nunca trabajó con ellos de manera integrada para controlar la Dirección de Finanzas. Aclaró que, por reglamento, al director de Finanzas le corresponde controlar sus departamentos. Pero los oficiales de Intendencia del Departamento de Contraloría de la Inspectoría estaban involucrados y actualmente están siendo investigados funcionarios de la Contraloría General de la República que auditaban todos estos departamentos.

Entonces, arguyó, se veía que la Inspectoría hacía su trabajo y que la Contraloría General de la República permanentemente estaba encima de la institución en el área de salud, de bienestar, de educación y, sobre todo, del Departamento III, Tesorería y Remuneraciones, donde está el mayor problema en este momento.

Señaló que nunca recibió alguna alerta sobre transacciones sospechosas, ni nunca tuvo alguna alarma sobre el fraude.

Sostuvo que durante mucho tiempo hubo exceso de autonomía en el escalafón de Intendencia, sustentada en la confianza que distintos generales directores entregaban a esa especialidad, puesto que la Dirección de Finanzas era una especialidad.

Por lo tanto, reiteró, no son las funciones de la Dirección de Finanzas las que han fallado, sino las personas que se corrompieron. Acotó que en las fuerzas armadas siguen existiendo las direcciones de finanzas, y todas las policías del mundo tienen una dirección o un área de finanzas.

Hizo un mea culpa por haber entregado demasiada autonomía a la Dirección de Finanzas, durante muchos años, y haber confiado en ellos como especialistas, porque las decisiones referidas a traslados, encasillamiento anual y desarrollo de carrera de los oficiales eran manejadas única y exclusivamente por el director de Finanzas. Así, el general Echeverría, como cabeza de la organización delictual, era quien trasladaba e instalaba al personal que pertenecía a la organización en los departamentos y en las secciones que eran de su conveniencia. Y es allí, admitió, donde está la responsabilidad que compete al escalafón de Orden y Seguridad.

Coincidió en que como Subdirector se confiaba en la propuesta que realizaba el director de Finanzas para llenar los cargos cada dos años.

El director de Finanzas manejaba a todo su personal y, aunque el inspector general solicitaba oficiales que reunieran el perfil para desempeñarse en la repartición, quien los seleccionaba en definitiva era el director de Finanzas, decisión que era refrendada por el director de Personal.

En ese sentido, manifestó compartir plenamente el actuar del General Director en orden a haber tomado medidas como la inclusión de oficiales de Orden y Seguridad al interior de los departamentos financieros estratégicos de la institución. Sin duda, sostuvo, los oficiales de Orden y Seguridad deben asumir la responsabilidad de haber entregado un campo demasiado autónomo a los oficiales de la superintendencia.

Matrices de riesgo

Indicó que en 2007 se diseñaron matrices de riesgo, pues como director de Educación de Carabineros entre 2006-2007 le correspondió trabajar en ellas. También se diseñaron en la Dirección de Bienestar y en la Dirección de Salud.

Sin embargo, reconoció que en los años en que estuvo como general en el área operativa en Santiago, nunca se elaboraron, como tampoco en la Dirección de Finanzas. Sostuvo que, según información que maneja, las matrices nunca se pusieron en ejecución, nunca se implementaron.

Gastos Reservados

Con respecto a los gastos reservados, afirmó que a los generales subdirectores no les corresponde administrar ni rendir cuenta de su buena inversión, de acuerdo con los artículos 2º, 4º y 6º, del capítulo II, de la Ley Nº 19.863.

Enfatizó que nunca pasó por sus manos, ni tampoco cuando fue general director subrogante en febrero de 2012 y 2013, una rendición de cuentas de gastos reservados. Tampoco se le designó la responsabilidad de distribuir su asignación a las altas reparticiones, ya que es una facultad exclusiva y excluyente del general director inyectar recursos a la alta repartición para el trabajo que establece la ley.

Advirtió luego que, dado que el tema es parte de una investigación judicial, se encuentra imposibilitado de entregar mayores antecedentes.

Licitaciones públicas

Calificó las licitaciones públicas como un temazo en Carabineros, pues durante su gestión le asignó especial atención a la Dirección Nacional de Logística. Así, como general subdirector siempre estuvo acompañado del director de Planificación y Desarrollo, quien tiene que ver con los procesos, con los planes estratégicos y con los

proyectos institucionales; de la Inspectoría General, tanto del general González, en 2012, y con el apoyo del general Carrasco, durante 2013; y, fundamentalmente, de la Dirección de Finanzas, con el general Flavio Echeverría a la cabeza, quien siempre estuvo presente en estas reuniones junto con el coronel Patricio Paz, jefe del departamento I de Presupuesto y Finanzas, cuya función era monitorear y controlar la ejecución presupuestaria.

Puntualizó que su misión fundamental como subdirector, pues así lo dispuso el general director de la época, era la ejecución presupuestaria, en lo que un pilar fundamental era el jefe del Departamento I. Así, recordó, quien tomaba las decisiones, aprobaba los procesos, los estados de avances en el proceso licitatorio y las reuniones, era el director Nacional de Logística de la época, el general Jorge Rojas Langer.

En relación con el informe de auditoría de Mellafe y Salas, recordó que se trató de un proceso licitatorio por sobreprecios a una determinada empresa, generado en el Departamento de Tecnología e Informaciones de Carabineros. Al respecto se dispuso un sumario, pero a poco andar los antecedentes se pusieron en conocimiento de la Fiscalía, el Ministerio Público, y de la Contraloría General de la República. Al concluir su desempeño como general subdirector, en 2013, el sumario no se dictaminaba aún y la investigación del Ministerio Público no había llegado a su término. Manifestó, sin embargo, desconocer mayores detalles de la investigación.

Dirección de Inteligencia y Asuntos Internos

Indicó que en esa época existía la Dirección de Inteligencia. Actualmente existe una Dirección Nacional, que contempla una Dirección de Investigación Delictual y Drogas. Luego de los graves hechos que ocurrieron con un artefacto explosivo en la Escuela Militar hace unos tres años, el general director de la época tomó la decisión de potenciar y reforzar la Dirección de Inteligencia, ahora Dirección Nacional, agregándole el Estamento OS7, OS9 y todas las especialidades.

Además, en 2013 el Departamento de Asuntos Internos pasó a depender de la Inspectoría General.

Explicó que el rol del Departamento de Asuntos Internos es prácticamente de control interno de conductas del personal de la institución, pero que son investigadas a través de la constitución de un hecho flagrante, de información que recoge la Dirección de Inteligencia en la calle, de información sobre determinados patrimonios. Subrayó que ese trabajo lo hace Asuntos Internos, y lo ha hecho siempre, pues rememoró haber recibido varios informes de inconductas del personal.

Precisó que el Departamento de Asuntos Internos puede determinar alguna inconducta por el perfil de la persona, por información de los propios carabineros

al interior de las comisarías o por el proceso de observación diaria de acuerdo con su especialidad.

Advirtió que en esos casos el Departamento de Asuntos Internos no puede ejercer acciones intrusivas, lo que calificó de una debilidad que incluso el general director de la época hizo presente, solicitando que se establecieran más herramientas para que el trabajo de inteligencia fuera un poco más profundo.

Aseveró que en el Departamento de Asuntos Internos de la Dirección de Inteligencia, aunque hace sus controles, nunca recibió información acerca de la vida de los oficiales involucrados.

Precisó que la Dirección de Inteligencia cuenta con tres departamentos: Seguridad Interna, Análisis Delictual y Contrainteligencia.

El Departamento de Seguridad Interna informaba de inconductas orientadas fundamentalmente al personal que realizaba servicios en la calle, cosas pequeñas que significan inconductas del quehacer institucional. Sin embargo, respecto de los 74 funcionarios hoy recluidos indicó desconocer si el Departamento de Asuntos Internos investigó directamente a alguno de ellos.

Informe de auditoría N° 30 de la Contraloría General de la República

Sobre el informe N° 30, de auditoría, al Departamento III de Contraloría y Remuneraciones, señaló que recién llegado a la Subdirección general de Carabineros recibió el preinforme de la Contraloría que establecía alrededor de cuatro o cinco observaciones, entre ellas, la contratación DirecTV por una suma cercana a \$1.700.000; el arriendo de una cancha de baby fútbol, cerca del Edificio Norambuena, y el pago de estacionamiento particulares en el centro para estacionar vehículos fiscales, pero en los que finalmente estacionaban vehículos particulares.

Hubo entonces dos observaciones que no levantaron lo observado, sino que lo mantuvieron: lo referido al canal Directv y al estacionamiento de vehículos, y dispuso la instrucción de un sumario administrativo.

Como la Dirección de Finanzas estaba bajo la línea de mando del general subdirector, recordó haber elevado los antecedentes a la fiscalía administrativa de la jefatura de zona metropolitana, alrededor de mayo de 2012. No recordó, sin embargo, quién instruyó el sumario en la fiscalía administrativa, aunque probablemente haya sido el fiscal jefe.

Agregó que ese sumario fue devuelto a la Subdirección General, y luego de analizados los hechos ésta elaboró un informe a la Contraloría General de la República sobre las conclusiones a las que había arribado el fiscal. La Contraloría General de la República no aceptó las explicaciones entregadas, por lo que el General Subdirector

dispuso reabrir el sumario para establecer responsabilidades administrativas y pecuniarias.

En virtud de ello, y del informe de seguimiento de la Contraloría, se dispuso el reintegro de los valores del estacionamiento para vehículos, del canal del fútbol y también se ordenó reintegrar \$200.000 al club de Carabineros, gastados para agasajar a funcionarios sectorialistas de la Dipres y del Banco del Estado.

Respecto de las medidas administrativas, recordó que al comandante Cárcamo, al mayor Carvajal, al mayor Diego Valdés y a Randy Maldonado, el fiscal les aplicó una medida disciplinaria de reprensión y amonestación. Observó que si se aplican dos días de arresto a un comandante, su carrera concluye, lo que no ocurre en el caso del personal de nombramiento institucional, pues el proceso calificadorio es muy riguroso en el caso de los oficiales.

Aseguró, sin embargo, que como subdirector nunca dispuso el inicio de un sumario en esta materia. Nunca supo tampoco de la existencia de otros hechos irregulares, pues si hubiese sido así, otras decisiones se habrían adoptado.

Finalmente, las medidas adoptadas a firme fueron informadas a la Contraloría, la que en el informe de seguimiento levantó las observaciones.

CARLOS CARRASCO HELLWIG, EX GENERAL SUBDIRECTOR DE CARABINEROS DE CHILE (diciembre 2013-agosto 2015). Sesión del 03 de julio de 2017

Funciones del General Subdirector en materia de control

Coincidió en que el cargo de general subdirector involucraba el mando administrativo de todas las direcciones, incluyendo la Dirección de Finanzas, la que se relacionaba esencialmente con el control y el monitoreo del gasto presupuestario; es decir, su ejecución. Observó que durante años la ejecución del presupuesto, particularmente en adquisiciones, no alcanzaba siquiera el 50% de su ejecución, por lo que una preocupación relevante para el alto mando de Carabineros era no cumplir las metas de adquisiciones, en desmedro del personal de Carabineros de Chile y de la ciudadanía, porque muchas de aquellas se relacionaban con la infraestructura.

Por lo anterior, recalcó, durante su gestión se presionó para que la Dirección de Logística lograra cumplir la ejecución.

De igual forma, se le mantenía informado de las permanentes reuniones que sostenía el director de finanzas con su equipo y los sectorialistas del Ministerio de Hacienda en lo que respecta a la preparación del presupuesto fiscal para el año siguiente.

Advirtió que nunca se hacía referencia al ítem remuneraciones, ya que los montos a ser asignados estaban en relación con las plazas y grados de la Escala de

Empleados Públicos aprobados por ley. Explicó que la dotación efectiva se determinaba por la Lista de Revista, que es un instrumento en que las reparticiones registran al personal de su dotación y los beneficios a los cuales tienen acceso.

Esa Lista Revista se cruzaba con los documentos oficiales de altas y bajas, dado que debían existir respaldos en decretos o resoluciones para determinar la dotación efectiva. Con ello se podía conocer, con un grado de certeza, el costo real de las remuneraciones fijas.

Por su parte, las remuneraciones variables, que es donde radicó la situación delictual, se calculaban sobre la base del presupuesto histórico, incrementado por el porcentaje de aumento de plazas más un corrector anual.

Mediante auditorías internas y externas de la Inspectoría General y la Contraloría General de la República, respectivamente, se daba cuenta de la normal ejecución, con observaciones de forma y fondo, como fue el caso del informe final de auditoría N° 30.

Adicionalmente, en las remuneraciones variables se controlaba y se hacía un seguimiento por parte del General Subdirector de los gastos en viáticos, asignaciones de vuelo y navegación, pasajes, fletes y asignaciones de riesgo, entre otras, con el propósito de enmarcarse dentro de la disponibilidad anual, puesto que siempre faltaban recursos. Así, señaló, el director de finanzas daba cuenta acerca de cómo iba la ejecución, que normalmente estaba sobregirada, caso en que el General Subdirector advertía a las reparticiones sobre esa condición.

Recalcó que el General Subdirector observaba y controlaba desde un macrosistema, pues era el director de Finanzas quien daba cuenta de la forma en que se desarrollaba la ejecución presupuestaria.

Hizo presente lo extremadamente exigente que eran los sectorialistas del Ministerio de Hacienda, a quienes debía explicarse peso a peso los gastos y, si se producían déficit, las razones de ello. Por eso, admitió, le causa extrañeza que durante todo ese tiempo no hayan detectado la sustracción de un promedio de \$3.000 millones al año, que es una cifra muy alta pese a que en un billón y fracción del presupuesto pareciera ser poco.

En cuanto a la existencia de elementos de control más efectivos, recordó que durante su desempeño en la Dirección del Personal una de sus principales preocupaciones fue que remuneraciones, que por esencia corresponde a recursos humanos, estuviese en el área de finanzas. En esa oportunidad se iniciaron todos los estudios respectivos para traspasarlo y, de hecho, ya se logró realizarlo.

Admitió que el traspaso puede ser un tanto ficticio en la medida en que las mismas personas que trabajan en esa área son las que antes dependían de finanzas, por lo que lo único que se puede hacer es efectuar una división en el tiempo, situación

que ocurrió también en la inspectoría con la auditoría financiera, la que dependía directamente de la Dirección de Finanzas y por razones de transparencia fue traspasada a la Inspectoría General.

Adicionó que durante su permanencia en la Dirección de Personal pretendió aplicar una medida que ya había implementado en la Dirección de Salud de Carabineros, incorporando un sistema de ERP. Agregó que se tomó contacto con la gerencia de SAP en Alemania y vino el gerente general, que estaba muy interesado en la materia. El costo aproximado en esa época para la implementación inicial era de US\$10 millones, monto que hizo que no prosperara la iniciativa en ese momento.

Paralelamente, señaló, se planteó otro desafío para mejorar las condiciones de control, contratando a la Universidad Católica de Chile para efectuar un análisis transversal de cada una de las fortalezas y debilidades de la institución, con el propósito de lograr cambios. Ese análisis se presentó al gobierno de la época y se logró financiamiento, aunque no el que se requería, pues se adujo que eran cifras tan exorbitantes, que equivalían a dos de los destructores adquiridos por la Armada.

Hoy ha escuchado que el General Director implementará un ERP que, aunque tiene debilidades, cuenta con la capacidad de tomar al funcionario como centro, generando beneficios económicos, uso logístico, salud y todo lo demás. Es decir, ese hombre como centro permite el control de toda la dotación.

Departamento de Asuntos Internos

Relató que ejerció el cargo de Inspector General entre noviembre de 2012 y noviembre de 2013, y posteriormente le fue anexado a sus responsabilidades de General Subdirector, entre noviembre de 2014 y agosto de 2015.

Reconoció que el ejercicio de 2013 fue uno de los más complejos que le ha tocado vivir, porque estaba a cargo de los distintos organismos de la Inspectoría General, la auditoría financiera, la auditoría operativa y el control de gestión, a los cuales se agregaron dos nuevas obligaciones: control y seguimiento de las adquisiciones, como consecuencia de las situaciones con Mellafe y Salas y otras; y luego se le anexó Asuntos Internos, en marzo de 2013, medida generada como consecuencia de experiencias de países europeos y norteamericanos, en los que Asuntos Internos es una función absolutamente independiente del área de Inteligencia.

Precisó que esa anexión a la Subdirección General ocurrió por falta de oficiales generales inspectores, dado que se creó la Dirección Nacional de Inteligencia, comprendiendo la antigua Dirección de Inteligencia, la Dirección de Drogas y la Dirección de Investigación Policial, tres direcciones para centrar toda el ala investigativa en un solo mando.

Así, la plaza que estaba asignada para la Inspectoría General se utilizó para generar la plaza en ese estamento, esperando en un futuro incorporar una nueva asignación de general inspector. Sobre esa base, el general director de la época determinó que podía atender los dos mandos.

Aclaró luego que el área de Inteligencia busca información externa, tendiente a aportar a los servicios policiales, mientras que el área de Asuntos Internos se consideró más homologable con la auditoría, que genera investigación si se encuentran observaciones.

Desde esa perspectiva, puntualizó, se le entregó esa responsabilidad traspasando el Departamento de Asuntos Internos y su personal desde la Dirección de Inteligencia a la Inspectoría General.

Detalló que el Departamento de Asuntos Internos se encontraba al mando de un oficial con grado de coronel, y en términos generales continuó la misma línea de trabajo que desarrollaba hasta ese entonces, con pequeñas variables.

Agregó que Asuntos Internos se dedicaba especialmente, basado en fuentes abiertas o cerradas, a investigar lo que estaba permitido teniendo en cuenta las posibilidades legales existentes, respecto de indicios en el área de corrupción de base, esto es, unidades operativas policiales, en donde existía información fidedigna de que había oficiales y carabineros involucrados que actuaban en concomitancia con grupos delictuales. En la Región Metropolitana fue donde mayor énfasis se puso en aquello.

En ese ámbito realizó también reuniones con la Fiscalía de Alta Complejidad, en las que se puso los servicios de Asuntos Internos a su disposición, con el propósito de judicializar o iniciar las investigaciones, en el caso que se estimara pertinente. Además, se requirió mayor agilidad en la investigación de dos situaciones relacionadas con el caso Mellafe y Salas y de otras adquisiciones, ambos casos relacionados con la misma materia. Lamentó que, aunque estuvo un año en aquello, no conociera diligencias judiciales respecto de esas temáticas.

Observó que la investigación administrativa, en primera instancia y durante todo ese año, la asumió la Contraloría General de la República, la que inició el sumario que posteriormente determinó que Carabineros de Chile debía continuar con la investigación.

Enfatizó que durante su gestión se prestó toda la cooperación con esa investigación, ya que le correspondió subrogar por un tiempo a la Dirección de Logística.

Coincidió en que durante el año que estuvo a cargo del Departamento de Asuntos Internos nunca se le dio cuenta de alguna situación respecto de los 74 funcionarios reclusos.

Insistió en que Asuntos Internos no tiene facultades intrusivas y como medio de búsqueda de información utiliza fuentes abiertas que muchas veces delatan

inconductas, como la fotografía de un funcionario en un helicóptero, que generó la investigación.

Opinó que en la búsqueda de información, Asuntos Internos falló. Aunque efectivamente se llevan a cabo controles aleatorios, evidentemente existía confianza de que en ese ámbito no había problemas.

Presentó la tesis de que los involucrados eran sumamente disciplinados en los gastos, pues el único que se extralimitó fue el oficial sorprendido en Punta Arenas. El resto, desde el general Flavio Echeverría, vivía en una casa absolutamente normal, tenía un vehículo normal; nadie hacía ostentación. Es más, Arnoldo Riveros, quien había llegado a tener caballos fina sangre, entre otras posesiones, jamás hizo ostentación de sus bienes mientras estuvo en servicio activo.

Por ello, acotó, se les imputa el delito de asociación ilícita, pues, aparentemente, se juramentaban de no decir nada.

Controles de auditoría

Como responsable de la Inspectoría refirió una situación adicional que involucró casi dos tercios de su tiempo como inspector. Advirtió que aunque el gobierno le designó como jefe interregional en las zonas de La Araucanía, Concepción, Arauco y Malleco, nunca se alejó de sus responsabilidades en Santiago y siempre trató de mantener la máxima presencia y responsabilidad en la ejecución de todas sus funciones.

Al respecto, lamentó que al menos cinco de los integrantes de la auditoría de entonces estén privados de libertad e imputados por el caso en análisis. Por ello, arguyó, era difícil que las inspecciones realizadas hubieran podido encontrar observaciones de fondo. Afirmó tener la sospecha fundada de que esos funcionarios orientaban las auditorías hacia ciertos elementos. Así, defendió, dado que la principal debilidad de Carabineros de Chile surgía desde las bases, la labor de las auditorías era concurrir a las prefecturas, obtener una muestra aleatoria de los beneficios otorgados y verificar si ellos eran legales, en directa coordinación con la Contraloría General de la República. Sin embargo, a Remuneraciones siempre se le consideró como un ente pagador y no de apropiación de dineros, porque todo pago de dinero debía ser contra un elemento legal o administrativo, y la rendición de cuentas que se hacía al Ministerio de Hacienda tenía que basarse en eso. Por eso, insistió, jamás se proyectó como un elemento de posible fraude esta situación al interior de quienes tenían la función de la custodia y distribución, pero no la facultad de determinar beneficios, que radicaba en las bases.

No obstante, los funcionarios manipularon aquello e incluso tomaron algunas medidas, en el sentido de que, en el caso de que fuesen descubiertos, se aludiera una mala imputación de la base y dispusiera el reintegro del dinero.

Señaló que, aunque no existían matrices de riesgo, todos los años se planificaba el proyecto de auditorías, tanto en el área operativa como financiera, sobre la base de un análisis de riesgo alimentado por las auditorías internas y de la Contraloría General de la República.

Es decir, recalcó, se determinaba cuáles eran las falencias y debilidades que podía tener la organización y hacia esas áreas se orientaba el plan anual, considerando tiempo adicional para auditorías extraordinarias cuando se generaba alguna información que no estuviese contemplado dentro de las ordinarias.

Aseguró que jamás se sospechó en la intervención del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado, SIGFE. Manifestó que la calidad de “invisibilidad” adjudicada por el fiscal de la causa, significa no ver, no identificar, lo que permite presumir la imposibilidad de detectar el fraude en una auditoría aleatoria y no específica, excepto si se dispusiera de información específica, que al parecer existió en 2011 por un aviso de la UAF. Estimó que ese exceso de confianza permitió que el propio Flavio Echeverría diera respuesta señalando entonces que todo estaba correcto.

Manifestó también su preocupación de que esta situación que afecta hoy a Carabineros pueda haberse replicado en otros órganos públicos, en la medida que exista posibilidad de introducirse en un programa del Estado.

Refirió un informe reciente de la Contraloría General de la República, del 8 de julio de 2016, cuyo objetivo fue practicar exámenes de cuenta a los gastos en personal efectuados por la Dirección del Nacional de Personal, específicamente los relativos a remuneraciones durante el período comprendido entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2015, que ascendió a un cerca de \$59.967 millones.

Detalló que las partidas sujetas a examen se determinaron mediante un muestreo aleatorio simple con un nivel de confianza del 95% y una tasa de error del 3%. Estimó que, cuando alguien no especialista lee ese tipo de informes, concluye que existe un grado razonable de certeza de que no existen las situaciones hoy investigadas. Incluso, alegó, el informe de la Contraloría General de la República no presenta observaciones respecto de los controles que hacía la inspectoría. Así, quien haya sido la autoridad entonces tenía una señal teórica de que las cosas se estaban haciendo bien, lo que finalmente no fue así.

Explicó que a los funcionarios se les deposita el sueldo en el banco en el que tienen sus cuentas, aunque casi el 80% las mantiene en BancoEstado. Advirtió, sin embargo, que la mayoría de los oficiales tiene cuenta corriente en otros bancos, por lo que BancoEstado recibe la nómina y con ella realiza la transferencia a los demás bancos. Consideró que probablemente las cuentas de los involucrados deben haber correspondido a otros bancos.

Declaró que Bancoestado nunca le remitió algún informe con depósitos abultados de remuneraciones.

Respecto de las responsabilidades, sostuvo que para el General Subdirector, y en particular para el Inspector General, se trata de responsabilidades políticas y administrativas de haber estado en un momento en que se sucedían los hechos. Asimismo, garantizó que no tuvo conocimiento alguno de la situación, pues, tal como aconteció en dos oportunidades previas, habría denunciado lo ocurrido.

Respecto de la matriz de riesgo, manifestó tener dudas de que se hubiera considerado el robo, pues el riesgo presupuestario de la institución estaba en la mala recepción de los dineros, en forma equívoca o dolosa, como que una prefectura reconociera asignación de riesgo a todo el personal que trabajaba directamente en el área administrativa, sin que ello procediera. A ese tipo de orientación de fraude, el mal otorgamiento, estaba orientada la debilidad.

Además, la Contraloría General de la República daba un grado de confianza, en el sentido de que la macroeconomía estaba bien administrada.

Indicó que existía un superávit bastante importante en materia de remuneraciones, condición que favoreció a los delincuentes. Recalcó que en Remuneraciones nunca faltó dinero. Explicó que la ley de planta definió una cantidad determinada de oficiales y personal que el presupuesto financiaba, pero en la fuerza efectiva siempre existió un déficit de alrededor de 5.000 a 6.000 personas.

Acotó que ello se debía a que la formación de carabineros era más lenta que la aprobación del aumento de plazas. Sin embargo, al término del año ese superávit se devolvía al Ministerio de Hacienda, y ahí eventualmente se pedía recursos respecto de algún déficit, como en el fondo de desahucio.

Relató que cuando debía solicitarse traspaso de dinero por efecto del superávit, de inmediato el Ministerio de Hacienda, y su sectorialista, revisaban paso a paso en qué se había gastado el dinero y por qué se necesitaba una cantidad adicional.

Se mostró sorprendido del tiempo que se mantuvo esa organización delictual. Así como su capacidad extraordinaria de infiltrar y controlar todo. Aunque se estableció como fecha de investigación el año 2006, indicó que ello responde sólo para efectos de eventuales prescripciones, pero opinó que a todas luces esto no se inició en 2006, sino que debe haber sido antes.

Reconoció que se logró controlar el riesgo en el área de adquisiciones, dado que la ley de Compras Públicas es compleja y se requiere más de un año fiscal para ejecutar el presupuesto.

Coincidió en que, por tratarse de materias especializadas, las jefaturas superiores se respaldan en la opinión técnica, sobre todo cuando quien dirigía esta Dirección tenía conocimientos superiores dada su condición de ingeniero comercial. Es

decir, esa es la persona en la que la jefatura tendría confianza plena para que dé cuenta respecto de la forma en que se administra el estado financiero.

Recordó que el general Bernales, poco antes de su fallecimiento, comenzó a restarle mando a los oficiales de intendencia, reemplazándolos con oficiales de Orden y Seguridad capacitados y con conocimientos superiores en la materia. Posteriormente, la Dirección de Logística hizo una intervención bastante grande al respecto.

Detalló que el director de Finanzas propone al Director del Personal un plan anual de traslado del personal de la especialidad. Aseguró que el control principal estaba relacionado con los traslados que refieren a ciertos beneficios económicos, por ejemplo, zona u otros; por lo que, la Dirección del Personal asignaba especial énfasis en que no fueran las mismas personas, pero desde una perspectiva operativa del área nuestra, de Orden y Seguridad, para ellos el área de mayor interés era otra.

Asimismo, se verificaba que las personas asignadas o que se planteaban, por ejemplo, a la inspectoría, tuviesen los conocimientos superiores. En ese sentido, el personal que iba a la inspectoría eran contadores auditores y otros ingenieros comerciales, aparte de eso trabajaban con personal civil que tenían los mismos conocimientos. Respecto del personal civil, a la fecha, no hay nadie detenido.

MARIO FERNÁNDEZ BAEZA, MINISTRO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. Sesiones del 10 de julio y del 2 de octubre de 2017

Relevancia de los hechos investigados

Consideró que los hechos acontecidos en Carabineros de Chile son graves y afectan a una institución importante y de prestigio, cuya misión, junto con la de la Policía de Investigaciones, es dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior.

Así es como Carabineros, a través de sus 90 años de historia, se ha convertido en un actor clave en la vida diaria de los chilenos, por su integración efectiva en la comunidad y su constante presencia en el combate contra la delincuencia y por afrontar los desastres naturales que afectan a nuestro país.

Solo ante estas tareas, el país ha sido testigo repetidamente de cómo Carabineros ha sido capaz de cumplir con su promesa de dar la vida, si fuese necesario, con heroísmo, abnegación y sencillez. De hecho, hace solo unas horas, dos carabineros no han trepidado en arriesgar su seguridad personal para hacer cumplir la ley, dando un ejemplo de coraje y patriotismo en el norte de nuestra patria.

La gran mayoría de los hombres y mujeres que integran esta institución son un testimonio de trabajo, sacrificio y compromiso, que vemos a diario en las ciudades

y en los pueblos a lo largo de todo el territorio nacional. Por esto y por su tradición de servicio y de profesionalismo, manifestó su profunda convicción de que Carabineros de Chile superará este momento, tal vez el más difícil de su historia, y que el gobierno hará todos los esfuerzos para que la institución salga fortalecida de esta crisis.

Marco jurídico de la dependencia institucional de Carabineros

Advirtió que, por encontrándose los hechos en sede judicial y con apego estricto a los artículos 7 y 76 de la Constitución Política de la República, que consagran los principios de juridicidad y de separación de poderes, así como la independencia del Poder Judicial, se encuentra impedido de conocer y de emitir opinión alguna sobre los hechos bajo proceso.

Recordó que el artículo 7° establece que ningún órgano del Estado puede actuar fuera de las esferas de sus competencias. Asimismo, el artículo 76 prohíbe al Presidente de la República, al gobierno y al Congreso Nacional avocarse a causas pendientes.

Por ello, cuando el 2 de marzo de 2017 el general director de Carabineros Bruno Villalobos le informó verbalmente de la existencia de irregularidades financieras en la Intendencia de Carabineros, y de su decisión de informar de ello públicamente a las instancias investigativas y jurisdiccionales pertinentes, el ministro, congruente con lo que establecen los referidos artículos 7° y 76 de la Constitución, no indagó sobre su contenido y respaldó ese accionar.

Explicó que el hecho de que las autoridades del Poder Ejecutivo se marginen del proceso no solo proviene de una exigencia jurídica, sino también del carácter relativo de la dependencia establecida en el artículo 101 de la Constitución para las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en relación con el ministerio encargado de la seguridad pública, según lo expresa la Ley N° 20.050, que reformó la Carta Magna en 2005. La misma norma constitucional señala que la misión entregada a la Fuerza de Orden y Seguridad Pública será cumplida “en la forma en que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas”.

Adicionó que, por otra parte y coherente con dicha norma, la Ley N° 20.502, que adaptó el Ministerio del Interior a la nueva normativa constitucional y le agregó la expresión “y Seguridad Pública”, estableció en su artículo 2° que “Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dependerán de este Ministerio y se regirán por sus respectivas leyes orgánicas.” En la misma norma se designó a la Subsecretaría del Interior como la sucesora legal de las desaparecidas subsecretarías de Carabineros y de Investigaciones.

En virtud de esa modificación constitucional y legal, se modificó la Ley N° 18.961, Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, disponiendo en el inciso segundo

de su artículo 1° que Carabineros “Dependerá directamente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y se vinculará administrativamente con este a través de la Subsecretaría del Interior.”.

Observó que el carácter relativo de la independencia señalada, constitucional y de la ley orgánica respectiva, no solo se establece en la regulación por la propia Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, sino por otras normas constitucionales y legales. Como policía investigativa, Carabineros recibe órdenes impartidas por el Ministerio Público, como lo señala el inciso tercero del artículo 83 de la Constitución, y por los tribunales de justicia, como lo establece el inciso tercero del artículo 76 de la Constitución. En otras palabras, Carabineros e Investigaciones dependen del Ministerio Público y del Poder Judicial para realizar gran parte de las actividades profesionales que desarrollan. Aseguró que, en verdad, Carabineros en el accionar y en lo investigativo depende directamente del Ministerio Público y de los tribunales de justicia en gran parte de las actividades profesionales que desarrollan. Las órdenes que imparten el Ministerio Público y el Poder Judicial deben ser cumplidas sin más, y de su existencia no solo no deben, sino que no reportan al Ministerio del Interior, aun cuando afecten a reparticiones de su dependencia.

Ejemplificó que en febrero de 2017 se produjo una diligencia de una de las dos ramas de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en la sede de la Onemi, a partir de una investigación ordenada por el Ministerio Público. Esa diligencia no fue informada al Ministerio del Interior, a pesar de que la diligencia la cumplía una institución dependiente de ese Ministerio y en una institución dependiente del mismo, como es la Onemi. O sea, recalcó, tanto quien actuaba como la institución que era objeto de la diligencia dependían del Ministerio del Interior, pero el Ministerio del Interior no fue informado de tales diligencias, lo que revela que, para los efectos investigativos, predomina la dependencia de ambas Fuerzas de Orden y Seguridad Pública del Ministerio Público o del Poder Judicial.

Por otra parte, arguyó, el carácter relativo de la independencia señalada, se refiere también al ámbito de control presupuestario y financiero. La Ley Orgánica Constitucional de Carabineros señala en su artículo 87 que “El presupuesto, la contabilidad y la administración de fondos destinados a Carabineros de Chile se ajustarán a las normas contempladas en la Ley de la Administración Financiera del Estado, sin perjuicio de las excepciones legales vigentes.”. Luego citó el artículo 90 que dispone que “La documentación respectiva será mantenida en la institución, donde podrá ser revisada por los organismos pertinentes y por la Contraloría General de la República, según corresponda.”.

Por su parte, el artículo 52 del Título V, destinado al sistema de control financiero, del Decreto Ley N° 1.263 de 1975, Ley Orgánica de la Administración

Financiera del Estado, señala que “Corresponderá a la Contraloría General de la República, en cuanto al control financiero del Estado, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación con la administración de los recursos del Estado y efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos.”.

Sostuvo que sobre todas las normas jurídicas citadas descansa el forado por el cual pudo cometerse una irregularidad de esta magnitud. Ello, argumentó, pues si la dependencia del artículo 101 de la Constitución Política se materializara en todas las demás normas legales, la Ley Orgánica de Carabineros, la Ley de Administración Financiera del Estado, en todas las normas concernidas, estaríamos frente a una dependencia y a una responsabilidad nítida.

Defendió que, inevitablemente, una de las mayores innovaciones que se debe realizar es una dependencia nítida, completa. Ello pues la estructura actual genera que las instituciones de Orden y Seguridad Pública dependan constitucionalmente de órganos distintos.

Recalcó que el país se debe abocar a regularizar estas dependencias constitucionales y a su materialización legal y reglamentaria. Observó que basta la ocurrencia de un hecho tan grave como éste para poner en evidencia todas las fragilidades, defectos y anomalías institucionales.

En una sesión posterior reiteró sus observaciones sobre esta materia, señalando que Carabineros está sujeto a una regulación relativa y muy dispersa, lo que consideró como una realidad que debe ser afrontada. Reveló la existencia de normas dictadas hace décadas y que continúan vigentes, creando una superposición sucesiva de disposiciones que van reformándose parcialmente, pero que también se mantienen parcialmente vigentes. Ello termina configurando un cuadro muy complejo, especialmente en materia de responsabilidades. Ejemplificó que un equipo del Ministerio del Interior ha constatado que a nivel reglamentario existe el Decreto N° 900, de 20 de junio de 1967, del Ministerio del Interior, que aprueba el Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile. (N° 11); también está el Decreto N° 5.193, de 30 de septiembre de 1959, que aprueba el Reglamento de Selección y Ascensos del Personal de Carabineros; el Decreto N° 266, de 28 de febrero de 1973, que aprueba el Reglamento de Uniformes y Equipos para Oficiales de Carabineros; el Decreto N° 4.326, de 20 de septiembre de 1955, que aprueba el Reglamento del Bienestar para Carabineros de Chile; el Decreto N° 672, de 12 de mayo de 1972, que aprueba el Reglamento de Saludos, Honores, Ceremoniales y Protocolo. Existe también un Reglamento de Reparticiones y Unidades de Carabineros, un Reglamento de Documentación, el Reglamento de Intendencia, etcétera.

Resaltó que estamos frente a un conjunto de normas que se han ido superponiendo en el tiempo y que han terminado con hacer más compleja toda la estructura en vez de hacerla más expedita y más clara.

En términos de la dependencia de Carabineros respecto de los órganos del Estado en Chile, indicó que la Operación Huracán, efectuada días atrás en la Araucanía, es una diligencia que da cuenta de la dependencia de Carabineros del Ministerio Público, pues se trató de la orden de un juez derivada directamente de un mandato constitucional respecto de la exclusividad del Ministerio Público para dirigir una investigación de un hecho penal y de ordenar a las policías a cumplir las diligencias directamente.

En ello no tuvo ninguna relación el Ministerio del Interior; por el contrario, nada tiene que ver otra instancia que no sea el Ministerio Público, salvo cuando el juez debe autorizar determinadas diligencias, como las que afectan los derechos fundamentales de las personas, como es la interceptación de un teléfono.

Alegó que ese caso es un claro ejemplo de la dependencia relativa de Carabineros, que no significa una inexistencia de dependencia, sino que es parcial, lo que repercute directamente en el funcionamiento diario de la institución, incluyendo el uso de recursos materiales y financieros, porque se llevan a cabo las diligencias con apoyo de los recursos que la institución posee.

Gastos Reservados

Puntualizó que la excepción a esta normativa sobre el control presupuestario y financiero se refiere a los gastos reservados, cuya regulación específica se encuentra en la Ley N° 19.863, Sobre Remuneraciones de Autoridades de Gobierno y Cargos Críticos en la Administración Pública y da Normas Sobre Gastos Reservados, promulgada el 30 de enero de 2003. Refirió que el artículo 2° del Título II de esa ley señala que “Se entenderá por gastos reservados aquellos egresos que, por el ministerio de esta ley, se faculta realizar a las entidades mencionadas en el artículo siguiente, para el cumplimiento de sus tareas públicas relativas a la seguridad interna y externa y el orden público del país y a las funciones inherentes a la jefatura de Estado, y que por su naturaleza requieran de reserva o secreto.”.

Entre las entidades señaladas en el artículo 3° se mencionan al Ministerio del Interior y a Carabineros de Chile, separadamente. El artículo 4° de la misma norma dispone que “De los gastos reservados se rendirá cuenta anual, en forma genérica y secreta, a la Contraloría General de la República, directamente a través del Contralor General, considerando una desagregación por rubros que permita ilustrar a éste sobre el contenido fundamental de dichos gastos, debiendo acompañarse una declaración jurada que acredite que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6°.

El examen y juzgamiento de las cuentas corresponderá al Contralor General de la República, quien lo efectuará expresando al Presidente de la República, de manera secreta, su opinión sobre el destino otorgado a estos gastos. La autoridad fiscalizadora conservará, en todo caso, la responsabilidad que le corresponde por la mantención del secreto”.

Citó luego sólo con fines de prolijidad jurídica el Título 7°, De la obligación de guardar secreto, artículo 38 de la Ley N° 19.974, “sobre el sistema de inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia”, promulgada el 27 de septiembre de 2004, que establece: “se considerarán secretos y de circulación restringida para todos los efectos legales, los antecedentes, informaciones y registros que obren en poder de los organismos que conformen el sistema o de su personal, cualquiera sea el cargo o la naturaleza o su vinculación jurídica con estos. Asimismo, tendrán dicho carácter aquellos otros antecedentes de que el personal de tales organismos tome conocimiento en el desempeño de sus funciones o con ocasión de estas”.

El artículo 41 del mismo cuerpo, señala: “Los funcionarios de los organismos de inteligencia, cualquiera sea su rango o nivel jerárquico, tendrán derecho a mantener en secreto la identidad de las personas que han sido sus fuentes de información, las que no estarán obligadas a revelar ni aun a requerimiento judicial”.

Debilidades de control

Argumentó que teniendo presente toda esta normativa es necesario preguntarse cómo fue posible que esto pudiera ocurrir sin que los controles internos y/o externos pudieran advertir oportunamente la comisión de esos ilícitos.

Sostuvo que, indudablemente, los controles fallaron porque el diseño institucional se hizo vulnerable ante funcionarios que fueron burlando los procedimientos establecidos.

Así, concluyó, el diseño institucional y normativo que se estimó suficiente cuando fue creado, hoy no lo es, particularmente en lo relativo a su régimen presupuestario, regulado en el título V de la Ley Orgánica de Carabineros de Chile, el que se ajusta, a su vez, a las normas contempladas en la Ley de Administración Financiera del Estado.

Por su parte, adicionó, la Contraloría General de la República, en cuanto organismo encargado de ejercer los controles externos, tampoco habría podido desarrollar plenamente su función constitucional de realizar el control financiero del Estado debido a la subsistencia de normas reglamentarias que limitarían sus atribuciones.

Medidas adoptadas

Sostuvo entonces que es necesario aprovechar esta crisis como una oportunidad para introducir los cambios necesarios para asegurar que hechos como los acaecidos no se repitan.

Recalcó que, desde el momento en que el General Director de Carabineros informó al gobierno la existencia de este fraude, de inmediato se dieron las instrucciones para que se tomaran las medidas necesarias para llevar a cabo las investigaciones respectivas, así como para garantizar que se establecerán las responsabilidades de todos los involucrados, desde el punto de vista administrativo, independientemente de lo que se sigue en tribunales, y se aplicarán las sanciones penales o administrativas que correspondan.

Precisó que, además de velar porque estos ilícitos se esclarezcan y se sancione a los culpables, el gobierno instruyó que Carabineros propusiera un ambicioso plan de reestructuración institucional, el que consiste en un conjunto de medidas, algunas de ellas de implementación por la misma institución; otras, las más sustanciales, consistente en modificaciones legales y reglamentarias.

Subrayó que al día de hoy esas medidas tienen un importante grado de avance, dependiendo de los requisitos de implementación de cada una de ellas, que la misma institución propuso en su inicio.

Concretamente, señaló que en este momento en las medidas de índole administrativa implementadas por la misma institución ya se han realizado casi todas las modificaciones estructurales necesarias.

Es así, como mediante órdenes generales ya se ha creado la oficina del Ombuds institucional, el Consejo Asesor del General Director; el Comité de Análisis Estratégico, Riesgo Ético y Desarrollo; la Contraloría General Interna, la Dirección de Asuntos Internos.

Asimismo, se ha cambiado la dependencia de la Dirección de Finanzas y se ha creado el Departamento de Control de Riesgos Financieros y la Dirección Nacional de Apoyo a las Operaciones Policiales.

Finalmente, se ha creado un Comité de Ética en cada alta repartición.

Detalló que, desde la perspectiva de su funcionamiento interno, también se han implementado medidas como la obligación de rendir una cuenta pública financiera, la implementación de un sistema de calidad de los servicios policiales y la actualización del modelo de distribución y asignación de capital humano y vehículos de las unidades operativas territoriales.

En relación con las diversas modificaciones reglamentarias propuestas, señaló que actualmente se están elaborando los decretos que permiten el cambio de los respectivos cuerpos normativos que rigen a la institución. Sin embargo, advirtió, el

Ministerio del Interior y Seguridad Pública debe abocarse a analizar detenidamente la mejor manera de implementar dichas medidas.

Así, subrayó que debe cautelar que las modificaciones reglamentarias propuestas para facultar al general director para privar administrativamente de derechos y prerrogativas de carácter militar e institucional a los funcionarios infractores, por ejemplo degradar a las personas, no replique la pena militar accesoria de degradación que está establecida en el código de justicia militar. Ello podría vulnerar los principios de legalidad y tipicidad establecidos en el número 3 del artículo 19 de la Constitución. Y aunque todavía no se ha discutido con el mando institucional, es parte del análisis producido en el Ministerio del Interior respecto de las normas propuestas, que han sido formuladas con el entusiasmo de llevar a cabo medidas muy efectivas, pero sin la observancia de que deben concordarse con otras normas jurídicas o reglamentarias con las cuales pueden colisionar.

Del mismo modo, adicionó, se debe analizar detalladamente las faltas que se propone incorporar al catálogo que da origen a la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios, de modo que no se termine describiendo como merecedoras de reproche administrativo a un conjunto de conductas que ya son sancionadas penalmente en nuestro ordenamiento jurídico.

En cuanto a las modificaciones legales que se sugieren, que son las más importantes, se requiere un acabado estudio y análisis de los anteproyectos de ley.

Todas las propuestas de modificaciones legales que se formularon en el plan están siendo analizadas a fondo en el ministerio, y han surgido algunas observaciones. Así, detalló, respecto de la propuesta para aumentar la planta del escalafón de Orden y Seguridad, deberá examinarse la viabilidad financiera que tiene ese tipo de modificaciones, pues se trata de cuatro plazas de oficiales generales.

Del mismo modo, continuó, las modificaciones legales para permitir la retención de la renuncia de un funcionario sometido a sumario administrativo o para establecer un régimen especial de declaraciones de patrimonios e intereses requiere justificar la necesidad de establecer una normativa especial, distinta de la aplicable a los restantes funcionarios públicos.

Comentó que las normas de probidad dictadas en el último tiempo incluyen la declaración de patrimonio e intereses para un determinado nivel de funcionarios del Estado. Pero si se tratara de aplicar esa exigencia a todos los funcionarios de Carabineros se produciría una asimetría, en términos de orden jerárquico, respecto de todos los funcionarios del Estado y de los de Carabineros, y se podría reclamar con justicia que se estaría incurriendo en una infracción al principio de igualdad ante la ley, porque a los miembros de Carabineros se les exigiría algo que no se exige a los funcionarios de rango equivalente en el resto de la administración pública.

Recordó que una propuesta inicial era establecer un sistema de declaraciones voluntarias, pero la opinión contraria dice que no caben las normas de carácter voluntario en una organización jerárquica y militar. Además, ello equivaldría a dejar en una zona de sospecha a quienes no entregaran en forma voluntaria la declaración que se está exigiendo a todos los funcionarios. Así, argumentó, una propuesta que se hizo con entusiasmo al inicio, después de un primer examen se ha visto que presenta problemas complejos desde el punto de vista jurídico.

También citó las propuestas de modificaciones legales que, debido a su magnitud, requieren de un estudio acabado, como ocurre por ejemplo con las modificaciones a la Ley N° 19.974, sobre el Sistema de Inteligencia del Estado, o con las nuevas facultades de fiscalización que se otorgarían a la Dirección de Asuntos Internos de Carabineros.

Tales modificaciones deben estudiarse en la perspectiva general del Sistema de Inteligencia del Estado, en el que intervienen la Agencia Nacional de Inteligencia y los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas. Ello pues no es posible establecer un estatuto distinto para Carabineros, que carezca de la adecuada armonía con las normas que regulan la función de inteligencia en los demás organismos, esto es, en Investigaciones, en las Fuerzas Armadas y en la ANI.

Reiteró que el Gobierno procurará implementar prontamente las medidas urgentes y estará alerta para que se sancione a los responsables, dada la gravedad de los hechos, la forma en que viven diariamente los funcionarios de Carabineros y la disminución que ha experimentado el respeto de que ha gozado Carabineros desde hace décadas entre la ciudadanía.

Manifestó que, sin perjuicio de que es necesario llegar a fondo con las investigaciones, y de que el Ministerio Público y los tribunales de justicia cumplan cabalmente su tarea, las instituciones del país deben tener cuidado de hacer un balance entre ese deber que tiene el Estado de Chile y la búsqueda de los mecanismos destinados a impedir que se produzcan fraudes de ese tipo, junto con mantener en alto el respaldo que merece la institución de Carabineros, la cual todos necesitamos.

Aseguró que ha entregado su respaldo al mando institucional en cada oportunidad en que ha sido consultado, sin modificar un centímetro esa postura, a pesar de los altibajos que ha tenido este problema en la valoración pública, especialmente cuando se ha conocido el aumento experimentado tanto en la cantidad de personas involucradas como en el monto defraudado.

Agregó que el Ministerio del Interior, institución del Estado de la cual depende constitucionalmente Carabineros le da su pleno respaldo para llevar a cabo las medidas que está adoptando, en tanto es muy difícil para la institución cumplir con la

magnitud de tareas que tiene en el día a día y simultáneamente abocarse a fondo en una reestructuración.

Con respecto a las modificaciones a la Ley de Inteligencia y Transparencia, recordó que la norma básica se establece en el artículo 8° de la Constitución Política de la República, que dispone la transparencia de los actos en la administración, los fundamentos y procedimientos que conduzcan a ellos, pero seguidamente establece excepciones, entre las que se cuenta lo que considere la ley de Inteligencia. Defendió que toda Nación del mundo civilizado, especialmente las grandes democracias, establecen esos ámbitos de secreto o reserva, que son inherentes al manejo del Estado.

Opinó que en esto se juegan varias cosas que no están escritas, pero luego están las responsabilidades de nombrar a personas en determinados cargos que puedan asumir bien esa tarea. Eso es inherente al buen funcionamiento del Estado de derecho.

Consideró que la legislación de inteligencia está muy sujeta a antiguos resabios y es bueno modernizarla. Además, las nuevas tecnologías que juegan un papel fundamental en materia de inteligencia. Por lo que aceptó la propuesta de entrar en esa normativa.

También manifestó haberle comunicado al general director que, con ocasión de esta reestructuración, es necesario que Carabineros modifique el enfoque con el cual distribuye su dotación, tanto de efectivos como de materiales fijos y movibles. Que modifique el enfoque, de manera de adaptarse a los movimientos demográficos y al cambio que ha experimentado nuestra sociedad, porque no es baladí que todos reclamen lo mismo, que no es un problema de monto, de cantidad; esto es parte de la reestructuración.

Ante la recepción de los informes de la Contraloría General, señaló que existe una división de Carabineros en la subsecretaría del Interior, que es la entidad que reemplazó a la subsecretaría de Carabineros, donde se reciben. Lo que es posible hacer, es establecer en un cuerpo legal la obligación de que toda esa documentación de la Contraloría llegue también a la división de Carabineros del Ministerio del Interior, y no sólo a la que ambas instituciones, por razones también reglamentarias, determinan que se remita.

Papel del Ministerio del Interior y Seguridad Pública

Respecto de la tardanza y de la participación del Ministerio en las propuestas, a partir de todo lo señalado en materia institucional, afirmó que hay que ser muy serio para cumplir las normas. Y sólo el mando de Carabineros podía haber presentado una propuesta de transformación institucional; es imposible hacerlo desde

afuera. Agregó que lo contrario sería una falta de respeto, quitarles el piso a quienes tienen a cargo la institución. Recalcó que en términos profesionales, de conocimiento institucional, es imposible hacer una propuesta de transformación externa a una institución de carácter militar, como es Carabineros. Por ello, su solicitud fue que la institución hiciera una reestructuración a fondo y una vez que estuvieran las propuestas, serían revisadas en el Ministerio, cuestión que está ocurriendo y dentro del plazo en el caso de modificaciones legislativas, porque salvo la de aumento de plazas, que era de 90 días, todas las demás eran de 120 días.

Reiteró que algunas normas deben concordarse con varias otras del sistema jurídico, de modo de enviar al Congreso proyectos de ley debidamente concordados con el resto de las normas jurídicas concernidas.

En cuanto a la sorpresa del ministro del Interior, quien no tenía idea de lo que estaba pasando ahí, lo asoció a la autonomía de la institución, que puede ser muy ventajoso para no recibir influencias externas, especialmente desde la política. Sin embargo, admitió, ese carácter autónomo puede volverse en contra cuando aparecen estas crisis.

Prometió preocuparse del Reglamento que impide a la Contraloría General revisar otras cuentas de Carabineros, según reportó el propio contralor. Sin embargo, opinó que no concuerda con esa apreciación, porque la Contraloría más bien ha aumentado su capacidad de fiscalización.

Aseguró conocer jurídicamente muy bien la expresión “responsabilidad”, así como la de “negligencia. Sostuvo que este no es un *hitting*, como dicen los norteamericanos, no es una instancia donde las personas están obligadas a responder preguntas. Arguyó que en la Constitución Política está bien descrita la figura de la comisión especial investigadora.

Por lo tanto, afirmó, en razón de su cargo, de ser abogado y del Estado de derecho en Chile, no contestó aquello que no debe contestar. Reiteró que asume toda la responsabilidad que la ley le asigna. Pero no asume responsabilidades que no le competen.

Acotó que le gustaría tener más injerencia en estos asuntos y la tendrá, pero en el momento en que la ley le permita hacerlo.

En una sesión posterior de la Comisión insistió en que se debe revisar a fondo la situación y concluir un conjunto de propuestas que permitan restablecer todo lo que ha perdido la policía uniformada de Chile. Recalcó que reestructurar Carabineros de Chile es una tarea colosal, histórica, y por eso mismo muy seria, por lo que no es un asunto para poner plazos. Ejemplificó que la sola modificación de la planta mediante el aumento de cinco generales de Carabineros, que aparece como una propuesta muy sencilla de llevar a cabo en un proyecto de ley, tiene que ver con toda la estructura de

Carabineros y debe estar acompañada del examen acerca de cuán pertinente es agregar nuevas instituciones o reparticiones internas o alterar sus atribuciones. Adicionó que ese cambio implica también una relación directa en la pirámide de mando que existe en toda estructura militar, e incluye asimismo un efecto financiero obvio.

Por lo tanto, insistió, seis generales más en la cúspide de la institución implican toda una alteración eventual de este carácter piramidal y jerárquico que tiene la institución.

Dado lo anterior, reiteró, no es tan simple adoptar una medida rápidamente, elaborar un proyecto de ley y enviarlo al Parlamento, puesto que existen aspectos que se deben discutir antes de hacerlo.

Relató haber recibido un documento desde Carabineros de Chile, fechado el 27 de septiembre, con un nuevo detalle de todas las medidas institucionales adoptadas. Agregó a ello dos anteproyectos para dos de las medidas anunciadas, una de las cuales es el reemplazo de la repartición de Intendencia institucional.

Alegó que si todas las propuestas de Carabineros enviadas al Ministerio del Interior y Seguridad Pública hubieran sido rápidamente despachadas, esa Secretaría habría sido catalogada como un mero buzón institucional. Por el contrario, se han dedicado al examen de las propuestas, descubriéndose una serie de aspectos que deben ser revisados.

Así, ejemplificó, una reforma parcial de la Ley de Inteligencia sólo referida a Carabineros, sin tocar a las otras instituciones armadas y a la otra institución policial, sería muy difícil de ejecutar. Agregó que algo similar ocurre con el Código de Justicia Militar, porque las normas que regulan los delitos y que atañen a Carabineros, están compartidas con las otras instituciones.

Reconoció que aunque existía la necesidad de una propuesta inicial proveniente de la misma Institución, rápidamente se advirtió que había algunas imperfecciones, incluso, jurídicas.

Responsabilidad del General Director

Puntualizó que no se le ha pedido la renuncia al general director porque fue él quien denunció el hecho a los canales regulares que el sistema jurídico chileno establece para la iniciación de una investigación penal e inició la investigación. Por lo tanto, la responsabilidad es compartida.

Resaltó que en un Estado de derecho el Ministerio Público es la vía por la cual se investiga un hecho punible y, de esta manera, ocurrió en el presente caso. Detalló que el artículo N° 76 de la Constitución Política prohíbe expresamente al Presidente de la República, o sea al gobierno, y al Congreso Nacional avocarse a causas pendientes, esto es, atraer hacia sí competencias ajenas.

Por lo tanto, continuó, la materia tratada en el juicio a raíz de este caso particular no puede ser objeto de intromisión por parte del gobierno y del Congreso Nacional, en razón de la independencia del Poder Judicial.

Adicionó a lo anterior que la Constitución señala también que el Ministerio Público dirigirá en forma exclusiva la investigación.

En consecuencia, concluyó, por muy importantes y profundas que sean las inquietudes en el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional, hay asuntos sobre los que un funcionario público no puede opinar, especialmente si forma parte de alguno de esos dos órganos del Estado.

Sumó a lo anterior que esta investigación también está vedada en algunas de sus partes al conocimiento público.

Defendió que cuando se conocieron los sucesos investigados se reaccionó rápido y Carabineros entregó un plan de reestructuración. También se señaló que con la mayor prontitud posible se ejecutarían las iniciativas que fuesen del ámbito legislativo y se transformarían en proyectos de ley.

Adicionalmente, la tarea diaria de Carabineros debe seguir cumpliéndose, manteniendo la estructura y guardando todas las normas de la propia ley de Carabineros. Aclaró que los retiros, ascensos y nombramientos se rigen por la ley orgánica de Carabineros, y hay un procedimiento por el que esas propuestas llegan a las instancias administrativas y políticas. El jefe institucional propone al Presidente de la República, a través del ministro respectivo, los retiros, ascensos y nombramientos, y el Presidente de la República dispone, normalmente durante el mes de octubre.

Manifestó que ha existido respaldo al Alto Mando porque estando Carabineros a cargo de tareas tan importantes como la seguridad, y viéndose alterado por este hecho de responsabilidad de un grupo de sus miembros, no se le debe afectar aún más en su funcionamiento diario. Manifestó que será durante el proceso de retiros y ascensos que llegará el momento para rearmar el personal a cargo de las tareas institucionales.

Organizaciones relacionadas con Carabineros

Resaltó que Carabineros, como varias otras instituciones, ha ido creciendo en el tiempo hacia los lados con nuevas entidades, pero no se trata de eliminarlas porque algunas son muy útiles para el vínculo del carabinero con la comunidad. Admitió, sin embargo, que es necesario revisar los vínculos que hay en materia presupuestaria y financiera entre la Institución y esas organizaciones. Además, debe institucionalizarse la labor, como el caso de la actividad aérea de Carabineros, que no puede estar aparte de la institución misma.

Posteriormente agregó que, en materia de las corporaciones paralelas que son autónomas, se debe aclarar su existencia jurídica en orden a definir si son o no parte de la institución. Afirmó que no puede haber lazos de ningún tipo, porque de hecho son otra muestra de las complejidades institucionales. Recalcó que Carabineros sólo debe cumplir con la tarea que le asigna la ley y la normativa.

JORGE RODRÍGUEZ GROSSI, PRESIDENTE DEL DIRECTORIO DE BANCOESTADO. Sesión del 10 de julio de 2017

Recordó que Bancoestado, como todos los demás bancos del país, está sometido legalmente a la Ley General de Bancos, incluyendo lo relacionado con la ley que creó la Unidad de Análisis Financiero en 2004, y la reforma de dicha ley que amplió el ámbito, en febrero de 2015, por la que los bancos deben estar atentos e informar a esa Unidad de Análisis Financiero cualquier caso sospechoso encontrado.

Advirtió que ello ha significado un cambio brutal desde el punto de vista de la operación, porque desde el 2004 hasta febrero del 2015, la atención principal de los bancos había sido pesquisar operaciones de lavado de dinero que involucraran operaciones de narcotráfico y de financiamiento de actividades terroristas. En cambio, contrastó, desde el año 2015 en adelante el foco se amplió e incluyó dentro de las fiscalizaciones a la mirada sobre instituciones públicas, lo que no estaba considerado antes de esa fecha.

Por lo tanto, argumentó, se busca cubrir eventuales delitos u operaciones sospechosas relacionadas con las operaciones mensuales informadas a la Unidad de Análisis Financiero, entre el año 2012 y febrero del año 2015, que suman mensualmente del orden de 22.600 casos sobre 10 mil dólares en efectivo, y que en lo que va corrido del 2017 totalizan 51 mil operaciones mensuales vigiladas y reportadas a esa Unidad.

Adicionó que la ley obliga también al banco a tener una unidad de análisis financiero, que en BancoEstado dirige Álvaro del Barrio, para recoger ese tipo de denuncias, estudiar si ameritan ser consideradas sospechosas, y una vez que son determinadas como tales, transmitir las a la Unidad de Análisis Financiero.

Explicó que, por ley, ningún empleado ni ejecutivo del Banco debe conocer detalles de ese tipo de operaciones, cuidando el secreto bancario y, además, el anonimato de las personas involucradas en operaciones consideradas inicialmente sospechosas, pero que finalmente pueden terminar siendo totalmente normales. De tal manera que, desde el punto de vista del conocimiento de detalles de lo que ha ocurrido en Carabineros, aseguró que Bancoestado se declara sin conocimiento. Acotó que si se

hubiera tenido conocimiento, el banco habría incurrido en una violación legal al comunicarlo, pudiendo haber sido sometido el funcionario respectivo a pena de prisión.

Advirtió que como funcionarios del banco se encontraban impedidos de dar información relacionada con la investigación que lleva adelante el fiscal de la causa, quien les remitió una nota señalando: "Hago presente a usted que divulgar cualquier tipo de información referente a las investigaciones que se llevan a cabo constituye delito, que se sanciona con la pena de presidio menor en su grado medio a máximo".

Aclaró que el banco no es una institución de investigación ni de fiscalización, pero que en virtud de la Ley N° 19.913 colabora con la Unidad de Análisis Financiero para que lleve adelante su trabajo. No obstante, el banco no hace juicios respecto de operaciones que puedan constituir delitos. Tampoco puede hacer vinculaciones entre bancos, pues ello corresponde a la Unidad de Análisis Financiero.

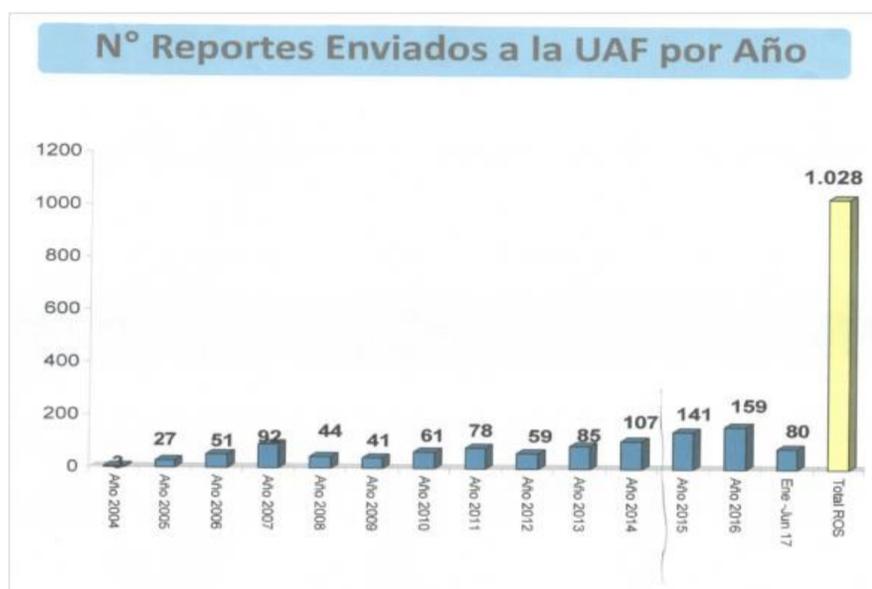
En el caso de las Personas Expuestas Políticamente (PEP), puede consultarles por el origen del dinero que reciben en sus cuentas cuando esté muy por encima de su remuneración habitual.

Agregó que hasta la nueva ley, de 2015, cumpliendo con la misión encomendada por la Unidad de Análisis Financiero, el Banco Estado vigilaba que en sus arcas no ingresaran recursos destinados al financiamiento de actividades terroristas o provenientes de lavado de dinero por actividades de narcotráfico. No era función de ningún banco fiscalizar movimientos entre cuentas de usuarios particulares del banco, más aún bajo la apreciación que se trataba de gente que pertenecía a un cuerpo como Carabineros, que se supone tiene por función cuidar y no realizar ese tipo de actividades.

Cuando surgía alguna duda se preguntaba a los responsables de la institución, quienes contestaban y todo concluía. Desde el punto de vista legal no había un mandato al banco para hacer una fiscalización como la que hoy parece obvio que hay que hacer al respecto.

Respecto de la complicidad de funcionarios de BancoEstado en el fraude, aseguró que no podría afirmar ni descartar nada, pues debe esperarse el término de la investigación que está llevando adelante al fiscal, y se haga los cargos, si es que existen.

Manifestó su incapacidad de responder si alguna operación sospechosa fue consultada por el comité interno o antes de su existencia, pero aclaró que, una vez promulgada la nueva ley, existió un aumento significativo de pesquisas, en términos de operaciones con dinero en efectivo, que son las primeras en ser sospechosas, y eso se reportó a la Unidad de Análisis Financiero.



Presentó la estadística de casos sospechosos enviada a la Unidad de Análisis Financiero, detallando que a partir del año 2015 aumentaron de 107 a 141, y luego a 159 el año 2016. A mediados de este año se acumulan 80. Por ello argumentó, efectivamente se produce un salto, lamentablemente, pero se produce.

Sostuvo que se debe trabajar con gente con la que se tenga confianza, pero siempre hay que vigilar. Lamentó que no fuera la primera vez que pasa esto, pues años atrás en Codelco se confió en un operador de mercado de futuro con resultados por todos conocidos.

Opinó que hay que tener confianza en la gente porque, en caso contrario, no se debería trabajar con ella, pero eso no puede significar relajar los controles respectivos.

Acotó que con la ley que entró en vigencia en 2015 en materia de vigilancia de las instituciones públicas, se puede detectar a una persona que recibe pagos que pueden superar cinco o diez veces el sueldo que percibe. Es detectable porque hoy se vigila a ese sector. La ley original, en cambio, requería que se vigilara el ingreso al banco de recursos que fueran sospechosos de provenir del narcotráfico, de lavado de dinero o de financiamiento terrorista.

Admitió que no se ponía énfasis en otras instituciones públicas, probablemente por un exceso de confianza. No había un control, mandatado por ley, para ese tipo de instituciones y para las personas que trabajan en ellas.

ÁLVARO DEL BARRIO, DIRECTOR DE CUMPLIMIENTO DEL BANCO ESTADO DE CHILE. Sesión del 10 de julio de 2017

Sistema de análisis financiero de Bancoestado

Mencionó que podría ser un testigo bastante privilegiado de la evolución en la estructuración de los sistemas de prevención de lavados de activos, pues el año 2004 fue designado como primer director jurídico de la unidad de análisis financiero, cuando entró en vigencia dicha ley, correspondiéndole entonces generar las primeras normativas del denominado “sistema de prevención”.

Observó que a veces se tiende a mirar las operaciones de forma aislada, situación que calificó como un flaco favor al sistema que sufre tensión cada vez que se producen ilícitos, sobre todo de la calidad y las características del hoy analizado.

Evocó que cuando se generó la estructura de lavado de activos, en Chile existía una figura penal que estaba asociada al tráfico ilícito de estupefacientes y la utilización de los recursos provenientes de dicho tráfico. Era su único resabio.

A raíz de distintas circunstancias ocurridas a nivel internacional, particularmente por los atentados terroristas ocurridos el año 2001, en el ámbito internacional comenzó a ampliarse el significado de la utilización del sistema financiero, no solamente en ilícitos de orden socialmente reprobables como el tráfico de drogas, sino también en el financiamiento del terrorismo.

Respecto de ese paraguas, amparado por lo que hoy es la OCDE, específicamente del grupo de acción financiera conocido como GAFI, surgieron una serie de recomendaciones para que los países adoptaran sistemas que evitaran el ingreso al sistema financiero de capitales o activos de procedencia ilícita, que se diluyeran o disfrazaran. Esto es lo que comúnmente se denomina como que “se laven”, y tengan después una apariencia de legalidad.

Así, prosiguió, el año 2004 empezó a regir la obligación para una serie de sujetos obligados de reportar operaciones en efectivo, que superen cierto umbral, en su origen desde 450 UF. Junto con ello, la Superintendencia de Bancos dictó un capítulo completo regulando esta materia. Resaltó que en esa época BancoEstado inmediatamente adoptó como estrategia lo que disponía la ley.

Sostuvo que BancoEstado no es cualquier banco en Chile, ni siquiera a nivel internacional, puesto que sus cifras son sorprendentes para cualquier país. Subrayó que su vocación inclusiva implica contar con más de 10 millones de clientes y más de 3,5 millones de transacciones financieras por día, que el 87% de las personas en Chile sean clientes o se vinculen con él a través de alguna transacción; que el 73% de las empresas o personas jurídicas, lo sean también; y que la mitad de toda la actividad electrónica que se desarrolla en los canales de transferencia o transacciones remotas, se realicen por este banco. Todo ello. Arguyó, le concede al análisis un sentido de contexto y de magnitud.

Explicó que, de acuerdo con las mejores *praxis* internacionales, todo control debe realizarse bajo un enfoque basado en riesgo, porque un enfoque individual es absoluta y completamente imposible de realizar.

Agregó que la Banca es una actividad financiera alta y complejamente regulada. No está entregada al mejor parecer del mundo privado, sino que entre sus *stakeholder* están la regulación que contempla la Superintendencia de Valores y Seguros, la Unidad de Análisis Financiero, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financiera y una serie de comités. Además, existe una red de filiales y sucursales.

Resaltó también que BancoEstado tiene una sucursal en Nueva York, Estados Unidos, lo que le conecta con una normativa que es tremendamente estricta y profunda en este tipo de materias.

Asimismo, el Banco representa al Estado de Chile en los mercados financieros norteamericanos, por lo que la responsabilidad regulatoria es doble, es decir, no sólo está bajo una superestructura normativa nacional, sino también bajo la del país más regulado del mundo en materia financiera. El Banco ha sido examinado tanto desde su punto de vista de la sucursal como de la comunicabilidad hacia Chile, de lo cual han resultado excelentes resultados respecto de lo que significa toda esta estructura normativa.

Detalló el marco regulatorio nacional e internacional que rige a BancoEstado proviene de la OFAC, Oficina de Asuntos de Control de Activos Internacionales y el GAFI. En el caso particular del Banco está la Reserva Federal, que es la Superintendencia de Bancos en Estados Unidos, además del “New York State Banking Department”, institución que regula las transferencias financieras en Estados Unidos, y finalmente la lista de resoluciones de Naciones Unidas.

Puntualizó que todas esas estructuras buscan evitar el ingreso al sistema financiero y sus filiales de dineros provenientes de actividades ilícitas y financiamiento del terrorismo. Y allí es donde vienen las exigencias regulatorias a la banca en general, y a BancoEstado en particular, que no es diferente al resto de la banca en estas materias.

Recordó que el HD Juan Bustos explicó en 2004 que debía ponerse barreras de entrada a aquellos bienes de origen ilícito para que no pudiesen penetrar al sistema financiero.

Resaltó que BancoEstado tiene esta preocupación al más alto nivel. Así, dentro de la gerencia general Ejecutiva está la Dirección de Cumplimiento; también está el Comité Ejecutivo, que es como el directorio. Asimismo, se genera un Programa de Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo en el que, recalcó, resulta imposible detenerse en todas las operaciones dado el devenir millonario de operaciones.

Refirió también el Programa de Cumplimiento, orientado a que todos los trabajadores del banco deben estar calificados mediante un programa de capacitación muy importante.

Opinó que uno de los elementos fundamentales es que ese Programa de Cumplimiento no es autocomplaciente, sino que se somete permanentemente y de manera obligatoria a la revisión de la Superintendencia de Banco e Instituciones Financieras, que lo analiza en toda su dimensión.

Destacó que en 2016 se cambió el capítulo 1.3 de la Superintendencia, modificándose el nombre a “Cumplimiento Material”, que es el cumplimiento más alto que puede existir como programa de prevención de lavado de activos.

Consideró importante establecer que existen políticas y procedimientos altamente detallados, desde la aceptación de clientes, identificación de su conocimiento, auditoría independiente, conocimiento del empleado o corresponsal, y la política para relacionarse con personas expuestas políticamente.

Advirtió que en los últimos cuatro o cinco años Chile cambió y desde el mundo de la confianza entramos al mundo de las desconfianzas. Desde un mundo público absolutamente prístino a otro en el que es posible interrogar el origen de sus dineros.

Arguyó que hoy estamos frente a un escenario nuevo, en que ya no es posible estar impávidos ante la situación ocurrida en la institucionalidad pública. La forma en que el banco enfrentará cualquier pago público es muy diferente, porque se ha quebrado algo y ya no se puede tener la confianza exclusiva en la Contraloría y en la Dirección de Presupuestos.

Ante cualquier funcionario que reciba un depósito muy superior a lo que es su sueldo, hoy se tendrá que tomar el camino que quizá a la Unidad de Análisis Financiero no le gusta, es decir, hacer un reporte de operación sospechosa pragmático, que no era el espíritu que tenía la norma.

Detalló que desde 2015 los sujetos obligados pasan a ser las instituciones públicas, el mundo de los empleados públicos, y particularmente en el caso de los PEP's de niveles superiores.

Asimismo, existen solicitudes de declaración de origen de fondos para ciertas transacciones que ingresan al Banco, el Reporte de Operaciones en Efectivo (ROE), por el que hoy se reportan más de 50 mil operaciones de entrada y de salida, lo que es una innovación porque todos los sistemas se concibieron para evitar la entrada.

Se cuenta, además, con una Matriz de Atribuciones Comerciales y listas de países de alto riesgo, porque Chile no está inserto solo en el mundo financiero.

Especificó que a la fecha se han enviado 1.028 reportes de operaciones sospechas a la Unidad de Análisis Financiero, resaltando que el Banco remite ese informe

sólo después del estudio de un tramado de operaciones por parte de la Unidad de Control.

Aclaró que estos informes tienden a confundirse con los que establece la Ley N° 19.913, en la que también se disponen reportes de operaciones en efectivo, y que son del orden de 50.000 mensuales.

Control de BancoEstado a transacciones de instituciones públicas

Afirmó que la evolución normativa y tipológica orienta al banco dónde poner énfasis en sus controles. La Ley N° 20.818, de febrero de 2015, que perfeccionó los mecanismos de prevención, detección, control, investigación y juzgamiento del delito de lavado de activos, incorporó como sujeto obligado, por razones de ocurrencia de situaciones en las que se habían visto involucrados funcionarios públicos y algunos elementos de vinculación al mundo público, a los organismos públicos de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, destacando expresamente a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. Entonces, agregó, en conjunto con la dictación por parte del Ministerio de Hacienda de la Circular N° 20, estableciendo la estructura para que las entidades públicas tengan objetivos de control, la Unidad de Análisis Financiero estableció un nuevo enfoque en las tipologías, y los sujetos obligados tradicionales debieron enfocar su mirada en lo que dispone el legislador.

Adicionó que BancoEstado tiene una banca institucional que puede ser la que atiende a la mayor cantidad de instituciones públicas. Observó que al hacer un análisis jurídico y de riesgo de la banca institucional tradicional, se podría decir que en este caso el riesgo está limitado respecto del mundo financiero normal, porque para abrir una cuenta institucional se requiere previamente un decreto de la Contraloría General de la República y para operar cualquier función en esa cuenta, también se requiere un decreto del mismo organismo. Destacó que existe un cambio de paradigma completo en el sistema diseñado por la Ley N° 19.913, que era impedir la entrada de fondos de origen ilícito, a tener fondos de origen lícito que se desnaturalizan en el transcurso de la operación. Explicó que para que un servicio público pueda ejecutar un pago de nómina de sueldos debe solicitarlo a la Dirección de Presupuestos, que ordena, a su vez, a la Tesorería General de la República que disponga fondos en la cuenta, los que provienen directamente del Estado a través del propio BancoEstado y de la Tesorería General de la República, por lo que se hace una transferencia interna. Por lo tanto, resaltó, en materia del riesgo en el origen de los fondos, no hay plata más limpia que la que tiene una institución pública para ejecutar sus funciones.

Sin embargo, desde la perspectiva de los riesgos, a partir 2015 ello cambió y BancoEstado debe observar no solamente el dinero que entra, sino también el que está a su espalda, que es de quien está encargado de custodiarlo. Admitió que todas

las instituciones públicas, en general, eran elementos de un riesgo que estaba completamente acotado porque el origen del dinero era y sigue siendo legítimo. Es lo que denominó como evolución tipológica del fraude.

Hoy se está frente a actos de corrupción con una trama compleja y muy alambicada de establecer, que ya no es la coima que recibía el funcionario público y el sistema sólo preguntaba por qué le llegaba ese dinero desde afuera.

**CARLOS MOLINA, SUBGERENTE CORPORATIVO COMPLIANCE
DEL BANCO ESTADO DE CHILE. Sesión del 10 de julio de 2017**

Sistema de control para reportar a la Unidad de Análisis Financiero

Relató que BancoEstado dispone de un sistema que permite monitorear las transacciones generadas por sus clientes, aunque advirtió que, dada la existencia de 3.500.000 transacciones diarias y 14.000.000 de clientes, resulta imposible monitorear todas las transacciones, por lo que necesariamente, de acuerdo con el marco regulatorio, se utiliza un sistema parametrizado de acuerdo con los factores de riesgo.

Observó que la UAF estaba recibiendo una cantidad muy grande de reportes, los que no tenía capacidad de analizar porque muchos de ellos contenían falsos positivos. Explicó que la unidad central recibe muchos informes desde las plataformas comerciales, pero muchos de ellos no constituyen un riesgo en sí mismos, y para enviarlos a la UAF y verificar su procedencia se debe constituir más de un factor de riesgo, como es el caso de la actividad económica.

Detalló que el comité de análisis del banco está integrado por gerentes de distintas áreas del banco, quienes aportan en el análisis de la procedencia de enviar un reporte a la UAF. Específicamente, están la gerenta de negocios internacionales, el gerente de banca persona, el gerente de banca empresas, un representante de la fiscalía del banco, el director de cumplimiento y hoy, a raíz de la modificación de la ley, está incorporada también la gerenta de la banca institucional, quien maneja todas las instituciones públicas.

Aseveró que hay muchos negocios en Chile, en particular en la cartera de BancoEstado, que se dedican a diversas actividades económicas, muchas de las cuales son intensas en el manejo de recursos en efectivo. Asimismo, hay instituciones reguladas y otras que carecen de regulación, motivo por el que se constituyen en un modelo de negocio, debido a la falta de regulación en sí misma. El tipo de cliente, si es persona natural o jurídica; el tipo de transacción, si es en efectivo, electrónica, de fondo o depósito, y el lugar geográfico en el que se realiza la transacción también constituyen elementos de riesgo adicional. Ejemplificó que muchas transacciones son realizadas en la

frontera de Chile, en las que se lleva a cabo tráfico de personas y de estupefacientes, así como riesgo de terrorismo, de acuerdo con información de las oficinas de inteligencia.

Agregó que la antigüedad de la relación de los clientes constituye otro elemento importante. Una vez que esos elementos, en forma copulativa, pero no necesariamente todos, se aglutinan en una transacción, procede la elaboración de un reporte para enviar a la UAF.

Los umbrales se determinan de acuerdo con el segmento al cual pertenece el cliente. En el caso de las personas naturales, se estudia su comportamiento transaccional de acuerdo con el segmento al que pertenecen y se establecen umbrales de comportamiento. Así, en el caso de un grupo de personas naturales, sin otra actividad o negocio, se trataría de personas sin giro que tienen un comportamiento transaccional promedio, cuyos parámetros y umbrales se elaboran de acuerdo con perfiles de comportamiento transaccionales promedio.

Entonces, explicó, en la medida en que se agrega cada uno de estos *bullets*, se constituye un reporte de calidad y un reporte que genera un verdadero positivo que finalmente se envía a la UAF, previa sanción de un comité interno. Resaltó que desde el inicio de esa área, todos los reportes que han sido presentados al comité se han enviado, sin excepción.

Concluyó que una alerta por sí sola, por un monto determinado, no constituye un factor de riesgo, pues en muchos de los casos existe una justificación, y eso es parte del análisis que se debe efectuar. Necesariamente debe analizarse de acuerdo con otros elementos de juicio.

FELIPE GALARCE, GERENTE DE NEGOCIOS TRANSNACIONALES DEL BANCO ESTADO DE CHILE. Sesión del 10 de julio de 2017

Sistema de transacciones para clientes de BancoEstado

Indicó que como banco principal de las Fuerzas Armadas, en el caso de Carabineros de Chile tiene toda la gestión de sus pagos a través de distintos servicios de pago electrónico. Existen convenios de pago denominados abonos varios, pago de proveedores y pago de remuneraciones. Resaltó que BancoEstado es uno de los más importantes en el servicio de pago electrónico de la banca pues opera con cerca de 3.000 empresas e instituciones.

Detalló que, en relación con los convenios de pago, Carabineros opera un volumen muy importante de movimientos, que llega a 130.000 transacciones mensuales de pago. Explicó que estos convenios operan bajo una plataforma de alta seguridad, mediante flujos mensuales de transacciones, que son archivos electrónicos que se transmiten a través de una plataforma. Aseguró que la responsabilidad del banco es

que esa plataforma sea extraordinariamente segura, por lo que ofrece a Carabineros, así como a otras instituciones, todos los mecanismos de seguridad para que opere de forma que las transferencias transmitidas desde la institución ocurran sin ningún tipo de intervención por parte del banco. Eso implica que el banco ofrece una plataforma que puede ser operada desde la institución, en distintos niveles de seguridad.

Ese sistema, ofrecido tanto a Carabineros como al resto de las empresas, permite que la institución pueda disponer de mecanismos para que, dentro de ella, distintos niveles de seguridad puedan preparar los archivos a través de sistemas computacionales, otras personas distintas puedan autorizar la información y luego otras personas distintas puedan autorizar los fondos involucrados en las transferencias. Cada una de esas personas, dispuestas por la institución, cuenta con los mecanismos de seguridad. En general, pueden ser seis individuos distintos que preparan la información, que obtienen desde los sistemas computacionales, y autorizan las nóminas de proveedores, nóminas de abonos varios y nóminas de remuneraciones. Finalmente, las personas que tienen acceso a las cuentas corrientes, típicamente los apoderados que históricamente firmaban los cheques, autorizan los cargos para que se ejecuten las nóminas.

Valoró esos mecanismos como una forma de transitar desde el mundo histórico de los cheques firmados a las transferencias electrónicas, con mayores niveles de seguridad, porque permiten una traza perfecta de las transferencias. Es decir, quien prepara las nóminas o quien obtiene las nóminas del *software* de las instituciones, quien autoriza esas nóminas y quien autoriza los fondos para pagar esas nóminas son personas distintas, absolutamente identificadas y definidas por parte de la institución, las que finalmente quedan trazadas todos los meses para la operación de cada uno de los procesos de pagos, para cada una de las instituciones.

Finalmente, señaló que en el proceso de pago mensual, el banco notifica la rendición de los pagos, es decir, que los pagos que se verificaron correctamente, las cuentas que se pudieron abonar y las que fueron rechazadas. Además, entrega un detalle pormenorizado, un archivo electrónico, que es devuelto a la institución e inyectado a los sistemas. Algunas cuentas pueden haber sido cerradas por los beneficiarios, por lo tanto, entrega un detalle de lo que se pudo y de lo que no se pudo abonar. Ejemplificó que en el caso de Carabineros se trata de abonos mensuales de aproximadamente cuarenta mil millones de pesos por remuneraciones. El banco realiza cerca de nueve millones de abonos mensuales a clientes y, en el caso de Carabineros, el convenio de remuneraciones es de 100 mil abonos mensuales. Los funcionarios de Carabineros deben ser aproximadamente 60 mil; por lo tanto, debe ser un volumen de quincena y otro de fin de mes.

Señaló que el banco procesa varios millones de abonos de remuneraciones todos los meses, y no se puede detener el proceso para revisar y consultar a la institución pagadora a quiénes corresponde y quiénes recibieron más de 10 millones de pesos. Existen apoderados de la institución que revisan y aprueban las nóminas, hay quienes las construyen y otros que aprueban los fondos. En este caso, al parecer, todas las personas autorizadas por la institución fallaron.

Advirtió que en 25 años de trabajo en este negocio nunca había visto que todas las personas de la institución fallaran en la validación.

Aclaró que en el proceso del pago hay fondos que van a otros bancos, de manera que no es posible controlarlos, aunque en el proceso de llegada de los fondos los ejecutivos de cuenta de esos clientes podrían establecer controles.

Concluyó que el banco provee una plataforma muy segura, pero es el cliente, en este caso Carabineros, quien determina los operadores, los perfila, los define y dispone las medidas de seguridad que el banco pone a disposición. En definitiva Carabineros determina quienes son los usuarios, pues las medidas de seguridad son más que suficientes para controlar y operar el sistema.

EDUARDO VERA ALTAMIRANO, EX INSPECTOR GENERAL DE CARABINEROS DE CHILE. Sesión del 31 de julio de 2017

Papel de la Inspectoría General de Carabineros

Explicó que la inspectoría de Carabineros tiene un rol que va más allá de la auditoría financiero-contable, pues se ocupa de materias relativas a los logros y objetivos institucionales. Recordó entonces que el rol que cumple Carabineros de Chile en la sociedad está definido en el artículo 90 de la Constitución y se orienta a dar eficacia al derecho y garantizar el orden público y la seguridad pública interior. En este último aspecto, destacó que Carabineros debe entregar servicios policiales preventivos a la ciudadanía, en todo el territorio de la nación.

Acotó que en los programas de todos los gobiernos, el principal objetivo es reducir la victimización y el temor. Y esa es la función fundamental de Carabineros y para la cual desarrolla planes estratégicos que buscan cumplir las metas y objetivos que la autoridad política define.

Ello significa que todos los actores institucionales que tienen responsabilidad en esos planes deben cumplir con su función. Y el ente responsable de velar para que ello ocurra es la Inspectoría General. Arguyó que, si bien en cada institución hay controles de línea que los mandos directos deben observar, la Inspectoría General tiene la responsabilidad de velar para que esos roles y esas funciones se cumplan. Adicionó que para que la institución pueda llevar a cabo su función y su rol, el

Estado, a través de la Ley de Presupuestos, le asigna anualmente los recursos a Carabineros. Y luego de que el proyecto de ley del Presupuestos se discute y se aprueba en el Parlamento, se pasa a una segunda etapa, que calificó como fundamental: la asignación y la ejecución presupuestaria, esto es, que la Dirección de Intendencia, a través del departamento respectivo, asigne los presupuestos a las distintas cuentas contables de los departamentos y de las unidades de contabilidad de finanzas a lo largo del país, con el objeto de que las reparticiones, incluidas las altas, dispongan de los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios en cantidad, calidad y oportunidad, y que las unidades territoriales puedan cumplir con su función operativa.

Insistió entonces en que un elemento básico es la asignación presupuestaria, es decir, que los recursos que se aprobaron en la Ley de Presupuestos lleguen a las cuentas contables, para que las altas reparticiones puedan ejecutarlos y finalmente arriben a las unidades territoriales, con la finalidad de que puedan cumplir con su función operativa.

Agregó que, una vez que esos recursos se asignan, surgen dos ámbitos de auditorías. El primero es el ámbito de auditoría de regularidad, que verifica que los recursos y los procesos de ejecución y asignación presupuestaria se realicen de conformidad con las leyes y reglamentos vigentes. Y el otro son las auditorías de gestión, que determinan el nivel de efectividad del trabajo institucional, el buen uso de los recursos o, por el contrario, un trabajo parcial o ineficiente. Admitió que, aunque esto es fácil decirlo, lo importante es cómo controlarlo, cómo evaluarlo, cómo dar seguridad a la ciudadanía de que los recursos asignados se están utilizando en forma adecuada. Por ello la auditoría de gestión verifica la estrategia definida y determina dónde iniciar la evaluación.

Observó que esta lógica cambió el paradigma de las estadísticas antiguas, cuando ante el aumento de delitos en una comuna se responsabilizaba al comisario, en circunstancias de que una buena o mala gestión no solo era responsabilidad del comisario, porque este no contrataba carabineros, ni compraba vehículos, ni contrataba el centro médico para atender a los carabineros, sino que sólo recibía de las altas reparticiones institucionales servicios y prestaciones para que los carabineros pudieran cumplir con su rol.

Explicó que la estrategia utilizada durante su gestión fue auditar la comisaría, con la finalidad de que, a partir del buen o mal comportamiento de la unidad operativa, se volviera hacia arriba y se identificaran las causas y no sólo los efectos. Sin embargo, advirtió, con alrededor de mil cuarteles en el país se debía determinar por dónde comenzar, una pregunta difícil que se resolvió potenciando el sistema integrado de control de gestión institucional. Así, por la vía de indicadores de actividad, de proceso y de

impacto con la métrica correspondiente, se evaluó cómo estaban trabajando las unidades operativas y cuáles observaban objetivamente una mala gestión.

De esa manera, argumentó, con esos indicadores y habiendo cargado todas las bases de datos con el Aupol, que contiene las denuncias, con el Proservipol, que tiene la información administrativa de la unidad, y con la base de datos de la Central de Comunicaciones, se disponía de datos de todos los procedimientos ejecutados en el país, con las llamadas, el tiempo que se demoró en llegar al lugar, el tiempo que usó el procedimiento, y toda la métrica necesaria para medir el comportamiento de la unidad.

Así, cuando un grupo de unidades estaba teniendo un mal resultado, el plan de auditoría las incorporaba inmediatamente.

Ejemplificó que el índice de cobertura policial indica si una comisaría está con la oferta y demanda de procedimientos, fiscalizaciones, órdenes judiciales y servicios extraordinarios adecuada. De manera que cuando se le asignen recursos, ello se realice en función de esos componentes de demandas y se determine su índice de cobertura. Si éste es igual a uno, significará que tiene una oferta y demanda equilibradas. Si presenta déficit, como un 0,7, significará que está cumpliendo solo el 70% de la demanda. Para responder a la cuestión de por qué tiene ese índice de cobertura se hace una auditoría consistente en un levantamiento del índice de cobertura.

Precisó que el índice de cobertura se refiere a los medios policiales y su disposición, mientras que otro componente se relaciona con que las licencias médicas de los carabineros.

Así, sintetizó, existen tres componentes que afectan la oferta de recursos que no son responsabilidad del comisario: la reposición de carabineros de baja o en retiro, los vehículos en reparación y los carabineros con licencia médica prolongada.

Además, defendió, al revisar el trabajo del comisario podría advertirse que georreferencia bien espacial, pero no temporalmente. También habrá de observar si oferta medios diferenciados o de manera estándar.

Recordó que durante su gestión de auditoría se revisaron tres rubros: las unidades de apoyo, que informaban las causas de los déficit de la unidad, personal, logística y salud. Por otra parte, los mandos directos, prefecto, subprefecto administrativo y subprefecto de los servicios, debían informar por qué no detectaron las anomalías encontradas por la Inspectoría General.

Incapacidad de detectar las irregularidades

Destacó que en los 5 años que fue Inspector General nunca, en ninguna auditoría, algún auditor le informó que en alguna comisaría no se pagaran los sueldos a los carabineros o que los vehículos no pudieran salir por falta de combustible. Por ello, recalcó, en los 5 años de su mando nunca hubo problemas de asignación presupuestaria

en las cuentas cuya finalidad era adquirir bienes y servicios para ser destinados a las unidades territoriales.

Precisó que la auditoría de regularidad era responsabilidad del Departamento de Contraloría Financiera, que dependía de la Inspectoría y tenía por finalidad determinar si las asignaciones y ejecuciones presupuestarias se efectuaban de conformidad con las leyes y reglamentos vigentes. Esto es, que las licitaciones, las adjudicaciones, los contratos respectivos, los pagos a proveedores o el pago de viáticos cumplieran con la regulación establecida. Agregó que en este caso, en sus 5 años como inspector general, nunca recibió algún reporte que diera cuenta de problemas en las cuentas fiscales destinadas a la adquisición de bienes y servicios para las unidades operativas.

Aseveró que durante su periodo de gestión no se percató de la existencia del fraude, a pesar de haber aplicado sus mayores esfuerzos profesionales, éticos y morales para cumplir con su cargo. Alegó que en la institución de Carabineros todos se conocen y que su perfil entre el personal no era muy grato, dado su nivel de exigencia.

Opinó que si se dispusiera de una buena *accountability* policial externa, Carabineros no estaría pasando por esta experiencia. Si un ente externo hubiera revisado el plan anual de auditoría y le hubiese sugerido correcciones, se hubiera liberado de responsabilidad al aplicarlo.

Advirtió que si se revisa el currículum del general Echeverría, quien trabajó con él durante dos años, se concluiría que era un oficial brillante y confiable plenamente en sus capacidades profesionales.

Además, durante su trabajo en la institución su preocupación giró en torno de la función operativa y no se dio cuenta de la situación, entre otros motivos, porque el ADN de Carabineros es la especialización. Así como jamás habría objetado un procedimiento del OS7 o el levantamiento de una muestra del Laboratorio de Criminalística (Labocar), tampoco habría cuestionado el trabajo de los especialistas en finanzas.

Reconoció un problema de asimetría pues esta comisión investiga de forma paralela con la fiscalía. Después se conocerá el detalle de cómo se operó, cómo se transfirió y quién intervino. Acotó que si se hubiera tenido capacidad de conocer el fraude, igualmente la matriz de riesgo habría sido aplicada por el especialista del área, por lo que tampoco se habría detectado. Sin embargo, admitió, no contó con la capacidad intelectual de darse cuenta de lo que sucedía.

Arguyó que en la Directiva de Organización y Funcionamiento de la Inspectoría General se especifican las responsabilidades de cada funcionario; y si se revisan los planes de auditorías, se constatará que se ajustan plenamente a esa Directiva.

Es decir, defendió, se cumplía a cabalidad con la responsabilidad exigida; pero el manejo de las cuentas defraudadas, no tuvo capacidad para detectarlo.

Aseveró que en los informes de auditoría que se realizaban no se observaban problemas. Resaltó que cuando se fiscalizaba la formulación presupuestaria, esto es, la dotación de recursos materiales, bienes y servicios a las unidades territoriales, todo cuadraba perfectamente porque no faltaban recursos para las operaciones policiales y se hacían las asignaciones de acuerdo con lo que estaba definido en esa formulación. Había sólo ciertos problemas de forma, como el caso del atraso en la compra de camisas manga corta para los carabineros, porque se había declarado desierta la licitación tras un vicio de legalidad.

Reconoció que se puede disponer de los mejores sistemas operativos, administrativos, de salud, todos con sinergia entre ellos y funcionando perfectamente bien. Pero basta que uno falle para que el sistema en general no funcione. Advirtió que, cualquiera sea el sistema de control implementado, al final del día es algún ser humano quien lo opera.

Alegó que se esté responsabilizando a la Inspectoría, pero quien utilizaba los sistemas era el Departamento de Finanzas. Por ello, defendió, para que Inspectoría se percatara de la irregularidad cabría preguntarse quién debería haber revisado, pues cuando se confabulan, se concilian y organizan sistemas para defraudar, sin duda lo conseguirán. Insistió en la necesidad de contar con organismos de control externo, dado que la institución carece de habilidades especializadas para ese control y resulta relevante disponer de un espejo externo que valide el trabajo.

Advertencia de la Unidad de Análisis Financiero

Sobre el informe de la Fiscalía que consultaba por una advertencia de la Unidad de Análisis Financiero sobre los depósitos de un oficial, señaló que cuando se emitió la petición de información, ocupaba el cargo de inspector general pero no conoció de ese reporte.

Por ello, insistió, no conoció de esos documentos ni firmó la respuesta enviada a la Fiscalía, pues el protocolo para responder los requerimientos de la Fiscalía no estaba definido.

Recalcó que no tuvo responsabilidad en esa situación, y ni siquiera conocimiento de ella.

Matrices de Riesgo

Respecto de las matrices de riesgo, indicó que tuvo la responsabilidad de implementarlas en Carabineros de Chile, para lo cual trabajó con el Comité de Auditoría Interna de Gobierno. Reconoció que el tema no fue nada fácil, porque se trataba

de una metodología bastante compleja y que requería mucha experticia; sin embargo, con la buena voluntad de los profesionales del comité de auditoría interna se logró incorporarlas en la institución, tras un largo período inductivo, de capacitación, de entrenamiento, de levantamientos de pruebas.

Refirió que decidió levantar tres matrices de riesgo: Abastecimiento, con el ciclo logístico; Salud, pues se consideró una condición vital para la oferta de recursos policiales en el territorio; y Bienestar, cuya operación era financiada mayoritariamente por los carabineros y algunas auditorías habían identificado situaciones perfectibles.

De esa manera, dos matrices de riesgo estaban directamente relacionadas con las operaciones policiales, Abastecimiento y Salud, y la última con el Bienestar del personal.

GERARDO GONZÁLEZ THEODOR, EX INSPECTOR GENERAL DE CARABINEROS DE CHILE (Diciembre 2011-noviembre 2012). Sesión del 31 de julio de 2017

Estructura orgánica y funciones de la Inspectoría General

Recordó que le correspondió reemplazar al general Vera en la Dirección de Planificación y Desarrollo y en la Inspectoría General, por lo que suscribió todo lo declarado por aquel en la Comisión Investigadora. Acotó que se trató de un período de bastante crecimiento institucional y de alineamiento con los objetivos gubernamentales, como eran las auditorías de proceso, fundamentalmente las del monitoreo del Ministerio del Interior, a través del CAI, por lo que la forma de operar de la Inspectoría durante 2012 se mantuvo igual.

Indicó que al asumir la Inspectoría General, la repartición contaba con tres departamentos: Control de Gestión, Contraloría Operativa y Contraloría Financiera. Detalló que el Departamento de Control de Gestión tenía dos áreas: Sistema Integrado de Información y Control de Gestión Estratégica (SIICGE), y el área de Matrices de Riesgo. Ambos departamentos realizaban las auditorías correspondientes, en particular a las matrices de riesgo implementadas para Salud, Logística y Bienestar.

Recordó que entonces el Departamento contaba con un teniente coronel, dos capitanes y personal civil calificado, dotación de calificó como bastante reducida en consideración con la cantidad de personal, cuarteles y logística que tenía la institución.

Respecto del Departamento de Contraloría Operativa, señaló que tenía la tarea de verificar cómo se planificaban y ejecutaban los diversos servicios policiales, y cómo se usaban los recursos entregados, estableciendo patrones de conducta respecto de los comportamientos observados, determinando posibles causas y comprobando la aplicación de los aspectos técnicos y operacionales considerados en el Plan Cuadrante

de Seguridad Preventiva, que era la principal estrategia de Carabineros y que estaba asociada a recursos que fueron incrementándose en el presupuesto institucional.

Especificó que este Departamento estaba integrado por cinco oficiales de Orden y Seguridad, que constituían un equipo de trabajo subalterno y una cantidad de unidades.

La tarea del Departamento de Contraloría Financiera era fiscalizar a los departamentos de contabilidad y finanzas, comisiones administrativas, y en general todos aquellos centros de responsabilidad con uso de recursos financieros. Para ello, explicó, debía revisar y evaluar el cumplimiento de todas aquellas materias relativas a los sistemas de control interno y de administración financiera contable; verificar la correcta aplicación de normas contables de procedimiento que rigen los sistemas de contabilidad gubernamental; verificar el cumplimiento de la ejecución del presupuesto institucional, de acuerdo a lo planificado; confeccionar informes de auditoría levantando las matrices de riesgo correspondientes, que se empezaron a incorporar en cada informe para orientar la planificación del año siguiente, repitiendo la misma auditoría ejecutada si es que había algún mayor nivel de riesgo.

Contaba con un oficial jefe y siete oficiales de Intendencia, de los cuales dos se encuentran imputados. Lamentó que lo más grave es que el asesor financiero de Intendencia, un coronel en retiro que cumplía funciones de analista financiero y revisor de los informes de auditoría, también se encuentra imputado.

Reflexionó que el hecho de que haya oficiales imputados permite inferir el grado de vulneración existente, pues a pesar de existir controles, las conductas individuales lograron desviar el foco de diferentes auditorías realizadas. Por ello, por más que se hicieran auditorías, mientras no se establecieran niveles de riesgo en algunas de las matrices, no se tendría capacidad de detectar el fraude.

Impacto de las denuncias periodísticas en la auditoría institucional

Resaltó la existencia de una continuidad en materia de informes de evaluación anual, pues cuando se retiró hizo entrega a su sucesor, el general Carrasco, toda la documentación pertinente sobre las auditorías. Detalló que durante 2012, y hasta el mes de noviembre, se realizaron 67 auditorías en los tres departamentos, de las cuales 47 fueron planificadas y 20 extraordinarias. Destacó que el Departamento de Contraloría Financiera realizó 35 revisiones, alcanzando a finiquitar 18, pues se debió incorporar algunas auditorías extraordinarias, relacionadas con denuncias efectuadas durante 2012 por el Centro de Investigación e Información Periodística Ciper Chile, que, pese a que los órganos encargados de investigar y juzgar no han comprobado las denuncias, confundieron a la opinión pública, en particular el reportajes caratulado “Cómo las claves del alto mando no consideró para evitar el fraude.”

Alegó que, como resultado de estos seudoreportajes que Ciper Chile realizó con fuentes internas de Carabineros, sin verificar la existencia de los hechos ni menos preocuparse del resultado de las investigaciones, en 2012 Carabineros se inmovilizó en diversos aspectos debido a la desconfianza creada, tanto en materia de ejecución presupuestaria como de avance estratégico. Advirtió que se interrumpió la planificación de diversos proyectos estratégicos que la institución llevaba a cabo, entre ellos, la implementación de un ERP de Recursos Humanos, que en su primera etapa fue fundamental en la creación del proyecto OPU, Oficina de Partes Única, que logró liberar a más de 1.500 carabineros a la población.

Informó que la etapa posterior consistía en la automatización de los procesos de personal, vale decir, beneficios económicos, licencias, selección y reclutamiento, entre más 100 y 150 procesos, que conlleva implementar un sistema de personal. Y también, lo que consideró como más grave, la implementación del gestor de nómina, esto es, un nuevo sistema de remuneraciones.

Relató que para ello, en diciembre de 2011 se realizó el primer paralelo tendiente a la puesta en marcha del sistema de remuneraciones, consistente en echar a correr los procesos, para que el sistema realizara los cálculos correspondientes para pagar y ajustar todos los beneficios y que, obviamente, en esa oportunidad no cuadraron.

Adicionó que, coincidentemente con ello, el 2 de febrero de 2012, comenzaron los reportajes en contra del TIC, Departamento de Telecomunicaciones e Información de Carabineros, y en especial del proveedor del ERP, lo que calificó como bastante curioso. Ante ello los mandos de la época, influenciados por diversas autoridades gubernamentales que hicieron juicios *a priori* a la investigación a la Contraloría General de la República y al sumario administrativo que se instruyó, detuvieron el proyecto de implementación del ERP.

Aseveró que hoy, tras 5 años y con una mirada retrospectiva, no le cabe la menor duda de que su implementación habría dejado al descubierto el fraude o, a lo menos, habría logrado detener el actuar ilícito.

Observó que, aunque entonces se sostuvo que el ERP no servía, hoy se encuentra implementado en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en la Dirección General de Aeronáutica Civil, lo que evidencia que no se trataba de cualquier sistema.

Insistió en que los reportajes sobre supuestas irregularidades del TIC motivaron varias aristas de investigación. Así, algunos parlamentarios solicitaron a la Contraloría una revisión, la Investigación Especial N° 44/2012, cuyo informe del 17 julio de 2013 no llegó a acusación alguna y sólo presentó recomendaciones administrativas de corrección y mejores prácticas.

Advirtió que, sin embargo, esa citada investigación fue declarada reservada y comunicó su resultado solo a diez autoridades. Por lo mismo, no está

disponible para su publicidad, quedando en la impunidad lo que acusó como una denuncia irresponsable de hechos no acreditados, que causó daños y descréditos a la imagen de personas e instituciones.

Agregó que Carabineros dispuso la instrucción de un sumario administrativo, designando como fiscal a un general, pero a pocos meses de la investigación, en agosto de 2012 y en un hecho sin precedentes, la Contraloría General de la República requirió el sumario de Carabineros de Chile. Luego de 3 meses lo devolvió sin ninguna observación, comentario, ni indicación, sino solo con la instrucción de que se continuara con su ejecución.

Posteriormente, en enero de 2014, la Contraloría nuevamente requirió el sumario administrativo y lo tuvo más de un año, hasta abril de 2015, luego de lo cual lo devolvió en los mismos términos. Por ello, aseguró, esa pieza sumarial ha sido la más auditada y revisada, así como avalada la imparcialidad del fiscal, terminado aprobadas por la Contraloría General las conclusiones del fiscal, a pesar de que el citado medio electrónico continúa insistiendo en desviar la atención respecto de hechos que no ocurrieron.

Como consecuencia del sumario, Carabineros dio cuenta a los tribunales de justicia, investigación que a la fecha, después de 5 años, tampoco ha verificado la existencia de los hechos ni se ha pronunciado categóricamente, no existiendo condenados ni responsables.

Reiteró que el ambiente que se generó como resultado de declaraciones como, por ejemplo, puntos de prensa de señores parlamentarios frente a la Contraloría exigiendo que se hiciera justicia respecto de los reportajes emitidos por el medio de comunicación electrónico Ciper, fue un mensaje indirecto para las autoridades institucionales a poner atención en aquello.

Recordó que recién se iniciaron las causas, pero la Contraloría General de la República se pronunció categóricamente del sumario administrativo. Y en cuanto a los juicios, que se demorarán un poco más, no hay procesados a la fecha, a pesar de que han sido citados, se han presentado y han declarado. Subrayó que no ha habido absolutamente nada, pese a que los hechos denunciados en el reportaje son bastante graves.

Cuestionó que Ciper no realice un reportaje sobre el resultado de esas investigaciones, dado que el seudoperiodista Villarrubia pidió disculpas en los tribunales, reconociendo que no tenía las fuentes necesarias.

Incapacidad de detectar el fraude

Respecto de la existencia de alarmas o indicadores que pudieran detectar el fraude, explicó que es bastante triste que Carabineros, que persigue los

delitos, no pudiera pesquisar esa situación. Adujo que en el mundo de la criminología se conocen conductas de personas que de la noche a la mañana, producto de diversos factores, se transforman en delincuentes. En este caso en particular, se enquistaron personas que se fueron educando unos a otros, lo que se aprecia en la continuidad de actos para cometer este delito.

Aseguró que nunca se solicitaron recursos extraordinarios al Ministerio de Hacienda, pues nunca faltó dinero. Defendió que el incremento de recursos que ha recibido Carabineros en forma sostenida está avalado por proyectos con rentabilidad social, aprobados por Mideplan y por Hacienda.

Advertencia de la Unidad de Análisis Financiero

Explicó que cuando la UAF solicita información a la Fiscalía, ésta emite una orden judicial cuyo tratamiento está debidamente normado por un reglamento de Carabineros. Agregó que tras la reforma procesal penal, prácticamente todas las órdenes judiciales vienen con instrucciones particulares de lo que requiere el fiscal. Por lo tanto, resaltó, existe un procedimiento para el cumplimiento de una orden judicial.

JORGE ROJAS LANGER, EX INSPECTOR GENERAL DE CARABINEROS DE CHILE (Diciembre 2013- noviembre 2014). Sesión del 31 de julio de 2017

Se manifestó absolutamente conteste con la exposición realizada por el general Vera y en la función de Inspectoría de Carabineros realizada por el general González Theodor.

Recordó que el foco principal de control de gestión durante su administración, y que siguió la línea de sus antecesores, estaba en las altas reparticiones, unidades y destacamentos, y en que sus procedimientos policiales fueran legales y legítimos.

Resaltó que el control de los procedimientos policiales en terreno era gravitante en la gestión de inspectoría, así como el ejercicio del mando de quienes tenían las responsabilidades de dirigir al personal operativo distribuido en las distintas localidades.

Observó que el principal sello de gestión del general director González Jure, era “todos a la calle”, por lo que se redistribuyó el personal de servicios internos y administrativos a los servicios policiales en la calle para una mayor presencia efectiva, inteligente, con sentido y cercanía a la comunidad. Y ese fue el principal foco que tuvo la inspectoría en 2014.

Adicionó que durante 2014 le correspondió ejercer como coordinador en la macro zona de las Regiones del Biobío, de la Araucanía y de Los Ríos, la que también contaba con una planificación específica de la acción policial durante 2014 al 2017, marcada por un énfasis en priorizar la prevención tecnológica y de inteligencia, por sobre la presencia masiva policial.

Recalcó que jamás recibió alguna observación, duda o reporte de deficiencia en el ámbito financiero, con origen en la Dirección de Finanzas, motivo por el cual manifestó sentirse engañado al igual que los funcionarios de Carabineros en servicio activo.

Reafirmó que nunca existió algún hallazgo o información que pudiera motivar una mayor atención a los movimientos de la Dirección de Finanzas. Alguna duda sobre los oficiales, jefes superiores y el oficial general, involucrados hoy como imputados, no existió jamás. Ellos se mostraban como personas serias, responsables, profesionales, pero obviamente desviaron todas esas capacidades para, subterráneamente, hacer lo que hoy todos conocen.

JORGE SERRANO ESPINOSA, GENERAL DE LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE PERSONAS DE CARABINEROS DE CHILE. Sesión del 31 de julio de 2017

Reorganización de la estructura orgánica y del procedimiento de pagos de remuneraciones institucionales

Señaló que la Dirección de Gestión de Personas depende de la Dirección Nacional del Personal, la cual tiene mando sobre la Dirección de Bienestar, la Dirección de Salud, la Dirección de Educación y la referida Dirección de Gestión de Personas.

Explicó que la Dirección de Gestión de Personas maneja diferentes ámbitos, entre ellos, el Departamento de Personal de Nombramiento Institucional, que tiene relación con el movimiento a nivel nacional para modelar las dotaciones de las diferentes unidades operativas en el territorio.

Adicionó que el Departamento de Gestión Administrativa y Desarrollo Profesional provee los recursos para que el personal, que muchas veces debe movilizarse de una región a otra, lo haga con sus beneficios económicos y de la manera dispuesta en la reglamentación. También dependen de esa Dirección los Departamentos de Pensiones, PIV, y el de Reclutamiento y Selección, PVI.

Puntualizó que existe también un Departamento de Beneficios Económicos, Remuneraciones y Registro de Personal PVII, que tiene una participación fundamental en la investigación de esta Comisión Especial.

Enfatizó que la primera medida de gestión del general Villalobos al asumir como General Director, fue cambiar la dependencia de la sección remuneraciones hacia la Dirección de Gestión de Personas, pues extrañamente estaba radicada en la Dirección de Finanzas, donde calculaba los sueldos y proveía los recursos para su pago. Por ello no era consistente en ningún sistema que el mismo organismo que efectuara los cálculos de sueldo, también aprovisionara los recursos para sus pagos. Así, desde noviembre de 2015 la Sección Remuneraciones empezó a depender del Departamento P VII, con el objeto de que el cálculo se hiciera en la Dirección Nacional del Personal y los recursos se aprovisionaran en la Dirección de Finanzas, de modo que no hubiera un mismo organismo a cargo de los dos procedimientos.

Aseguró que a contar de ese minuto se determinó un procedimiento para optimizar y mejorar el aseguramiento del proceso de pago. Advirtió que anteriormente ese procedimiento estaba centrado en las capacidades y competencias de ingenieros y de personas que, siendo muy pocos, eran capaces de hacer mucho. Pero con los resultados por todos ya conocidos: los ingenieros tenían la capacidad técnica, la experiencia para calcular, para desarrollar los procesos de cálculos y los procesos de pagos, pero también para participar en otros procesos que hoy están siendo investigados.

Precisó que el cambio se desagregó en tres procesos distintos. Primero se creó una Oficina de Sueldos dentro del Departamento P VII y la sección remuneraciones, responsable de la primera etapa del proceso de cálculo de sueldos, donde se descargan los datos y se procesan todos aquellos antecedentes que constituyen algún mérito para incorporarlo en las remuneraciones.

Explicó que ese procesamiento se hace en función de la lista de Revista de Comisarios, que antiguamente era un reporte físico, pero que hoy se hace a través de un sistema informático y que contiene los beneficios por las gratificaciones especiales por causa de riesgos, vuelos, algún beneficio económico a que se tenga derecho, o el cese de un beneficio por alguna circunstancia.

La Oficina de Sueldos genera un primer producto a partir de esa versión del sueldo de los carabineros y junto con él se emite un archivo de valores altos que, sin los descuentos reglamentarios, contiene un sueldo bastante distinto a lo que finalmente se liquida.

Aclaró que esos valores altos se originan en sueldos superiores a un monto o por pagos retroactivos de algún beneficio.

Prosiguió indicando que esa primera versión inicia una segunda fase en una oficina de operaciones, que efectúa una revisión de estos archivos de valores altos y determina qué aspectos incidieron en que se hayan generado, de modo de verificar si efectivamente corresponden a las remuneraciones del funcionario o si existen inconsistencias.

Tras ese proceso, la información se traspaša nuevamente a la Oficina de Sueldos, la que vuelve a calcular pero sobre la base de las observaciones realizadas. Con este recálculo se obtiene una segunda versión, a la que se aplica los descuentos legales y voluntarios.

Resaltó que hoy el jefe del departamento se hace responsable de ese cálculo y fija el monto final a través de un acto administrativo.

Tras ello la información se incorpora en un archivo codificado, que no puede ser modificado, que era una de las debilidades existentes, y sólo entonces se entrega personalmente al jefe del Departamento de Tesorería N° III, de la Dirección de Finanzas, en una especie de cadena de custodia.

El jefe del Departamento de Finanzas revisa la información y solicita los recursos a la Dirección de Finanzas, específicamente al Departamento N° I. Y sólo con esa autorización el jefe envía los archivos a la plataforma del banco, el que hace la distribución de los pagos y emite posteriormente un informe sobre la materia.

Tras ello el jefe del Departamento de Tesorería identifica los problemas presentados, que habitualmente son unos veinte casos mensuales de carabineros que han cambiado o cerrados sus cuentas corrientes y que no han podido recibir el pago a través de transferencias bancarias. En esos casos específicos y puntuales se transfieren los recursos excepcionalmente a las unidades contables de las que dependen, para que se les emita un cheque por el sueldo que les corresponde.

Posteriormente, toda esa información regresa a la Dirección de Gestión de Personas, específicamente al Departamento N° VII, donde se realiza el *match* entre los datos que originalmente se remitió a la Unidad de Finanzas con lo que finalmente se pagó.

Acotó que el General Director ha hablado de externalizar el control, y junto con la externalización de la auditoría también se están licitando los aseguramientos de los procesos, dentro de los cuales se encuentra el aseguramiento de los procesos de pago.

Agregó que en la Sección Remuneraciones, donde antiguamente había dos personas que gobernaban la materia para generar los cálculos, actualmente hay seis ingenieros que cumplen funciones con roles y responsabilidades en que no existe la exclusividad de la función. Así, ellos van generando diferentes procesos durante los meses para controlar lo que se está haciendo.

Recontratación de carabineros en retiro

Explicó que el personal se contrata en función de sus competencias y dado que hay carabineros que permanecen durante más de treinta años en la institución, período durante el cual desarrollan competencias específicas que no son fáciles de

instalar, se puede llamar a servicio a muchos carabineros retirados, pero advirtió que no son tantos.

Observó que en total existen 58.000 funcionarios, considerando a civiles y a uniformados, pero aun así hay déficit para cubrir funciones que son importantes. Aclaró que el personal civil que se está contratando es para la liberación del personal capacitado para cumplir funciones de orden y seguridad, pero insistió en que no se trata de muchos casos.

Devolución de gastos improcedentes

Relató que en mayo de 2011, la Contraloría General de la República efectuó una auditoría contable, entre otras reparticiones, al Departamento IV de Finanzas, encargado de llevar la contabilidad de varias reparticiones, entre ellas del Departamento de Relaciones Públicas. En esa revisión, el Departamento IV fue motivo de observación a propósito de que se habían efectuado gastos protocolares, específicamente gastos de representación, que son todos aquellos desembolsos protocolares para atenciones y celebraciones, entre otros, pero que en ese caso estaban sujetos a parámetros que no se habrían observado. En esa ocasión, en su calidad de coronel y Secretario General, a través del mando directo, se le hicieron llegar las observaciones que debía contestar y que correspondían a un período anterior, al del 2010, cuando era teniente coronel en el Departamento de Relaciones Públicas. Afirmó que en esas condiciones y por decisiones personales de proyección, tomó la decisión de solucionar el problema. Recordó tener claridad de que cuando la Contraloría General calificaba de improcedente la compra de regalos de cumpleaños o los gastos para una fiesta de Navidad, la causa no era la compra sino el motivo por el cual se había hecho ese gasto.

Aseguró que en esa ocasión asumió la responsabilidad y adoptó la decisión personal de restituir los recursos gastados en forma improcedente. Además, invocó la falta de conocimiento en aquellas materias que no pudo advertir como inapropiados para ese tipo de efectos. Observó que se trataba de gastos regulares, registrados en una contabilidad, fáciles de auditar y no escondidos.

Ante ello informó la devolución, para lo cual solicitó un préstamo por más de \$21 millones y, con un cheque personal, restituyó el valor que la Contraloría General había objetado como gasto improcedente al Departamento IV de Finanzas.

Aclaró que el Departamento IV, como unidad contable, tiene la obligación de ingresar esos dineros a las arcas fiscales y, con un oficio valor, devolver a la Dirección de Finanzas lo que correspondía al año 2010, manteniendo en su contabilidad los dineros de los gastos improcedentes correspondientes a 2011, por cuanto correspondían al ejercicio contable de ese año. Resaltó que no hubo nada irregular en la devolución, pues no podía más que devolverse a través de un vale vista o de un cheque

personal, el que fue ingresado a las cuentas fiscales, entendiendo que era un procedimiento que estaba dentro del marco administrativo.

Finalmente, relató que la Contraloría dispuso. en la sección del informe correspondiente a su unidad, que se debía adoptar una serie de procedimientos, tales como la implementación de libros que llevaran mejor registro de los bienes entregados y la habilitación de una bodega con mejores condiciones. Puntualizó que nunca más recibió alguna observación sobre ese tema, por lo que entendió que habiendo restituido los valores que la Contraloría declaraba como gastos improcedentes, el problema se había subsanado.

Un mes después, a fines de junio de 2011 tomó contacto con el General Director, Eduardo Gordon, con quien, aunque no había conversado sobre el tema, le consultó si efectivamente había pedido un préstamo y le planteó que sentía la responsabilidad de la situación pues se trataba de actividades protocolares en que el General Director siempre había estado presente. Le manifestó entonces que deseaba hacer devolución del dinero, para lo cual le entregó un depósito a la vista, renovado en dos ocasiones anteriores, bajo la figura de una donación.

Reconoció que esa situación fue una sorpresa, porque no había conversado sobre este tema antes con el General Director.

Insistió en que no fue el General Director quien pagó esa deuda, sino el propio General Serrano, mediante un préstamo institucional. Lo que posteriormente hizo el General Director Eduardo Gordon, cuando el procedimiento ya estaba finiquitado un mes después, fue manifestar su solidaridad por haber asumido esa responsabilidad. Adujo que en esa oportunidad le expresó que tenía ahorros, provenientes de su período como consejero de Codelco y también como presidente del directorio de la Mutualidad, por lo que no había motivos justificados para dudar de los orígenes de esos dineros.

Declaró que no existió observación de alguna irregularidad en lo que concierne a la devolución de esos dineros, en primer lugar, porque los canceló con un préstamo personal, y en segundo término, porque el general director, cuando tomó la decisión de hacer la devolución, lo hizo con dinero que le pertenecía y que tenía depositado de tiempo anterior, por lo que no eran recursos fiscales.

Aclaró, finalmente, que el Departamento de Relaciones Públicas no hace actividades para el Alto Mando, sino que se hacen en un contexto institucional. Si la fiesta de Navidad que se hizo para el personal y sus grupos familiares hubiera contado con alguna autoridad de gobierno del Ministerio de Defensa Nacional, se habría solucionado el problema del gasto.

Dificultades para detectar las irregularidades

Reconoció que a lo largo de su carrera nunca tuvo conocimiento de situaciones con la magnitud de lo que hoy se conoce, por lo que le parece difícil explicar que nadie se diera cuenta antes. Advirtió, sin embargo, que se trataba de un delito extremadamente complejo, donde participó gente con demasiadas competencias y conocimientos profundos en la materia, capaz de organizarse, porque por sí solo ese delito no se podía cometer.

Cuando se observa que los procesos llevan casi un centenar de personas formalizadas, recién se dimensiona que no es un tema sencillo ni fácil de percibir. Acotó que aún cuando tuvo la opción de estar en la Dirección de Inteligencia, no se tenía los mecanismos legales para intervenir con medidas intrusivas determinadas materias que le hubiesen permitido detectar alguna situación irregular.

ROBERTO CABRERA, GENERAL DIRECTOR DE COMPRAS PÚBLICAS DE CARABINEROS DE CHILE (02/01/2015 a la fecha). Sesión del 7 de agosto de 2017

Relató que la Dirección de Compras Públicas es una alta repartición con cinco años de existencia, originada tras algunas compras en 2012 que fueron objeto de un sumario que recomendó centralizar la responsabilidad de las compras públicas. Así, lo que era antes un departamento de compras, hoy es una Dirección de Compras, definida como la Dirección encargada de materializar las operaciones de compras de bienes muebles y contratación de servicios que requiera Carabineros de Chile, además de dar las directrices en materias de compras públicas, a las distintas Unidades de Compras para el eficiente y eficaz cumplimiento del apoyo logístico, velando por la legalidad y transparencia de los procesos de contratación.

Recordó que los principios fundamentales que regulan las compras públicas son:

- Transparencia y publicidad. Consistente en que la totalidad de lo que se compra es conocido por todos los oferentes y mediante todos los medios que quieran emplear para conocer de las compras institucionales. Advirtió que sólo se exceptúan de esta regla las licitaciones privadas, que no están en el portal por su naturaleza estratégica, y algunas amparadas en la ley de Inteligencia, que son muy pocas.
- Estricta sujeción a las bases. Pues tanto para realizar una compra como para definir los detalles de la misma no se puede cambiar lo establecido en las bases al recibir las ofertas.
- Igualdad de trato a los proveedores. Todos los proveedores tienen derecho a participar y sólo hay dos inhabilidades establecidas por la ley de

Compras Públicas y declaradas por la Dirección de Compras Públicas del Estado de Chile. Observó que el reclamo de una empresa determinada no produce inhabilidades.

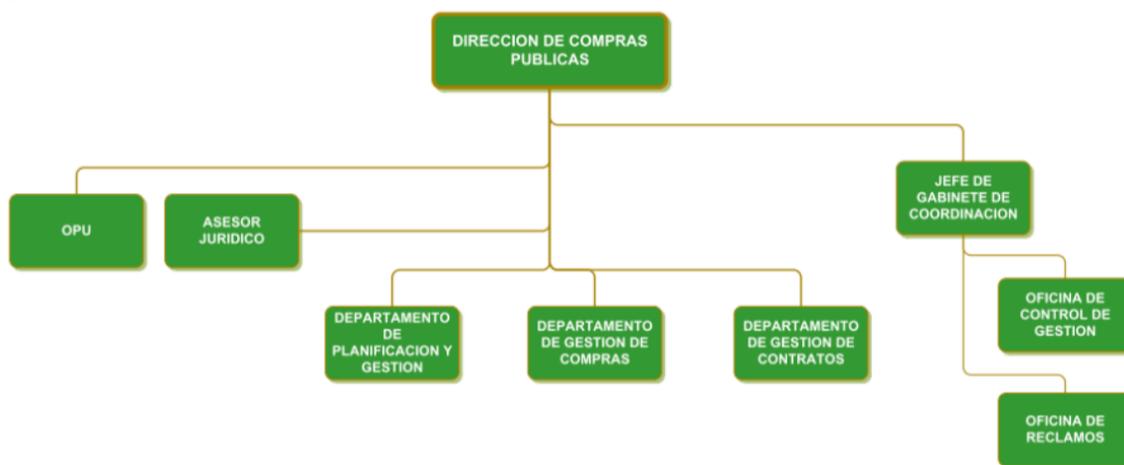
- Eficiencia, pues en cada compra no sólo se debe ponderar el precio, sino también los plazos de entrega, los antecedentes administrativos de los proveedores y una serie de elementos que se combinan en una matriz de evaluación para elegir lo que se comprará. Insistió en que no se compra lo más caro o lo más barato, sino que se elige a partir del análisis de una serie de factores, los que son conocidos pues están publicados en las bases administrativas.
- Probidad. Principio que se aplica en todos los actos realizados por los oficiales de Carabineros, y que comprende la justicia y honestidad en las actuaciones.

Organización interna de la Dirección de Compras

Refirió que la Dirección de Compras Públicas está a cargo de un general y tiene un asesor jurídico; una Oficina de Partes Única (OPU); un jefe de gabinete, cargo actualmente vacante porque el anterior jefe de gabinete es el actual general Director de Finanzas; y una oficina de Control de Gestión.



Dirección de Compras Públicas Organigrama



Resaltó que la parte más importante de la Dirección está constituida por el Departamento de Planificación y Gestión, el Departamento de Gestión de Compras y el Departamento de Gestión de Contratos.

Flujo de compra y controles aplicados

Hizo notar que para entender el mecanismo de control aplicado debe advertirse que toda la estructura está compartimentada. Narró el proceso de adquisiciones señalando que el requerimiento de compra nace de un plan de compras hecho por las altas reparticiones, las direcciones de zona, el GOPE o la Brigada Aeropolicial, llegando como necesidad al Departamento de Planificación y Gestión, que es la primera unidad que recibe la solicitud de adquisición y la revisa, incluida su pertinencia, luego de haber pasado por el cedazo del general subdirector, que es la máxima autoridad que analiza la necesidad de la compra. Si no están todos los datos importantes para hacer la compra, la solicitud se devuelve a la alta repartición que la generó para que complete lo que falta.



Una vez que están todos los datos, que existe un estudio de mercado nacional o extranjero y que la compra es considerada pertinente, la solicitud pasa al Departamento de Gestión de Compra, donde se elaboran las bases administrativas que se unen a las bases técnicas incluidas en el requerimiento.

Una vez que se adjudica, se suscribe un contrato en el Departamento de Gestión de Contratos donde opera otro control importante en relación con los plazos de entrega de los productos. En esta etapa se determina si existe la obligación de cobrar las multas o de poner término anticipado a contratos, según sea la situación.

Observó que el flujo de compras puede llegar a ser muy complejo como resultado de las cantidades involucradas, puesto que la institución cuenta con 60.000 funcionarios. Así, además de adquirir vehículos, comprar combustible, incluso para

aeronaves y lanchas, se requiere vestimenta y calzado. Ejemplificó que cuando se compran camisas se adquieren 40.000 unidades, por lo que aunque las microempresas pueden participar en las licitaciones, no son capaces de satisfacer esas cantidades de demandas de insumos.

Enfatizó que en los tres departamentos de la Dirección, y en cada una de sus actividades, existe un control específico que impide que el proceso continúe sin que estén completos los antecedentes, pues en caso contrario no se puede comprar.

Destacó también que el proceso está compartimentado entre los distintos oficiales, de manera que no hay solapamiento ni incumbencia en sus respectivas funciones, como el caso del oficial de planificación, que sistémicamente se entrelaza con el de compras y con el de gestión de contratos.

Agregó que en el Departamento de Compras hay una sección que evalúa las ofertas, lo que constituye un control muy importante puesto que esos funcionarios, además de ser de la dotación del Departamento de Compras, están incorporados en las bases y los proveedores conocen quiénes serán los evaluadores. En la función de evaluación ellos son completamente independientes, pues ni siquiera el director de compras está en el área de sus competencias y sólo refrenda y revisa lo hecho.

Cuando las compras son superiores a 5.000 UTM, unos \$235 millones, obligadamente deben remitirse a la Contraloría General de la República las bases administrativas y técnicas, con el fin de aplicar el control de legalidad, además de determinar la pertinencia de la compra, la adecuación del acto administrativo y el cumplimiento de los requisitos pertinentes.

Subrayó que luego se aplica un segundo control de la Contraloría General, pues las bases aprobadas deben someterse a la toma de razón, tras lo cual regresan al Departamento de Compras y se publican.

Un tercer control es que ningún integrante de la Dirección de Compras Públicas, ni su director ni los compradores, tienen acceso a contactarse con los proveedores, pues todo contacto y pregunta se realiza a través del foro electrónico, excepto cuando para algún acto administrativo se cita a todos los participantes en la oferta.

Continuó relatando que tras estos controles proceden la evaluación y adjudicación. En esta última se aplica nuevamente un control de legalidad de la Contraloría General de la República, entidad que revisa la materia contractual y las formalidades, y finalmente toma razón, con alcance o sin alcance, enviándose los antecedentes al Departamento de Gestión de Contratos, donde se prepara el contrato y la orden de compra.

Explicó que cuando las compras son inferiores a 5.000 UTM, la única diferencia es que no se envían a la Contraloría General de la República.

En materia de inhabilidades para contratar, refirió que se encuentran en la ley de Compras públicas donde figuran causales como estar condenado por prácticas antisindicales, cometer infracción a los derechos fundamentales de los trabajadores y los delitos concursables establecidos en el Código Penal. El proveedor que tiene algún fallo es sancionado y la Dirección de Compras Públicas y Contratación del Estado de Chile lo inhabilita del portal automáticamente para dejarlo fuera del mercado público. Pero todo lo que está pendiente contractualmente sigue vigente.

Por ello cada vez que se realiza un trato directo o una contratación, se obliga a los proveedores a presentar una declaración jurada señalando que no están inhabilitados. Posteriormente la institución lo verifica.

Una segunda instancia de inhabilidad es para contratar, pues si se debe tomar alguna decisión con respecto a algún proveedor donde trabaja un pariente, ese funcionario se debe inhabilitar. Del mismo modo, los evaluadores y los supervisores en las compras se tienen que inhabilitar cuando hay un vínculo de parentesco en las sociedades y en los directorios de las empresas que participan en las licitaciones. Subrayó que cuando ha pasado aquello y el responsable no se inhabilitó, ha sido expulsado de la institución.

Facultades de compra

En materia de facultades explicó que hay 145 unidades de compra distintas de la Dirección de Compras Públicas, las que adquieren todos aquellos insumos que alcanzan el valor de 300 UTM, esto es alrededor de \$12 millones. Las adquisiciones que exceden ese valor llegan a la Dirección de Compras Públicas, donde contrata hasta el monto de 5.000 UTM, alrededor de \$240 millones.

Toda compra superior a \$240 millones, por delegación del general director la realiza la Dirección de Compras Públicas, autorizada por el director de Logística.

	CONVENIO MARCO	LICITACIÓN PÚBLICA	TRATO DIRECTO
Unidades de Compra 145	300 UTM	200 UTM	10 UTM
DILOCAR (Departamentos)	=< 1.000 UTM	=< 1.000 UTM	=< 1.000 UTM Validación Causal
Dirección de Compras Públicas	=< 5.000 UTM	=< 5.000 UTM	=< 2.500 UTM
Dirección de Logística	> 5.000 UTM	> 5.000 UTM	> 2.500 UTM

UTM = \$46.229

Acotó que la Dirección de Compras cuenta con 77 funcionarios en total. Todos los oficiales que trabajan en la Dirección de Compras Públicas, excepto su director, pertenecen al escalafón de Orden y Seguridad y tienen conocimientos específicos. Hay ingenieros comerciales, contadores auditores, administradores públicos y los CPR (Contratados Por Resolución), además del apoyo técnico de conductores y operarios menores.

Resaltó que en la nueva estructura la Dirección de Finanzas depende de la Dirección Nacional de Apoyo a las Operaciones cuyo director, con su gabinete técnico, conoce qué se está haciendo en materia de compras. En efecto, cuando se suben bases al portal o se contesta una pregunta por el foro, el director nacional, con su gabinete, tiene acceso en tiempo real a la información, lo que representa otro control más.

En materia de matrices de riesgo, puntualizó que el foco estaría en el Departamento de Planificación y la filtración a los posibles proveedores. Por ello no tienen acceso telefónico para conversar con los proveedores.

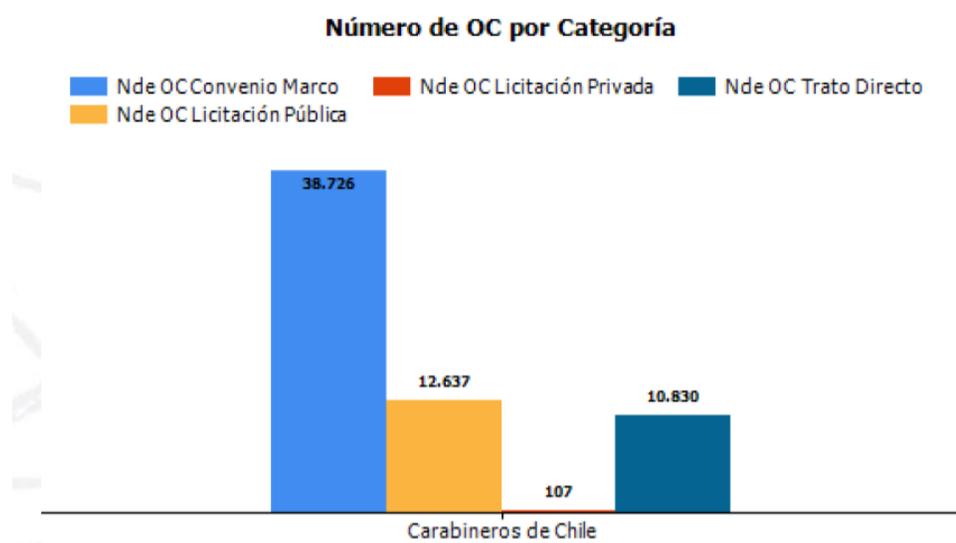
En el Departamento de Gestión de Contratos hay otra matriz de riesgo, toda vez que tiene la obligación de cobrar las multas pertinentes. Señaló que un riesgo es no cobrar una multa, pues no se dispone de facultades para condicionar una multa o para negociar con algún proveedor el pago de una multa. Esta debe ser cobrada y el proveedor tiene las instancias reglamentarias para apelar.

<i>PROCESOS PUBLICADOS</i>	<i>AÑO 2015</i>		<i>AÑO 2016</i>	
	<i>CANTIDAD</i>	<i>PORCENTAJE</i>	<i>CANTIDAD</i>	<i>PORCENTAJE</i>
LICITACIONES PÚBLICAS	429	55%	324	51%
LICITACIONES PRIVADAS	40	5%	22	3%
CONVENIO MARCO	197	25%	209	33%
TRATOS DIRECTOS	116	15%	82	13%
TOTALES	782	100%	637	100%

Resaltó los números finales totales: año 2015, 782 procesos, y año 2016, 637 procesos. Enfatizó que los tipos de compra, las públicas y las privadas, son iguales, dado que el convenio marco también es una licitación pública.

Por su parte, el trato directo es una compra restrictiva, porque la ley dispone que se aplica cuando son muy pocas las posibilidades y bajo muy pocas causales. Por ello 15% del total es trato directo, que bajó a 13% en 2016 y durante el 2017 se espera disminuirlo aún más, para ocupar el convenio marco, cuya licitación pública ya fue realizada por el Estado de Chile y los proveedores están inscritos en un catálogo electrónico.

Órdenes de compra realizadas por Carabineros de Chile, 2016



Fuente: Dirección de Compras Públicas del Estado de Chile

Resaltó que todas las adquisiciones efectuadas por Carabineros en 2016 significaron 38.000 órdenes de compra por convenio marco y 12.000 por licitación pública. Es decir, cerca de 51.000 órdenes de compra. Por trato directo, en cambio, alcanzaron a 10.000 órdenes. Para el año 2017 las cantidades llegan a 18.000 por convenio marco y 5.000 por licitación pública.

Cobro de multas

Precisó que se recuperaron aproximadamente \$360 millones en 2016 por cobro de multas, cifra que comprende el control aplicado a todas las compras. Aclaró que los proveedores tienen el derecho de impugnar algún cobro de multa mediante recursos de reposición y recursos jerárquicos para no pagar la multa.

Año 2016

MULTAS	CANTIDAD	\$	USD	EUR
JUDICIALIZADAS	16	\$ 375.954.949	USD 221.386,34	EUR 0,00
PAGADAS	137	\$ 349.005.822	USD 14.145,01	EUR 83.640,00
PENDIENTES	7	\$ 34.082.553	USD 6.704,13	EUR 0,00
TOTAL	160	\$ 759.043.324	USD 242.235,48	EUR 83.640,00

En 2017, por su parte, hay cerca de \$66 millones recuperados por concepto de multa.

Año 2017

MULTAS	CANTIDAD	\$	USD
JUDICIALIZADAS	1	\$ 6.039.506	0
PAGADAS	31	\$ 65.020.776	2.214,25
PENDIENTES	37	\$ 275.151.726	23.818,71
TOTAL	69	\$ 346.212.008	26.032,96

Refirió que esos dineros se contabilizan en la cuenta FORA (Fondo Rotativo de Abastecimiento), que tiene una ley especial y depende de la Dirección de Logística, actual Dirección Nacional de Apoyo a las Operaciones.

Detalló que FORA significa Fondo Rotativo de Abastecimiento, que es una cuenta que recibe todos los dineros que se cobran por algún servicio prestado por Carabineros en el transporte de valores, multas, etcétera.

Existe obligación de dar cuenta de esos fondos, por lo que hay un estado financiero que nace de los fondos que se recaudan, y de lo que se gasta. La responsabilidad financiera recae en el Departamento L8, de Contabilidad y Finanzas de la Dirección Nacional de Apoyo a las Operaciones, que ahora quedará radicada en la Dirección Nacional de Logística.

Acotó que los gastos sólo se pueden hacer en especies de abastecimiento, como vehículos y ropa. La responsabilidad de dirigir la comisión que analiza los requerimientos que llegan para usar estos fondos es del director nacional de Apoyo a las Operaciones, y participan el director de Logística, el director de Finanzas y el director de Compras, con derecho a voz y voto.

La liquidez de ese Fondo llega a cerca de \$3.000 millones, pues constantemente ingresan y se gastan recursos.

Advirtió que el Director de Compras tiene la obligación, según las bases, que cuando una empresa no satisface las necesidades o no cumple con el contrato, de poner término anticipado a ese contrato. Ante ello, el proveedor tiene dos recursos para desvirtuar las causales y evitar el término anticipado de contrato: uno ante el general director y otro ante su superior directo.

Recordó que generalmente concurren al Tribunal de Contratación Pública o a la Contraloría, pero en todos los casos han sido acogidos los planteamientos jurídicos de Carabineros.

Observó que la Dirección de Compras Públicas no maneja recursos, no paga facturas, no hace ningún pago, no hay ninguna transacción económica. Sólo provoca el flujo de dinero, y un poco compartimentado, porque dentro de cada operación de compras, la Dirección de Finanzas concurre con el certificado de refrendación para marcar la obligación de cada alta repartición de no hacer ninguna inversión o provocar alguna compra si no están los recursos disponibles para ello.

Debilidades en las licitaciones

Adicionó que una complejidad adicional es que los proveedores que pierden las licitaciones, que no adjudican, provocan una carga administrativa importante, porque impugnan al que gana y necesariamente hay que contestar a través de los canales pertinentes, como el portal de compras públicas o la Contraloría.

Otra complejidad de las compras es que a veces se abren procesos de licitación y no se reciben ofertas, o ellas son inadmisibles, lo que trae como consecuencia un desabastecimiento.

Admitió que la existencia de pocos oferentes es también muy importante para la institución. Además, sobre todo en vestuario, casi todo se concentra en un proveedor que legítimamente adjudica y tiene seis o siete empresas. Refirió estudios de mercado realizados por la institución que evidencian que un proveedor adjudica casi 90% de las licitaciones en el año, lo que aunque significa un riesgo, remarcó, no presenta ningún vicio.

De hecho, como director de Compras concurre a la Fiscalía Nacional Económica para determinar si había colusión, puesto que un proveedor poseía un *holding* con su familia y contaba con siete empresas con distintas razones sociales que participaban legítimamente en los procesos de compra. Sin embargo, esa entidad falló extraoficialmente que no existía colusión.

También ha ocurrido que esas empresas sean los únicos oferentes, pese a lo cual no existe posibilidad de declarar inadmisibles las ofertas. Si cumplen, se deben adjudicar.

Por su parte, la Contraloría General de la República ha fallado, mediante dictámenes, que se trata de personas jurídicas distintas a los dueños.

Puntualizó, sin embargo, que concurrir a la Fiscalía Nacional Económica no está dentro de las facultades y obligaciones del director de Compras, quien debe presentar las Bases de licitación a la Contraloría General de la República.

Tiempo atrás esta última entidad rechazó la adjudicación múltiple, ante lo cual se concurrió ante el contralor general para explicarle la situación y conseguir que, finalmente, se autorizara.

Respecto de oficiales en retiro de Carabineros que participan en empresas proveedoras, aseveró que en sus estudios de mercado sólo ha logrado conocer al directorio y a las gerencias, por lo que ignora quiénes son sus integrantes. Sólo identificó a un coronel en retiro que participa desde hace bastantes de una empresa llamada Military, pero que nunca ha hecho *lobby*.

Respecto de las Fuerzas Armadas, indicó que en algunas empresas de venta de lanchas hay exmarinos, debido a su especialidad. Asimismo, en las empresas de repuestos de avionética o helicópteros hay pilotos retirados hace muchos años en el grado de mayor, y que son representantes y trabajadores de esas empresas.

Proveedores en materia de servicios para vehículos

Indicó que en materia de reparación de vehículos existen sólo cuatro empresas. Aunque se han efectuado una, dos y tres licitaciones, ellas han resultado desiertas. Dentro de esas empresas está Inversiones Capellán, que tuvo algunas denuncias por parte del Ejército pero no está inhabilitada en el portal de compras públicas.

Aclaró que, aunque se tenga noticias de algún tipo de discrepancia administrativa con otra institución, no se puede dejar de recibir o analizar la oferta de un participante, pues no existe ninguna atribución para dejarla fuera. Arguyó que existe un contrato vigente con Inversiones Capellán, que pasó el control de legalidad y es administrado por el Departamento de Transportes, para la reparación de 12 vehículos lanza aguas, tras una adjudicación por dos años, hasta diciembre de 2017.

Respecto de los vehículos motorizados, señaló que existen 3 sumarios en el Departamento de Transportes, que depende de la Dirección de Logística cuyo director, que a su vez depende del director de Apoyo a las Operaciones Policiales, trabaja sistémicamente con el director de Compras y con el director de Finanzas.

Aseveró que la Contraloría General de la República, que tiene parte en este sumario, ha concurrido a la Dirección de Compras a buscar en los archivos antecedentes relacionados con esos contratos vigentes.

Ejemplificó que si un vehículo entra a reparaciones con su vida útil vencida y la reparación cuesta \$20.000.000, se producirá un sumario, no por el contrato, sino porque el vehículo no tenía razón para ser reparado.

El término anticipado de contrato ocurre porque el proveedor no cumple con lo contractual.

Escalafón de Intendencia

Sobre la posibilidad de suprimir el escalafón de Intendencia, afirmó que fue una decisión estratégica que adoptó el General Director, y que manifestó compartir plenamente porque era necesario hacerlo. Advirtió, sin embargo, que se requiere de una tramitación legislativa por lo que estará en manos del Congreso Nacional resolver el detalle de esa situación de ese escalafón.

Observó que los involucrados en el fraude que están formalizados llegan al 11%, por lo que casi el 90% de los oficiales de Intendencia son completamente honestos y están alejados de cualquier tipo de mafia. El General Director ha sido muy claro en señalar que se suprime el escalafón por razones estratégicas, y que será reemplazado por un Escalafón de Finanzas a cargo de las mismas funciones y con profesionales egresados de universidades, como ingenieros comerciales o contadores auditores que se convertirán en tenientes de Carabineros, como lo hacen los médicos y los abogados. No pasarán por la Academia de Ciencias Policiales y cumplirán funciones específicamente de finanzas. Resaltó que se trata de una medida de choque, en que la función no se está acabando, sino que se complementa. El resto de los oficiales de Intendencia seguirán con sus funciones.

Explicó que el oficial de Intendencia ingresa a la Escuela de Carabineros, donde permanece tres años en paralelo con los oficiales de Orden y Seguridad. Allí recibe instrucción sobre operaciones policiales durante uno o dos años y luego se profundizan materias de contabilidad, presupuesto y auditoría, que posteriormente se perfeccionan en la Academia de Ciencias Policiales, como oficial contralor. Eventualmente, también realiza funciones policiales, sobre todo en los grados de subteniente o teniente.

Recordó que la Dirección de Finanzas, como alta repartición, estaba compuesta de un general, coroneles, comandantes y mayores del escalafón de Intendencia. Enfatizó que el personal no tiene especialidad, era de Secretaría o de Orden y Seguridad que prestaba apoyo logístico y administrativo para la función. Además, había civiles contratados por resolución, que hacían labores de ingeniería, puesto que todo opera a través de procesos electrónicos.

Asimismo, en todas las altas reparticiones, reparticiones y unidades a nivel de prefecturas hay carabineros de Intendencia. Es decir, donde hay un coronel o un general, hay un oficial de Intendencia, que no obedece al mando del director de Finanzas, salvo en materias técnicas como instrucciones presupuestarias y contables.

**ALBERTO PRECHT RORRIS, DIRECTOR EJECUTIVO DE CHILE
TRANSPARENTE. Sesión del 14 de agosto de 2017**

Información de carácter secreta

Comenzó refiriéndose a la norma del Código de Justicia Militar que dispone el secreto, sosteniendo que se trata de una disposición que está en conflicto con la ley de acceso a la información, toda vez que ha sido un problema no sólo para conocer el organigrama, sino también la dotación de Carabineros en una determinada población o comuna, cuestión que, opinó, para el control ciudadano parece del todo absurda puesto que es posible conocer el aumento de dotación de Carabineros durante la tramitación de un proyecto de ley.

Consideró importante revisar esa norma, porque no todo afecta la seguridad nacional, la que aunque debe prevalecer, no obsta a la necesidad de que el acceso a la información sea protegido, sobre todo tratándose de un servicio del Estado que presta una función tan importante como es Carabineros.

Observó que en los hechos investigados en Carabineros ha existido una falla sistémica, pero no sólo de Carabineros y de sus mecanismos de control, sino que una falla sistémica bastante completa. Se refirió a la Contraloría General de la República, las escasas atribuciones que ejerció y las que dejó de ejercer; a la Unidad de Análisis Financiero, que se escuda también en sus pocas atribuciones; a otros organismos, como los de control político que tiene la institución de Carabineros de Chile; y a los controles internos, todos los cuales originaron, más allá del monto involucrado, una práctica que fue continua en el tiempo, más de una década y de varios millones de dólares. Hizo notar que en Chile no es habitual que existan fraudes de esta connotación económica y de una extensión que acusa que algo ha fallado.

Advirtió que existen mecanismos de detección directa. Si la UAF tuviera más atribuciones y detectara que un suboficial, que tiene un sueldo menor, hace una transferencia de varios millones de pesos, ese solo hecho debiese entenderse como una alarma inmediata. Alegó que en Chile las automotoras de lujo no están obligadas a reportar en caso de lavado de activos. Pero si se observa que un general cambia de auto todos los meses, es evidente que algo raro está pasando, aunque quizás podrá justificarlo y no habrá problemas.

Por lo anterior, sostuvo, la propuesta de Chile Transparente es que se debe mirar más allá del caso y no quedarse con la explicación de que se trata de una situación aislada en el escalafón de Intendencia de Carabineros. Advirtió que es posible que en otros sectores de la institución se puedan estar dando casos similares, y de manera más sistemática de lo que se pueda creer.

Qué facilitó que se generara este caso de corrupción

Presentó una fórmula propuesta por Robert Klitgaard que calificó de básica pero muy cierta: $\text{Corrupción} = \text{Monopolio de la decisión} + \text{Discrecionalidad} - \text{Rendición de cuenta}$ ($C = M + D - R$). Arguyó que en el caso de la Intendencia de Carabineros había monopolio de la decisión, discrecionalidad y no rendición de cuenta alguna, lo que generó finalmente corrupción.

Indicó que se puede tomar esta fórmula e identificar en qué aspectos de la institución ocurre esto. Relevó que se encontrará distintas instituciones del Estado e instituciones privadas en que esta fórmula se aplica. Por ello, recomendó, siguiendo esta mirada sistémica debe determinarse en qué otros lugares ocurre esto dentro de la policía uniformada, así como también en otras instituciones.

Tipos de corrupción más frecuente en las policías

En esta materia nombró los siguientes tipos:

- Abuso de autoridad. Cuando un oficial recibe algún tipo de ganancia material en virtud de su posición, sin violar la ley. Por ejemplo, bebidas gratis, comidas, servicios.
- Cobros indebidos. Recepción de bienes, servicios o dinero para referir negocios a particulares. Aceptación de un soborno por no seguir u procedimiento policial, como no hacer una detención, presentar una queja o confiscación de la propiedad.
- Robo oportunista. Robar a los arrestados, víctimas de accidentes de tránsito, víctimas de delitos y de los cuerpos o bienes de ciudadanos muertos.
- Protección de actividades ilegales. Protección policial a quienes participan en actividades ilegales, como prostitución, drogas y pornografía, que permitan al negocio continuar operando.
- Socavar investigaciones judiciales, tratando, por ejemplo, de crear la ocultación de pruebas o que se pierdan determinados antecedentes, plantar evidencia y otras malas prácticas que van, incluso, desde beber en servicio, dormir durante el servicio, etcétera;

Puntualizó que, respecto del caso de Carabineros, dos son las condiciones que calzan perfectamente con lo que hoy se investiga:

- Actividades criminales directas, es decir, un agente de policía comete un delito contra una persona o una propiedad para beneficio personal en clara violación de las normas. Destacó que en este caso los carabineros que están siendo investigados sabían que no estaban haciendo algo bueno; sabían que estaban infringiendo normas internas y, por supuesto, normas legales y de carácter penal. Es más,

este caso se trata de un esquema de robo bastante habitual en las formas de defraudar arcas fiscales, y en el que había conciencia de ello.

- Pagos internos, respecto de vacaciones, asignaciones de turnos, promociones, favores, etcétera. Sostuvo que en esta materia no se dispone aún de una prueba clara de que pudiese haber ocurrido así, pero consideró evidente que para un policía que está iniciando su carrera, que conoce de alguno de estos ilícitos y desea ascender en su carrera, tiene todos los desincentivos para denunciar si su carrera funcionaria puede ser afectada por causa de que quien tomará la decisión de ese ascenso es uno de los involucrados en el esquema piramidal. Arguyó que las declaraciones de arrepentimiento de algunos de los que están involucrados en este caso, expresan motivos familiares, de ascenso o que era la forma de lograr algo. Así, en el caso de los pagos, no se trata sólo de pago en dinero, sino también de ascensos, lo que reviste una interesante oportunidad de análisis.

Estrategias para combatir la corrupción y fortalecer la integridad en las policías

Destacó que ante casos como el analizado, Transparencia Internacional propone algunas medidas:

- Reforma institucional, que consideró como una materia que falta en la discusión pública.
- Detección e investigación de estos casos, dado que aquí hay algo que no está funcionando.
- Disciplina y castigo de los oficiales corruptos, punto en que, sostuvo, al ciudadano le llama la atención que a una funcionaria que denuncia no poder amamantar, independiente de que lo haya hecho de la forma correcta o incorrecta, le den días de arresto mientras que en el caso de fraude hubo impunidad absoluta por una década.
- Falencia de los sistemas de denuncias y protección al denunciante de corrupción. Aseguró que en Chile no existe ningún incentivo, ni para el funcionario del sector público ni para el del sector privado, para denunciar actos de corrupción. Reconoció que el funcionario público tiene algunas protecciones en el Estatuto Administrativo, como que no puede ser removido de su cargo; sin embargo, indicó que en la práctica será apuntado por sus compañeros.

Recalcó que este tema ha sido conversado incluso con el fiscal nacional. Agregó que un sistema de protección de denunciante no tiene que ver tanto con el cambio de identidad o de cómo finalmente lo protegemos, sino más bien con incentivos.

Insistió en que hoy los incentivos no existen, pues se tiene más bien desincentivos, para lo cual ejemplificó que las denuncias no pueden ser anónimas; que

los testigos, cuando tienen que declarar en un juicio por malas prácticas, no pueden ser testigos de rostro protegido. Argumentó que en otros países incluso se paga por entregar información, por lo que se preguntó por qué no premiar a la persona honesta que da a conocer un caso de corrupción y que además le ahorra al fisco cantidades importantes de dinero.

Respecto de los mecanismos de denuncia, aseguró que nuestro país está absolutamente en pañales. Con el Ministerio Público se está dando un paso, pero es bastante tímido. Anunció que en marzo se lanzará un ALAC (Sistema de Protección de Víctimas de Corrupción) para proteger a los denunciantes de hechos de corrupción, a víctimas y testigos de corrupción. De esta forma, a través de una ONG se podrán hacer denuncias y Chile Transparente podrá procesarlas de manera encriptada, para que los denunciantes tengan seguridad y se pueda entregar la información al Ministerio Público.

Observó que uno de los grandes problemas existentes es que, a pesar de que hay más investigación en casos de corrupción, existen pocas denuncias. Calificó de paradójico que para los chilenos aquella sea el cuarto o el tercer problema del país, pero no haya denuncias. Adujo que el ALAC puede ayudar, pero se debe contar con un mecanismo efectivo de protección a los denunciantes.

Introdujo la opción de pagar por información, así como la de mejorar los sistemas de delación compensada en otros tipos de delitos.

Explicó que existen distintos tipos de denunciantes. El Estado debe asegurar que este no reciba ningún tipo de represalia directa ni indirecta. Si no lo puede asegurar, debe asegurar un estándar de vida a la persona. Aunque podría ser ridículo que el Estado mantuviera a una persona de por vida, opinó que si ella detuvo un fraude que habría costado miles de millones de dólares al erario fiscal, el costo de mantenerlo de por vida o de cambiarle la identidad sería mucho menor.

Adicionó que el anonimato está cada vez más presente en estos sistemas de denuncias, tanto en el sector público como en el privado. Por ello consideró necesario extender la protección del denunciante al mundo privado, donde hay menos incentivos al no contar con ningún tipo de protección, ya que puede ser despedido, denostado y, en algunos casos, puede tener repercusiones para su vida.

- Vigilar los riesgos de corrupción, dado que nunca hay que creer que la corrupción se puede solucionar. Aseveró que se trata de un problema que será, es y ha sido consustancial desde los inicios de los tiempos. Advirtió que si el escalafón de Intendencia desaparece, es necesario preguntarse hacia dónde se transferirá el riesgo.

- Mejorar los procedimientos de selección, haciendo hincapié en la integridad. Reconoció que Carabineros de Chile tiene un sistema estricto de selección; sin embargo, defendió la necesidad de observar más allá y revisar incluso lo que esté

funcionando bien, porque este es el caso de algo que se creía que funcionaba bien y no era así.

- Mejorar la formación en ética e integridad es muy importante, incluyendo exámenes de acreditación en normas de probidad para carabineros cada cuatro años o en un período menor. Refirió que entre las cosas que hoy las grandes empresas exigen a sus funcionarios, a sus gerentes y a sus directores es que conozcan las normas mínimas de conducta interna.

- Establecer una sólida supervisión interna y rendición de cuentas.
- Limitar oportunidades de corrupción.
- Cultivar una cultura de intolerancia a la corrupción.
- Difundir constantemente información sobre la corrupción.

Soluciones propuestas

- Mecanismos de control. Este aspecto incluye:
 - Incorporación de auditores en todo nivel y en cada zona policial. En particular auditores que provengan del exterior de la institución.
 - Establecer medidas de protección a la desvinculación de personal con funciones de control y auditoría, de tal forma de evitar su salida arbitraria.
 - Control parlamentario permanente del gasto de las Fuerzas Armadas. Sostuvo que Chile, según informes de la convención de la OCDE para combatir el cohecho de los funcionarios públicos, es un país con un control parlamentario casi inexistente pues es más bien una rendición de cuentas unilateral, con pocas posibilidades de ser cuestionada.
 - Dotar a la Contraloría General de la República de mayores facultades legales.
 - Rendición efectiva y desagregada de los gastos reservados y de las partidas presupuestadas con asignación financiera relevante. Sostuvo que los gastos reservados deberían ser una práctica en retroceso y, además, se exige que estén debidamente justificados. Alegó que se percibe discrecionalidad absoluta en los montos que reciben las distintas ramas de las Fuerzas Armadas y Carabineros. Así, al comparar el gasto reservado del Ejército con el de la Armada, se preguntó por la razón de que el comandante en jefe del Ejército tenga varios ceros más que el comandante en jefe la Armada, y lo mismo ocurre con Carabineros. Adicionó que la evidencia señala que esos gastos son muy reservados y discrecionales.

Respecto de los gastos reservados y también de las grandes compras militares o de defensa, Transparencia Internacional sostiene que el control parlamentario debe ser efectivo. No se trata de violar el secreto pues los gastos reservados deben

mantener ese carácter, pero el control debe ser constante y cuando se asista a rendir cuentas al Congreso los parlamentarios deben poder contrapreguntar.

Arguyó que gasto reservado no es sinónimo de gasto discrecional, por lo que lamentó que en Chile se haya confundido lo reservado con lo discrecional y se entiendan como sinónimos.

Respecto de la subordinación y jerarquía, señaló que debe existir un tercero imparcial como es la autoridad política, que no tiene un compromiso más allá de la duración de su cargo y puede ejercer un control mayor. Opinó que la situación no ha cambiado mucho entre la dependencia del Ministerio de Defensa Nacional al de Interior y Seguridad Pública.

- Ampliar las obligaciones de reportes a la Unidad de Análisis Financiero, entidad que falló, pues si bien detectó el fraude lo hizo muy tarde.

Se preguntó luego por la razón de que BancoEstado, donde están la gran mayoría de los carabineros involucrados, no reportara. Y si lo hizo, cuestionó que sucedió con esos reportes en la Unidad de Análisis Financiero.

Agregó a ello que cuando hubo indicios, y la Unidad de Análisis Financiero entregó esa información a la fiscalía y al Ministerio Público, tampoco se tomó el peso de esa información.

- Fortalecer sistema disciplinario
 - Consideró impresentable que para Carabineros exista una prescripción de responsabilidad administrativa de seis meses. Defendió, en cambio, que aquella debería ser igual a la de cualquier funcionario público, es decir, de cuatro años.

- Incorporar a Carabineros en el derecho establecido en el artículo 90° del Estatuto Administrativo, para fortalecer un sistema de denunciantes anónimos. De ese modo, contaría con una protección que, aunque insuficiente, el personal actual de Carabineros no tiene.

- Crear una unidad de investigación especial para los casos en que los motivos de una investigación o sumario sean hechos de corrupción.

- Creación de un sistema de denuncias anónimas. Opinó que con ello se evitarían conductas mucho más terribles que romper la cadena de mando propia de esas instituciones. Adicionó que otros ejércitos y policías del mundo lo hacen sin ningún problema y, si el 99% de las denuncias anónimas son bromas o casos de venganza, daría exactamente lo mismo porque habrá una que permitirá detener fraudes como el investigado.

- Mejorar estándares en la formación en Carabineros
 - Establecer mecanismos de evaluación sobre conocimientos de resguardo del principio de probidad para egresar de las escuelas de formación.

- Incorporación en la malla curricular el desarrollo de competencia ética en los uniformados.
- Generar convenios con universidades para el perfeccionamiento continuo del personal policial, como señaló el director general.
 - Rediseño organizacional
 - Creación de un sistema de control de calidad de servicios.
 - Efectuar un debate sobre la actualización de plantas de personal y la facilitación del ascenso en la carrera funcionaria. Es importante revisar el tema de los dos escalafones. Además hay un desincentivo desde la óptica de la corrupción, pues si se sabe que la carrera llegará hasta cierto momento, habrá motivación a asegurarse un mejor porvenir. Opinó que la corrupción ocurre cuando hay un costo transaccional que recomienda una acción en vez de otra que no será beneficiosa.
 - Los cargos de gestión financiera deben tener rotación. Contar con especialistas puede llevar a la captura interna, como se pudo observar en este caso.
 - Modificaciones legales
 - Ley de Inteligencia
 - Aumento de plazas de Oficiales Generales para implementar nuevas estructuras.
 - Eliminación del escalafón de Intendencia, sin obviar que el riesgo se transferirá a otro escalafón.
 - Estudio de transferencia de delitos de jurisdicción militar a justicia ordinaria.

Manifestó que si bien Chile Transparente está muy de acuerdo con las medidas adoptadas por Carabineros de Chile, también se ha mostrado en desacuerdo con la forma en cómo se ha rendido cuenta de esas medidas. Hizo notar que el Ministerio del Interior o Carabineros de Chile no tienen una plataforma web donde se identifique en un semáforo el avance de las medidas. Defendió la necesidad de contar con una rendición de cuentas, en lo posible, diaria.

Ejemplificó que, si se licitaron las auditorías, es necesario disponer de datos del proceso y de sus bases sin tener que rebuscarlas para encontrarlas.

Alegó que sin rendición de cuentas, las medidas quedan sólo como un anuncio interesante, porque no se sabe acerca de su implementación.

- Crear una comisión de integridad policial, como la que existe en la policía australiana y en la policía británica, en las cuales existe una comisión autónoma que tiene muchos de los principios del *Complaint* a nivel de las empresas. Refirió que en estas últimas el modelo propone que haya una persona o una comisión que le reporte directo al alto mando; que tenga atribuciones para recibir las denuncias de carácter

anónimo, analizarlas y poner las alertas en tiempo y forma, saltándose la escala de mando. Ejemplificó que si se sabe que en una comisaría están robando recursos fiscales, será evidente que no se podrá avisar al comisario ni al jefe de zona policial.

En esos casos las comisiones de integridad usan la información y llegan directamente al alto mando, al director general, para investigar o poner estas materias en los estamentos de investigación interna, y después sancionar internamente.

Propuso que considere representantes de los distintos Poderes del Estado y de la sociedad civil. Valoró la inclusión ciudadana en una comisión de este tipo, pues la sociedad civil puede participar como observadora. Debe ser una comisión mixta, pues no tiene sentido una comisión de Carabineros integrada sólo por Carabineros.

Exhibió una gráfica de la Comisión de Integridad del gobierno australiano en que se evidencia que cualquier ciudadano puede hacer un reclamo.

Asimismo, resaltó la necesidad de que existe una rendición de cuentas acerca de las denuncias, pues una situación que no puede ocurrir es que se creen estos sistemas y después nadie los ocupe ni tenga efectividad.

Finalmente, propuso un ciclo general para solucionar el problema, dado que se tiende a creer, por nuestra cultura de derecho continental, que lo que debe hacerse es dictar más reglamentos, aprobar más leyes, lo que aunque es algo sin duda necesario, resulta también relevante determinar la utilidad de los cambios y cómo se aplican las leyes.

Sostuvo que este es un problema de incentivos y desincentivos, positivos y negativos, para una eficaz acción disuasiva. Los carabineros involucrados en el fraude debieron haber tenido más incentivos para no haber hecho lo incorrecto, pero por otro lado también tuvieron desincentivos.

Hubo una sensación de impunidad pues si hubiera existido la percepción de que había un riesgo, hubiera existido también un desincentivo para cometer delitos.

Consideró difícil evitar una situación similar vuelva a ocurrir, lo importante es que se detecte tempranamente. Consideró bastante impresionante que una defraudación de esta naturaleza, con prolongación en el tiempo y una gran cantidad de involucrados, no se haya podido detectar.

Es posible detectar antes, pero no se puede generar la falsa ilusión de que esto no volverá a ocurrir. En Carabineros se seguirán pagando remuneraciones y esa labor seguirá haciéndola un humano; por lo tanto, habrá riesgos en esos pagos.

Agregó que la prevención y la autorregulación son muy importantes, pero no suficientes. Y nunca más debe instalarse la sensación de impunidad. Indicó que los delitos de corrupción en el Código Penal están tratados como delitos funcionarios, con penas acordes a los delitos económicos. Resaltó que un delito de corrupción es un delito

contra la democracia, contra el estado de Derecho y no un problema de pérdida fiscal. Aunque hay un atentado al patrimonio de todos los chilenos, también lo hay a los valores.

JEANNETTE VON WOLFFERSDORFF, DIRECTORA EJECUTIVA DEL OBSERVATORIO DEL GASTO FISCAL EN CHILE. Sesión del 21 de agosto de 2017

El Control en Carabineros de Chile

Explicó que su visión de la problemática en análisis se relaciona con el propio ámbito de experiencias de la organización, esto es, la rendición de cuentas del gasto público en Carabineros de Chile y un control interno y externo a los fondos de Carabineros basado en analítica de datos, puesto que no puede haber rendición de cuentas ni control interno o externo sin un control de los datos necesarios para ambos tipos de controles.

Cuestionó que no existiera una rendición de cuentas que pudiera detectar antes una malversación de la magnitud conocida en Carabineros.

Se preguntó cuáles son los productos y servicios que entrega Carabineros y con cuántos recursos, así como los resultados de este gasto, la estructura de remuneraciones y las asignaciones según las características del cargo.

Admitió que, deteniéndose en los datos de la rendición de cuentas se observan múltiples indicadores publicados en la cuenta pública, pero ellos están desvinculados del gasto. Es decir, agregó, por un lado están los resultados, los productos, los indicadores de los distintos ámbitos en los cuales trabaja Carabineros, y por otro lo que la Dipres publica acerca del gasto de Carabineros, que tiene principalmente un foco en los *inputs* y no en los *outputs*, identificando, por ejemplo, el gasto en personal pero sin mayor desglose de la cuenta.

Se refirió entonces a un desglose del gasto en personal solicitado a la Dipres por medio de la ley de Transparencia, donde se advirtió algunas líneas que sería necesario analizar e investigar, dado que contienen comportamientos anómalos. Precisó que el sueldo base de Carabineros tiene *un movimiento oscilante, mientras que las asignaciones específicas se comportan muy volátilmente, lo que no es típico en otro tipo de instituciones.*

Recordó que la glosa n° 9 de la Ley de Presupuestos indica que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública debería informar semestralmente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos el número de carabineros en servicio por cada comuna y el número de carabineros cada cien mil habitantes. Aunque calificó esas estadísticas como muy generales, observó que si la ciudadanía accede al sitio de transparencia activa de Carabineros no encuentra información alguna, por causa de la reserva.

Agregó que a través de la web de la Contraloría General de la República se puede encontrar información general y conocer dónde se efectuaron auditorías reservadas y no reservadas. Acotó que las primeras no publican ningún tipo de información estadística, como pueden ser los hallazgos de la auditoría o el seguimiento del mismo. Por ello se trata de información muy superficial para sacar conclusiones de cuán efectivos han sido los controles externos de la Contraloría General de la República.

Arguyó que muy ligado a la rendición de cuentas está el ambiente de control interno, área en que identificó una falta de propuestas para reforzarlo y disponer de un control por oposición.

Al respecto citó los ámbitos de control que el COSO (Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission) recomienda para las etapas de auditoría interna y que toda organización debería cumplir, el primero de los cuales es el ambiente de control.

Medidas recomendadas

Recordó que Carabineros propone la creación de tres comités adicionales: el Consejo Asesor General Director, designado por el General Director; el Comité de Análisis Estratégico, Riesgo Ético y Desarrollo Institucional, designado por el General Director, y el Comité de Ética en cada alta repartición, constituido mediante resolución de Carabineros.

Opinó que en esas propuestas falta una instancia autónoma, que no sea designada por el General Director de Carabineros ni por el Alto Mando, y que sea habilitante de la rendición de cuentas.

De esa forma propuso la creación de una Comisión de Integridad autónoma, con integrantes de la Contraloría General de la República, que ya tiene a cargo el control externo sobre Carabineros, de la sociedad civil y de expertos. Precisó que esta propuesta y fue realizada por el Capítulo Chileno de Transparencia Internacional.

Sostuvo que esta comisión debería reportar al Alto Mando, generar actas públicas y publicar también los resultados de su propia gestión. Sus funciones deberían incluir la gestión de datos para la rendición de cuentas, lo que implica definir qué datos de Carabineros se requieren desde la sociedad para una rendición de cuentas. Recalcó que no debe ser la institución la que defina sobre qué se rinde cuentas, sino una instancia autónoma que realice la propuesta de contenidos, formatos, oportunidad y periodicidad de datos a publicar, debatiendo qué materias serán confidenciales y cuáles serán públicas.

Respecto de incorporar a la sociedad civil en la Comisión de Integridad, propuso una especie de Cosoc en Carabineros de Chile para que trabaje en conjunto con la Contraloría General de la República, junto a expertos de Paz Ciudadana y de

universidades en temas de seguridad, finanzas, *complaint*, transparencia, etcétera. Para ello deben existir cupos para postular según las competencias disponibles.

Asimismo, agregó, se requiere un mínimo de gobernanza, de actas públicas, que hagan que este Comité tenga debates profundos respecto de qué datos se necesitan y qué tipo de control se debe mejorar en Carabineros de Chile.

Citó el ejemplo de Guatemala, donde se implementó un subcomité de usabilidad de datos, pues la preocupación por los mismos llega a todos los países por causa de las nuevas tecnologías que pueden transformar múltiples datos en conocimiento, procesando información que el ser humano no puede, y sacar conclusiones.

Sostuvo también que este Comité debería trabajar con las mejores comisiones de la iniciativa COSO en Chile, cuya creación no sería difícil de materializar y que no debiera necesitar más de seis meses entre la Contraloría y la sociedad civil.

Adicionó como segunda función de esa Comisión el mejoramiento del ambiente de control, que signifique detectar, investigar y sancionar anomalías. Como parte de lo anterior destacó la relevancia de un canal de *whistleblowin*.

Detalló que la estructura orgánica de la Comisión debería considerar un proceso de elección democrática y transparente, en que la sociedad civil y los expertos postulen según competencias en los ámbitos de *compliance*, de finanzas, de transparencia y de seguridad ciudadana. Es decir, acotó, que haya expertos según cada una de esas especialidades, de modo que todas estén cubiertas.

Destacó el ejemplo positivo de la conformación del Consejo de la Sociedad Civil, establecido en la Ley N° 20.500 en Chilecompras, donde los representantes de la sociedad civil postularon y no fue la autoridad quien los designó.

Reiteró que los expertos de la sociedad civil deberían integrar esta comisión para reforzar el control a Carabineros y para cumplir con el objetivo de que la rendición de cuentas sea acorde con las necesidades de la sociedad y no solamente con la voluntad de la institución. Agregó que esa rendición de cuentas debería incluir estadísticas sobre las personas contratadas, de modo que cualquier individuo interesado pudiera sacar conclusiones acerca del sueldo promedio y las gratificaciones que los funcionarios reciben según las profesiones, nivel de educación, rango etario y otras características.

Propuso luego trabajar en una vinculación del gasto de Carabineros con los productos, servicios y resultados alcanzados.

Como otra propuesta señaló al portal de resultados de la Contraloría General de la República, cuyo sitio web presenta problemas en materia de datos y estadísticas para la ciudadanía.

Defendió que se debería analizar la efectividad del control externo a Carabineros, como de cualquier otra institución, a través del portal de resultados y la publicación del número y horas de auditorías por institución fiscalizada y por tipo de fiscalización, esto es, fiscalización de compras públicas, procesos relacionados con remuneraciones, número y tipología de hallazgos por institución fiscalizada, número de observaciones subsanadas versus las que mantiene la institución fiscalizada y resultados de las acciones correctivas desarrolladas a raíz de los hallazgos de auditoría. Asimismo, recomendó que se publiquen indicadores que midan las mejoras en los procesos de las instituciones fiscalizadas a raíz de los hallazgos de la auditoría, además de los indicadores de satisfacción.

Gastos Reservados

Acerca de los gastos reservados, manifestó que deben existir los mismos tipos de controles externos e internos que para los demás, con la diferencia de que el informe no se publica. Defendió, sin embargo, que los gastos reservados deberían someterse a los mismos procedimientos de uso analítico de datos para extraer conocimiento y detectar anomalías en su uso, dado que en la actualidad es posible prevenir el fraude gracias a la nueva tecnología.

Adicionó que si se agrega una tecnología adicional como el *blockchain* en las compras reservadas, se podría crear una trazabilidad de toda la cadena y de las autorizaciones realizadas sobre las compras respectivas.

ORLANDO ROJAS, DIRECTOR DE PROYECTOS DEL OBSERVATORIO DEL GASTO FISCAL EN CHILE. Sesión del 21 de agosto de 2017

Control interno en Carabineros

Se preguntó por la razón de que los mecanismos de control interno de Carabineros no fueran capaces de detectar irregularidades, así como por la manera en que se determinan los riesgos sobre los procesos susceptibles de corrupción y los puntos de control de dichos procesos.

Cuestionó el control externo aplicado por la Contraloría General de la República, en particular el éxito de sus fiscalizaciones, los resultados de sus auditorías, la medición del riesgo de las instituciones y sus procesos, la política sobre su personal fiscalizador para evitar ser cooptado y, por último, su capacidad analítica sobre la información que posee.

Recomendaciones de optimización

Argumentó que la tendencia mundial en auditoría interna y externa es la incorporación de la analítica de datos, Data Analytics, puesto que el volumen de información que fluye de los sistemas hace necesario aplicar modelos basados en tecnologías.

Propuso entonces mejorar los controles internos y externos, basados en estos datos, de manera de hacer más con menos. Explicó que la analítica de datos implica control automatizado y continuo sobre los procesos riesgosos, así como descubrir patrones de fraude de forma masiva sin extraer información de muestra manualmente. Agregó que mientras hoy el control se lleva manualmente por cada auditor, la analítica no utiliza muestras pues audita la totalidad de los registros.

A la analítica de datos adicionó luego un modelo de gobernanza de datos, esto es, una estrategia organizacional basada en el control de la calidad y confiabilidad de los datos, donde estos estén integrados y siempre disponibles para uso en línea de los auditores.

Sostuvo que la analítica de datos y la gobernanza de los mismos, conceden predecibilidad y control de resultados, es decir, conocer a priori y de forma eficiente las desviaciones de los procesos críticos para mejorar continuamente los procesos basados en escenarios y modelos predictivos.

Aseguró que el futuro de la auditoría es la utilización de la analítica de datos, puesto que todas las instituciones generan información de sus procesos mediante sistemas informáticos que producen muchos registros. Recordó que Carabineros comprometió la creación de un ERP para control de recursos, y de un BI para el control de gestión estratégica. Ambos son indicadores basados en herramientas de inteligencia y negocios.

Advirtió, sin embargo, que lo que realmente importa es cómo se hace algo con esa información, en tanto no resulta útil crear sistemas si no se dispone de una estrategia. Por ello defendió que debe existir analítica de datos, una extracción de información de los datos con la ayuda de software y de gente especializada, para obtener conclusiones de esta información.

Observó que el riesgo de las muestras que toma el auditor es no encontrar algo atípico y concluir que no existen observaciones, pues con ello quedan eventos en la sombra.

Planteó la tarea de llegar, al menos en tres años, a contar con una estrategia de datos identificando aquellos que son relevantes y que deben ser capturados permanentemente, avanzando hacia un modelo de gobernanza en los datos y pasando desde objetivos a indicadores de monitoreos, para llegar a las auditorías continuas. Destacó que el objetivo es que, en lugar de auditar un proceso una vez cada uno o dos

años, se revise permanentemente los datos que se van generando, hasta llegar a una analítica avanzada con un análisis predictivo.

Así, un modelo de gobernanza de los datos es una necesidad no sólo en Carabineros, sino que del Estado, pues los datos que sirven para rendición de cuentas también lo hacen para las mejoras internas de los propios servicios públicos.

Enfatizó luego la necesidad de hacer una medición de Carabineros, así como de cualquier institución, para conocer su estado de madurez respecto de su calidad de datos. Por ello defendió la opción de pasar desde un modelo indisciplinado, en el que nadie está consciente de los datos, a otro gobernado, con equipos encargados de gobernar estos datos a través de políticas automatizadas y de revisiones para verificar que nunca se registre mal algún tipo de información.

Agregó que, en términos de personas, la gobernanza de datos efectiva requiere de un patrocinio directivo así como un compromiso entre áreas funcionales y de tecnología. En términos de política, indicó que un programa de gobernanza de datos debe crear y reforzar qué es considerado como datos aceptables, a través del uso de políticas institucionales que guíen la recopilación y la administración de los datos. Y en términos de tecnologías, señaló que no se trata sólo de mejorar la calidad tecnológica, sino también de cómo se comunican las distintas personas dentro de la organización, porque los datos tienen que ser vistos como un activo estratégico y no como algo inherente a un sistema.

Observó que los datos operacionales de Carabineros pueden ser utilizados para el control estratégico, para la auditoría interna, y para ser presentados a la Contraloría General de la República para la elaboración de un modelo analítico sobre los datos, que sea complementario a la auditoría externa regular que se realiza sobre estos procesos.

Asimismo, planteó que Carabineros genera datos respecto de los cuales debe plantearse una política para asegurar su calidad y que no sean vulnerados.

Propuestas de mejoramiento

Sostuvo que no sólo debemos preocuparnos de crear nuevos sistemas, como el ERP y el sistema de control de gestión presentado por Carabineros, pues ello por sí solo se sitúa, en términos de gobernanza de datos, en un nivel indisciplinado reactivo. Resaltó que hay que preocuparse de la estrategia detrás de esos sistemas, dado que la tecnología sirve para un propósito organizacional y por sí sola no soluciona los problemas.

Exhibió un cuadro estadístico con el gasto en tecnología, tanto en equipos como *software*, en tres instituciones: Carabineros, Contraloría General de la República y el Servicio de Impuestos Internos.

Detalló que Carabineros presenta alrededor de \$2.000 millones de gasto en tecnología; la CGR alrededor de \$3.000 millones, y el Servicio de Impuestos Internos

mucho más. Comparó luego ese gasto en tecnología con la dotación de cada organismo, concluyendo que Carabineros usa \$0,03 millones en tecnología por funcionario; CGR \$1,42 millones, y el SII \$1,27 millones, todo en 2016.

Indicó que mientras en la CGR ha ido creciendo el gasto en tecnología, en Carabineros se observa un comportamiento irregular.

Presentó luego tres propuestas de mejoramiento:

1) Desarrollar un plan de auditorías y controles continuos basado en analítica de datos. Recomendó no caer en la trampa de “falta gente para controlar”, pues lo que realmente falta es inteligencia en la función, y no sólo en las auditorías internas sino también en las externas de la Contraloría General de la República.

2) Desarrollar un modelo de gobernanza de los datos. Una estrategia para asegurar su calidad y su traspaso hacia los órganos de fiscalización externa, que deben utilizar esos datos en trabajos de auditoría más oportunos, certeros y eficientes.

3) Crear un *Chief Data Officer*, una oficina general de datos de Carabineros, encargada de implementar un modelo de gobernanza de datos y colaborar en el desarrollo de pilotos sobre controles automáticos y predictivos basados en *Data Analytics*.

DANIEL JOHNSON RODRÍGUEZ, DIRECTOR EJECUTIVO DE LA FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA. Sesión del 21 de agosto de 2017

Efectos de los hechos sobre Carabineros

Sostuvo que el principal problema que debe resolverse es el de transparencia, como asimismo definir cuáles son los instrumentos para lograr que Carabineros tenga un control, tanto de la sociedad civil como de las mismas instituciones públicas, ante las cuales por ley debería rendir cuenta. Advirtió que en la práctica ello no sucede con la intensidad que debería ser.

Recordó que Carabineros representa sobre el 80% de los efectivos policiales en nuestro país y es, por lo tanto, el pilar fundamental para poner en práctica las políticas de seguridad pública diseñadas por los gobiernos.

Destacó que la Fundación Paz Ciudadana ha estudiado el desempeño de esta institución, así como el de la Policía de Investigaciones de Chile, desde hace más de una década, participando en foros y comisiones nacionales e internacionales, acompañando los procesos de modernización de cuerpos policiales en Chile y en el extranjero y generando información y reportes sobre estrategias policiales, por lo que ha alcanzando un conocimiento relevante del sistema, suficiente para hacer un análisis medianamente acabado de la situación actual.

Indicó que Carabineros es parte del sistema de seguridad, un auxiliar del sistema de administración de justicia en Chile, y ha sido fundamental para el desempeño de sus funciones la legitimidad alcanzada frente a la ciudadanía, hecho que se evidenciaba frecuentemente en las encuestas de confianza en las instituciones de nuestro país, manteniéndose normalmente entre los tres primeros lugares.

Dedujo, a partir de ello, que el caso de corrupción en análisis y la crisis institucional de la que da cuenta tiene el efecto grave, más allá del evidente daño económico y desvío de atención a sus funciones, en la pérdida de confianza y legitimidad ante la ciudadanía. Aseveró que resulta imposible que una institución policial pueda desempeñar correctamente sus funciones si no se encuentra legitimada y no cuenta con la confianza de la sociedad con la que debe trabajar.

Advirtió que ese descrédito social puede derivar en una crisis aun mayor si no se toman medidas concretas que, además de prevenir que se repitan eventos de corrupción del mismo tipo en el futuro, se hagan cargo de las circunstancias y situaciones que han hecho posible que estos ocurran. Precisó que aquellas deben considerar al menos una profunda revisión de la selección de ingreso a la institución, de las mallas de formación, de la carrera funcionaria, de los criterios de ascenso, de su estructura organizacional y en particular de una cultura cuya verticalidad, mantenida incluso con el personal en retiro, se torna permisiva y avala la prestación de servicios que se alejan de su rol institucional.

Adicionó que la evolución de los índices de inseguridad revela que se debe poner especial atención en la eficacia de la policía. Acotó que si bien estos datos no presentan un aumento desmedido de la percepción de inseguridad, muestran un estancamiento que no refleja el esfuerzo realizado en los últimos años en aumentos de dotación y en actualización de equipamiento e infraestructura, poniendo en tela de juicio la eficacia en el uso de esos recursos. Enfatizó que estas señales deben ser miradas detenidamente y que se debe resolver la razón de que importantes esfuerzos económicos no hayan impactado en una mejora de las capacidades y de la efectividad policial, y que la criminalidad en los territorios siga siendo resiliente a su acción.

Argumentó que lo anterior develaría la necesidad de hacer cambios institucionales importantes en Carabineros, tomando acciones profundas y acordadas en las áreas descritas. Sostuvo que la responsabilidad de ejecución de este proceso recae en el Estado en su conjunto, en el Alto Mando de la institución y en la sociedad civil inherente. Afirmó que no puede cometerse el error de visualizar este caso como un problema aislado y adoptar medidas acotadas que no den cuenta de la dimensión del problema. Defendió que, a pesar del daño institucional, esta situación puede aun ser vista como una oportunidad para construir la institución policial que el país requiere, y

manifestó su confianza en que el Alto Mando de Carabineros tendrá la altura de miras para abrirse a los cambios que se necesitan.

Medidas presentadas por Carabineros como posibles soluciones a la problemática

Sostuvo que Paz Ciudadana califica este caso como de corrupción, en el sentido que ha deteriorado la eficacia de la acción policial y ha alejado a la Institución de su función debido a malas prácticas por la inobservancia de valores, leyes, reglas y protocolos de actuación, haciendo uso indebido de atribuciones, recursos o información, con el objeto de obtener algún provecho económico o de otro tipo.

Analizó luego las medidas presentadas por Carabineros, comparándolas con los estándares y recomendaciones de organismos internacionales. Consideró relevante señalar que se trató de hechos que ocurrieron en un período de tiempo bastante largo y de una forma que evidencia un problema sistémico y no solo de conductas indebidas de miembros individualizados. Por ello arguyó que las medidas a implementar requieren de un diagnóstico profundo y de una intervención de amplio espectro.

Del análisis de las medidas presentadas por Carabineros concluyó lo siguiente:

- Algunas de ellas pueden inhibir parcialmente conductas indebidas y de corrupción, como las medidas que dan cuenta de mejora en sistemas de gestión de información y las que hacen más eficiente el control interno y externo.
- Sin embargo, advirtió, también evidencian un diagnóstico insuficientemente amplio para dar cuenta de las causas estructurales que posibilitaron la ocurrencia de los hechos. Más bien, van al hecho en concreto sin hacerse cargo de qué fue lo que permitió que los hechos ocurrieran.
- Las medidas no se encuentran alineadas con los estándares recomendados por organizaciones internacionales, como la Organización de Naciones Unidas (ONU), ni con recomendaciones y directrices de foros y reportes internacionales, ni se basan en modelos o experiencias ejecutadas en países desarrollados y de la región que han mostrado ser efectivas, de las que hay evidencia suficiente.
- Por lo anterior, calificó las medidas como insuficientes para crear condiciones socio-institucionales y jurídicas que garanticen que las conductas indebidas de Carabineros no se repitan, pues se enfocan en el manejo de una crisis puntual.
- Las medidas se presentan de forma aislada y en un corto periodo de tiempo, para ser ejecutadas en 30, 60, 90 y, como máximo, 120 días, lo que consideró como un plazo insuficiente para implementar medidas con la profundidad que se requiere.

Recomendaciones

Presentó luego un conjunto de recomendaciones orientadas a promover un enfoque de solución de problemas con una aproximación integral, capitalizando la experiencia de situaciones similares, especialmente de policías en países desarrollados.

- Ante sistemas policiales que manifestaron situaciones de corrupción, los países desarrollados han generado mecanismos de prevención y control de conductas que afectan la integridad de la función policial.

- Las medidas implementadas obedecen a criterios transversales, como la integralidad, la transparencia y la proactividad, empoderando también a actores externos a la policía, entre ellos el resto de la institucionalidad del Estado y la sociedad civil, que debe estar preparada para ocuparse de estos problemas.

Resaltó que la solución no está únicamente en las policías, sino fundamentalmente en la institucionalidad y las facilidades que ofrece su marco jurídico para incubar buenas prácticas de transparencia, efectividad del servicio policial y responsabilización tanto por los logros como los fracasos. Los incentivos para evitar la corrupción deben estar dentro y fuera de la institución. El problema de transparencia no es sólo en las medidas de gasto, en los temas administrativos, sino también en la operatividad, como determinar cuántos efectivos existen y en qué función, datos que tampoco son transparentes.

Enfaticó la necesidad de poner especial atención en los factores situacionales y organizacionales y en la evidencia que aportan estudios sistémicos recientes en países que abordan la corrupción policial no de manera coyuntural, como el Reino Unido, Australia, y en California, Estados Unidos.

Argumentó que la evidencia científica revela que la posibilidad de ocurrencia de eventos de corrupción no depende de carencias en la instrucción policial, sino más bien de factores organizacionales y situacionales de contexto, sumado a ambientes laborales tolerantes, que generan oportunidades e impunidad. La conducta indebida de un funcionario es muchas veces aprendida durante la trayectoria profesional.

Asimismo, agregó, la experiencia comparada revela que el éxito en las intervenciones de este tipo en las policías depende de un diagnóstico integral, que considere factores organizacionales y situacionales. Las soluciones implementadas deben estar basadas en una estrategia de largo plazo y enfocadas en someter la institución al escrutinio público, ya que no se trata sólo de evitar la corrupción, sino también de recuperar la confianza, que es el patrimonio perdido de más alto costo por esta situación.

- Para avanzar hacia la transparencia y responsabilización de la institución se debe poner énfasis en tópicos tales como los sistema de aceptación de quejas y denuncias contra la policía, que hoy, si bien existe, no es transparentes ni de conocimiento público, ni aún de quien hace la denuncia; sistema para reportar las malas conductas del personal; investigar las conductas irregulares denunciadas,

transparentando sus conclusiones y resoluciones; y transparentar el tratamiento de la información relativa a malas conductas en la policía.

Agregó que, al igual que la lógica utilizada para prevenir delitos hacia la comunidad, es fundamental actuar de manera preventiva al interior de la institución poniendo acento en los infractores motivados, en los "blancos atractivos" y especialmente en aquellas circunstancias que facilitan los delitos y conductas alejadas de la probidad. De la misma manera, resaltó, se debe propiciar la instalación de mecanismos de control formal desde el Ejecutivo, el Legislativo, los grupos de interés en la sociedad y los medios de comunicación.

Detalló que para lograr el avance esperado es necesario innovar y reconocer e implementar buenas prácticas en cuatro ámbitos:

- El diseño de estructuras y el impulso de procesos efectivos de control interno, con características preventivas, además de las punitivas, para asegurar un monitoreo proactivo y no sólo reactivo.
- La introducción de medidas de vigilancia civil y mecanismos efectivos para el tratamiento de las quejas internas y externas.
- La implementación de mecanismos efectivos que aseguren la rendición de cuentas o *accountability* policial en términos jurídicos, políticos y comunitarios.
- Mejorar la formación y el reentrenamiento del personal policial, facilitando la renovación de las estrategias de actuación.

Consideró relevante destacar que, además de los evidentes efectos económicos, los casos de corrupción afectan directamente la eficacia policial pues los recursos malversados habían sido otorgados a la institución en base a un plan de ejecución que se debía materializar, por ejemplo, en beneficios a funcionarios, aumento de dotación, renovación de equipamiento o nuevas inversiones.

Adicionó que, dado el número de transacciones que la investigación ha mostrado, se puede estimar que una parte importante del tiempo de los responsables fue destinado a esta acción, desatendiendo su deber policial. Con ello, sostuvo, es posible defender que este caso ha afectado la prevención de los delitos, la seguridad ciudadana y la imagen de Carabineros, lo que impide hacer mejor su gestión.

Comisión Técnica de Modernización de Carabineros

Relató que Paz Ciudadana está trabajando en la instalación de una comisión técnica transversal para examinar y recomendar medidas que incrementen la eficacia preventiva de Carabineros y realice el seguimiento o monitoreo externo necesario

de las medidas y acciones que Carabineros y las autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo emprendan.

Reflexiones finales

Señaló que la función policial se sostiene en una visión práctica de lo que se pide y espera de Carabineros. De esta institución se espera y exige que sea eficaz frente al delito, pero también en combatir todo lo que la aleja de ese fin, que actúe apegada a la legalidad y que cuente con la legitimidad social. Precisó que esos son los tres pilares de lo que se llama la deontología policial, que es el fin por el que existe la institución y las obligaciones que ello conlleva.

Observó que las conductas indebidas son uno de los focos más problemáticos del actuar policial, ya que diversos estudios relacionan ambas variables y subrayan que la escasa supervisión, junto al poco control externo y vigilancia civil, facilitan las conductas indebidas en el ejercicio de la labor policial.

Por ello arguyó que una estrategia adecuada, orientada a reducir las malas conductas, no puede fundarse sólo en el control y la fiscalización del cumplimiento de los códigos de ética, en el respeto de las normas y protocolos disciplinarios. Por el contrario, para procurar más *accountability* policial, es decir, facilitar la responsabilización sobre el desempeño, los estudios sugieren una combinación de medidas reactivas y proactivas.

Se necesitan políticas y líneas de acción orientadas a la prevención, al monitoreo de conductas de riesgos y a la asistencia a los policías vulnerables al riesgo de acuerdo a su función, evitando y anticipando las consecuencias.

Agregó que las conductas indebidas no son intrínsecas de los miembros, sino que son aprendidas. Son producto del resultado de un conjunto de circunstancias y situaciones que las favorece o las facilita, más allá de la opción o decisión que conscientemente puede optar un policía en una situación particular.

Sintetizó señalando que las mejores medidas serán las que reducen la excesiva independencia y libertad en su actuar, esto es, su autarquía; que empoderen a las autoridades civiles sobre la conducción de la política de desarrollo policial; garanticen un control externo; incrementen la efectividad del control interno, y reconstruyan la confianza ciudadana.

Dificultades para el cambio institucional

Aludiendo las barreras que Carabineros tiene frente al cambio, señaló que se trata de un tema bastante complejo pues la institución tiene dos condiciones muy particulares que hacen más difícil aún el cambio. En primer lugar refirió que se trata de una institución autárquica, que se autorregula, que no ha sido transparente y, en esa

misma opacidad, ha logrado mantener el control afuera. Por lo tanto, por mucho tiempo la conciencia de la necesidad de hacer cambios también la ha mantenido afuera.

Se mostró extrañado de que a pesar que los resultados de las encuestas de victimización no son positivos, siempre cae la responsabilidad al gobierno de turno y pocas veces se le atribuye a la institución policial. Calificó esa situación como un ejemplo claro de cómo Carabineros logra mantener fuera de su ámbito la responsabilidad de la gestión de la prevención del delito. Además, mantiene una muy buena apreciación de parte de la ciudadanía.

Adicionó que la opacidad del sistema se presenta como es útil a su acción policial pues hay una fuerte y sincera justificación de parte de Carabineros de que es un riesgo entregar más información, porque podría afectar su acción. Ese es un argumento que se entrega frecuentemente para no informar, por ejemplo, la cantidad de efectivos distribuidos en cada una de las comunas, porque es un tema de seguridad nacional.

En segundo lugar, señaló que Carabineros opera en sus promociones con el sistema de la antigüedad, como ocurre en todas nuestras instituciones castrenses, lo cual provoca que los incentivos para desempeñar una mejor labor sean pocos, sobre todo en las etapas tempranas del desarrollo de la carrera policial. Los carabineros ascienden en función del orden en que hace años terminaron en la escuela de instrucción, y aquello no se manifiesta después como una posibilidad de poder ascender más rápido o más lento si realizan una peor o una mejor gestión.

Por ello hay pocos incentivos al interior de la institución policial para hacer las cosas de manera distinta, para embarcarse en cosas que pueden significar riesgos.

Por causa de todas esas barreras, consideró difícil que el cambio pueda provenir desde el interior de la institución. Por el contrario, debe originarse desde el gobierno central, pues es misión del Ministerio del Interior y Seguridad Pública establecer las estrategias y las políticas a desarrollar por Carabineros, y también desde la sociedad civil.

PATRICIO TUDELA, DIRECTOR DEL ÁREA DE ANÁLISIS Y ESTUDIO DE LA FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA. Sesión del 21 de agosto de 2017

Cambio en la cultura de Carabineros

Sostuvo que en el contexto de las barreras organizacionales a la gestión del cambio orientado a promover la integridad, uno de los elementos más significativos es el referido a los aspectos subjetivos o culturales.

Al respecto, opinó que Carabineros es una organización con una trayectoria que le ha permitido generar una cultura policial reluctante a ejercicios de garantizar y transparentar lo que hace y cómo lo hace.

Por lo tanto, defendió, hay que entender que necesariamente impulsar cambios, más allá de los incentivos, tiene relación con la forma en que la sociedad que contiene la policía, y la policía que está inserta en la sociedad, es capaz de reaccionar y adaptarse a nuevas lógicas.

Puntualizó que el concepto de corrupción no radica sólo en la comisión de un delito, pues la corrupción policial es un alejamiento del deber ser de su función en un contexto de sociedad democrática.

Por lo tanto, la corrupción es un agente que tiende a deteriorar los tres elementos que están en la base del servicio policial: uno es que la policía deber ser eficiente y eficaz, realidad que debe transparentarse en los resultados de su acción. Dos, la policía siempre debe dar garantías de que actúa apegada a la legalidad que la regula y de que cumple esa función apegada al Estado de derecho. Y tres, la policía debe estar siempre instalada. El concepto de modernidad de una policía es que no sólo debe ser capaz de cumplir su función, sino también de generar la seguridad que se espera de ella, es decir, la protección.

Desde ese punto de vista, consideró que uno de los elementos fundamentales es la aceptabilidad o aceptación que la sociedad pueda tener respecto de su policía, lo que se llama confianza y legitimidad social. Por lo tanto, una policía que no es capaz de demostrar su impacto y su hacer en esas tres dimensiones señaladas entra en un proceso de corrupción, porque no está cumpliendo sus tareas o misiones esenciales.

Relató que Fundación Paz Ciudadana ha estudiado estas materias, considerando las experiencias de Los Ángeles, Estados Unidos, cuando la ciudad se vio impelida a realizar una reforma de la policía por casos de brutalidad policial. Y también el caso de las policías de los países europeos, especialmente cuando las naciones del Este se integran a la Unión Europea. En el caso de Alemania, los cinco estados de Alemania Oriental entran en procesos de reformulación y de rediseño, para lo cual se tomaron los elementos de la deontología policial y del acuerdo de Naciones Unidas de 1978, que define los estándares y la ética a los cuales todo servidor público debe apegarse. Citó luego el Acta de Acuerdo de las distintas policías en Inglaterra, que establece el predicamento de que las policías deben rendir cuenta a la sociedad a través de transparentar sus resultados, como una forma de garantizar que no hay corrupción en ellas.

Refirió como más cercano el caso de Australia, que hace pocos meses dio a conocer una problemática vinculada a la policía de fronteras, cuestión que derivó de

casi 15 años de corrupción en ese país. En Australia se crearon comisiones y se han logrado acuerdos a nivel nacional y estatal y de las policías en los tres niveles comunitarios. El convencimiento ha sido que la corrupción no sólo es un tema de delito, sino que también es de dar garantías a la sociedad, promoviendo cambios lentos y graduales al interior de la organización, los que requieren de un liderazgo tremendamente manifiesto al interior de las policías, junto con una preocupación de las autoridades nacionales y un involucramiento de la sociedad civil.

Este último, puntualizó, se expresa con la aceptación, tolerancia o rechazo de conductas muy cotidianas, que terminan legitimando acciones de parte de la policía que no son correctas, como la solicitud de coimas o favores, o como la prestación de servicios, todas conductas que si las instituciones y los ciudadanos asumen como normales, se termina deteriorando la equidad del servicio público, particularmente de la función policial.

Por lo tanto, resaltó, la experiencia evidencia la necesidad de formar comisiones que creen y alimenten una cultura de la probidad no sólo al interior de las instituciones policiales, sino también en los propios usuarios, beneficiarios o destinatarios de los sistemas, en que las personas también sean capaces de denunciar y que el sistema sea capaz de hacerse cargo de esas denuncias.

Finalizó señalando la importancia de modificar las mallas y de aplicar programas preventivos capaces de compatibilizar los incentivos a la conducta proba, evitando tesis reduccionistas de la complejidad del problema, como el hecho de suponer que las conductas indebidas son sólo expresión de la teoría de las “manzanas podridas”.

ENRIQUE MARSHALL RIVERA, PRESIDENTE DEL BANCOESTADO
(Sesión del 16 de octubre de 2017)

Regulación del sistema bancario

Recordó que la actividad bancaria está sometida a una estricta regulación y fiscalización contenida en numerosos cuerpos legales y en normas que imparten la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, el Banco Central y la UAF.

Precisó que dichas normas están referidas a una amplia gama de materias: cuestiones propiamente financieras, normativa referida al otorgamiento de créditos, a la gestión financiera de los bancos, etcétera. Agregó que también hay capítulos en la Ley N° 19.913, más todas las disposiciones impartidas sobre la temática de interés en esta Comisión Especial Investigadora por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y por la Unidad de Análisis Financiero, las cuales definen con bastante precisión lo que los bancos deben hacer sobre esa materia.

Advirtió que en temas de prevención, los espacios para ser creativos son bastante reducidos, pues junto con la regulación se considera una fiscalización bastante detallada por parte de la Superintendencia del ramo, que no sólo se ocupa de temas de créditos o de manejo de liquidez.

Políticas de seguridad de BancoEstado

Aseveró que BancoEstado ha sido particularmente cuidadoso en diseñar e implementar políticas en ese campo, por dos razones: en primer lugar, porque es lo que exige la normativa y la institución es muy cuidadosa de cumplirla y estar en un pie de absoluta igualdad respecto del sector privado. Pero además porque el Banco tiene políticas comerciales que contemplan la prestación de servicios a toda la población, por lo que cuando se tiene como misión aceptar solicitudes de todos, sin excepción, se debe ser particularmente cuidadoso en contar con mecanismos que permitan prevenir la comisión de infracciones, de delitos como el lavado de dinero.

Observó que otras instituciones pueden optar por el camino de no atender a algún segmento de la población, porque está en el marco de su libertad. En cambio BancoEstado tiene una política que le obliga a ser más cuidadoso en la vigilancia, para que no se cometan irregularidades.

Destacó que en la actualidad BancoEstado cuenta con una base de clientes superior a los 12 millones de usuarios y procesa alrededor de 200 millones de transacciones al mes. Insistió en que se trata de cifras gigantes, que ninguna otra institución financiera de nuestro país puede exhibir.

Argumentó que la aplicación de estas políticas trae aparejada la obligación de contar con sistemas de prevención robustos, que permitan mantener acotados los riesgos de su actividad. Ejemplificó lo anterior con el caso del sistema de CuentaRUT, donde el banco avanzó simultáneamente en la conformación de un sistema de prevención que integrara todas esas definiciones y mantuviera los riesgos acotados.

Resaltó que todas las evaluaciones practicadas periódicamente por entidades externas, como la UAF y la SBIF, a los sistema de BancoEstado han concluido y reafirmado que se cumple con los estándares fijados en esta materia no solo a nivel local, sino mundial.

Relevó entre las evaluaciones externas las practicadas, en sus respectivos ámbitos, por las autoridades financieras norteamericanas, puesto que la entidad cuenta con una oficina en la ciudad de Nueva York, por lo que está sujeta a la fiscalización de las autoridades norteamericanas. Y todas esas evaluaciones han reportado que su sistema es suficientemente robusto.

Hizo presente que la Unidad de Análisis Financiero no depende de las unidades comerciales, de manera que no está supeditada a que haya un daño respecto

de un cliente o de una operación. Por el contrario, es una unidad completamente independiente, cumpliendo así con la necesaria segregación de funciones entre el área comercial y el área de cumplimiento. Se trata de una función sometida a la vigilancia de todos los órganos corporativos superiores, lo que incluye al Consejo Directivo o directorio del BancoEstado, al Comité Ejecutivo, al Comité de Auditoría, en donde participan miembros externos o independientes de la administración; y a la Contraloría Interna del banco.

Reconoció, sin embargo, que todo sistema de prevención es perfectible, como ha ocurrido con la propia legislación, que ha experimentado cambios y perfeccionamientos en el curso de los últimos años. Recordó que hace dos o tres años hubo una enmienda importante respecto de cuáles eran los delitos que debían ser materia de vigilancia por parte de todos los obligados, resultado de lo cual las definiciones y criterios aplicables en ese ámbito se ajustaron a los nuevos escenarios. Puntualizó que el número de operaciones reportadas a la Unidad de Análisis Financiero ha ido aumentando en forma gradual, pero sostenida a lo largo del tiempo, de manera que el número de operaciones que hoy se reportan es significativamente más alto que hace cinco o diez años.

Responsabilidad del Banco

Consideró importante reiterar que la responsabilidad en materia de gestión y control interno de las empresas e instituciones está fundamentalmente radicada en sus propios directorios y autoridades superiores. Se trata de una responsabilidad indelegable, no traspasable a terceros.

Acotó que en esta cadena de prevención, los bancos juegan un rol como eslabón, pero no son los responsables de identificar, de reportar ni de prevenir los fraudes corporativos, muchos de los cuales no adoptan la forma de operación sospechosa y, por tanto, no se pueden alertar.

Ejemplificó el caso de una factura que no se condice o de un sobrepago, puesto que el Banco no revisa facturas ni tiene esa documentación a la vista, pero si corresponde al rol de los auditores externos. Tampoco realiza el Banco una evaluación de los méritos de determinadas adquisiciones.

Insistió en que la función del Banco es acotada, por lo que el control debe estar necesariamente radicado en las propias organizaciones, en sus gobiernos corporativos, en sus sistemas de gestión y control interno y en los sistemas de auditoría y control externo.

Sobre los antecedentes aparecidos en la prensa en los últimos días, aseguró que ellos ameritaban un análisis interno, el cual ya se inició.

Sostuvo que en la actualidad no existen antecedentes públicos que permitan aseverar categóricamente que en el fraude investigado se actuó a través de BancoEstado, pues no se sabe aún dónde exactamente se produjeron todos los movimientos, tarea que deberá aclarar el Ministerio Público.

En materia de prevención, relató que los bancos realizan tres tipos de actividades. En primer lugar, conocer y calificar al cliente, saber en qué sector opera, cuáles son sus actividades y sus volúmenes de operación. En el caso de Carabineros de Chile destacó que esta es una tarea cumplida casi por definición, porque se trata de una institución creada por ley, con cuentas provistas por el Tesoro Público y con un presupuesto asignado en la Ley de Presupuestos.

En segundo lugar, se debe analizar el origen de los fondos, de modo de verificar que los montos depositados guarden relación con el patrimonio de los titulares de las cuentas. Y en tercer lugar, debe evaluar el patrón de las transacciones, lo cual tiene mucho que ver con el microtráfico, con operaciones y lavado de dinero y otras actividades de ese tipo.

Precisó que en este caso, la tarea debió concentrarse fundamentalmente en los abonos que se hicieron al personal de la institución. Arguyó que BancoEstado tiene una enorme cantidad de cuentas, pero no todas las del sistema, de manera que la información actualmente disponible es parcial, pues la administración superior del banco no tiene acceso a todas las transacciones ni a todos los informes.

Reiteró que, en concordancia con la segregación de funciones, la Unidad de Cumplimiento opera con absoluta independencia de aquella que maneja las relaciones con las ramas de las Fuerzas Armadas y con Carabineros en particular, y que gatilla los informes de operaciones sospechosas de acuerdo con sus propios patrones y modelos, independientemente de las relaciones comerciales que se puedan estar desarrollando en otras unidades del mismo banco.

Recalcó que el Banco ha mantenido una colaboración permanente con la investigación penal, habiéndose contestado más de veinte oficios del Ministerio Público, cuyo detalle es aún materia de reserva. Sólo posteriormente existirá información completa sobre cómo ocurrieron esos hechos, y por dónde pasaron las operaciones y las transacciones.

Puntualizó que BancoEstado mantiene las cuentas institucionales de Carabineros y de todas las Fuerzas Armadas; sin embargo, no necesariamente se mantienen todas las cuentas del personal, pues una parte importante tiene las tiene en otras instituciones. Por anterior, defendió, BancoEstado no podría ser responsable del ciento por ciento de las transacciones, porque ellas no se detectan en el origen.

Explicó que el origen está en las cuentas de Carabineros, en la actividad del “originante” que es una actividad legítima y donde es muy difícil hacer la detección,

pues la detección debería producirse en el abono a la cuenta de un funcionario público que, por ejemplo, gana un millón de pesos y de pronto recibe sesenta millones. Agregó que cuando hay un traspaso desde la cuenta institucional hacia una personal, las prácticas en materia de lavado de dinero aconsejan hacer un escrutinio en la cuenta de destino, porque es ahí donde salta la sospecha. Argumentó que de una cuenta institucional fluyen millones todos los días, por lo que es imposible prestar atención. Se debería revisar las facturas y las liquidaciones de remuneraciones, y eso no lo hace un banco.

Recalcó que el banco está dispuesto a colaborar, completamente, en el esclarecimiento de estos hechos y hacer todos los ajustes y perfeccionamientos que se deriven de la investigación. Sin embargo, advirtió, no se puede comenzar a sindic responsabilidades antes de que se esclarezcan los hechos, pues ello sería irresponsable con el personal del banco.

Precisó que la política del banco es que todo abono que constituya una operación sospechosa deber ser reportado. Esa es una política que ha sido instruida por las autoridades y se ha dispuesto de sistemas para que tenga lugar.

Sin embargo, concluyó, la investigación más detallada o profunda de qué ocurrió en este caso deben hacerla, por una parte, la fiscalía y, por otra, la Unidad de Análisis Financiero y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, que son las que evalúan cuán robusto son estos sistemas.

GENERAL INSPECTOR MARCOS TELLO SALINAS, GENERAL DIRECTOR SUBROGANTE DE CARABINEROS DE CHILE Sesión del 16 de octubre de 2017)

Responsabilidad del mando institucional

Aseveró que, desde el punto de vista jurisdiccional, Carabineros ha entregado todos los antecedentes que el Ministerio Público ha requerido, con el objeto de ir aclarando, paso a paso, cómo han acontecido los hechos, así como las responsabilidades de los involucrados. Por otra parte, desde el punto de vista administrativo la Institución dio a conocer a través del Ministerio del Interior un proceso de reestructuración, que hasta esa fecha llevaba casi un 87% concluido.

Puntualizó que existían medidas que aún no se concretaban por algunos detalles, pero la mayoría, referidas a las mejoras en el ámbito del control financiero, económico y de gestión, estaban en plena ejecución.

Asimismo, indicó, la Institución prosigue con el sumario interno para resolver la posible participación de algún otro integrante, lo que no había ocurrido hasta entonces. Aseguró que una vez finiquitado aquel, se darán a conocer sus resultados.

Afirmó luego que la institución siempre ha actuado con la verdad frente a este hecho puntual, prueba de lo cual es que desde que se tomó conocimiento de los hechos se asumieron todas las acciones necesarias, porque Carabineros era el más interesado en aclararlos.

Reconoció que la institución siempre ha asumido que este es un hecho grave y que una de las primeras responsabilidades del mando es aclarar lo que ocurrió. Precisó que las responsabilidades de mando no son absolutas, pues según la Ley Orgánica institucional existen y se asumen de acuerdo con la misma estructura de la institución, donde se le asignan a los distintos niveles las responsabilidades y obligaciones, incluidos los controles.

Aclaró que los controles nunca se han dejado de hacer en Carabineros. Aunque admitió que tal vez no han sido suficientemente seguros, recalcó que ellos existen y se evidencian en las auditorías internas y externos cuyos resultados originaron de inmediato las acciones necesarias para corregir lo necesario.

Adicionó que desde que se tomó conocimiento de los hechos se han realizado todas las acciones necesarias para aclararlo. La primera, fue poner a disposición del Ministerio Público a todos los involucrados, a medida que eran detectados, así como conocer lo que estaba ocurriendo. Reiteró que el General Director y el actual mando, que asumió en 2015, iniciaron un proceso de desarrollo institucional y de modernización tendiente fundamentalmente a mejorar los controles. Prueba de ello fue el traspaso de Remuneraciones desde la Dirección de Finanzas a la Dirección Nacional de Personal. Estimó que tal vez eso ha permitido al Ministerio Público tener cierta claridad para encontrar esta hebra que, según señala su proceso investigativo, ha llegado hasta los diez años.

Observó que la responsabilidad de mando no es responsabilidad penal, la cual es determinada por terceras personas. La institución cumple con la obligación de, al detectar una irregularidad que reviste carácter de delito, poner de inmediato a los involucrados a disposición de la autoridad respectiva. Recalcó que en este caso se ha actuado de manera seria respecto de las responsabilidades de las personas que participaron, tanto del propio personal como de aquellas externas a la institución, de acuerdo al proceso investigativo.

Por lo tanto, defendió, los controles siempre han existido, pero deben hacerse más eficientes, mejorarlos. Y hacia eso apuntan muchas de las medidas que fueron consideradas en el proceso de reestructuración, que se trabajaron en coordinación con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Dotación de Carabineros

Detalló que el presupuesto de Carabineros se presenta con las plazas, no con la dotación real que hoy tiene la institución. Acotó que existe un déficit de aproximadamente 6.000 carabineros por muchos motivos; entre ellos están los retiros voluntarios y los obligados, pues la institución debe eliminar a aquellos elementos que hayan violado normas doctrinarias, el código de ética y el reglamento de disciplina, incluidas las normas legales asociadas a la responsabilidad administrativa.

Puntualizó que anualmente se cuenta con 3.000 ingresos, de los cuales 1.500 corresponden al proceso de aumento de dotación, que se cumple a cabalidad durante el período que asigna la autoridad gubernamental, y los otros 1.500 son parte del proceso normal de repotenciamiento del personal.

Cada año salen de la institución aproximadamente 1.600 carabineros, lo que automáticamente produce un déficit. Explicó que un carabinero recién ingresado a la institución recibe entre \$350.000 y \$400.000, y al salir a los servicios policiales inmediatamente pone en riesgo su vida, su integridad física, incluso su desarrollo profesional, dadas las situaciones a las cuales se ve enfrentado.

Por lo tanto, si bien la institución hace un esfuerzo importante para realizar un proceso de reclutamiento consistente, hoy los jóvenes piensan de diferente manera, no están tan asociados al servicio público y tal vez no quieren arriesgar sus vidas por \$400.000, ni estar sometidos a las exigencias que el servicio policial impone a todos los carabineros, como horarios diferenciados, extraordinarios, sábados y domingos permanentes, etcétera.

VI.- ELEMENTOS DEL DEBATE:

La Comisión, luego de escuchar a personas e instituciones que ilustraron a sus integrantes sobre la normativa legal y administrativa vigente relacionada con el proceso general de control financiero que ejecuta Carabineros de Chile respecto de los fondos públicos asignados; recibir información, desde el ámbito de las competencias, sobre las posibles causas del fraude, como asimismo, respecto del control externo sobre Carabineros de Chile; sobre las auditorías ordenadas por la Contraloría General de la República; los antecedentes aportados por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, la Unidad de Análisis Financiero, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, BancoEstado; ex Subsecretaría de Carabineros y su Unidad de Asuntos Internos; información sobre Gastos Reservados, y medidas adoptadas por quienes ejercen directa o indirectamente el control de la institución al tomar conocimiento de los hechos investigados, todos los cuales expusieron sus puntos de vista en las actuaciones de su competencia y que se resumen en las exposiciones anteriormente descritas; recibir los informes y documentos reunidos, tanto de los organismos públicos

como privados; y examinar las respuestas de los oficios despachados, centró su atención en los siguientes puntos, que sirven de base a las consideraciones y conclusiones que se señalan:

VII.-CONCLUSIONES

El Presidente, don Jaime Pilowsky Greene, presentó a los integrantes de la Comisión, un texto base para la discusión compuesto por los siguientes capítulos:

- 1) Una parte general introductoria
- 2) Un capítulo en particular sobre consideraciones y responsabilidades respecto de:
 - a) Carabineros de Chile, distinguiendo la Dirección de Finanzas, Inspectoría General, Subdirección General y Generales Directores
 - b) Ministerio del Interior y Seguridad Pública
 - c) Contraloría General de la República
 - d) Unidad de Análisis Financiero
 - e) Banco Estado
 - f) Gastos Reservados
- 3) Un capítulo de recomendaciones

PROPOSICIONES SOMETIDAS A VOTACIÓN

I.-De los diputados señores Sergio Espejo Uaksic y Leonardo Soto Ferrada.

Esta Secretaría hace presente que respecto del capítulo en particular, 1.-Carabineros de Chile, en lo concerniente a "De los Generales Directores", los integrantes de la Comisión, diputados señores Sergio Espejo y Leonardo Soto, presentaron su propio cuaderno de conclusiones, el que se transcribe, en virtud de lo señalado en el N° 4°, del artículo 318 del Reglamento de la Corporación:

"1.4.- DE LOS GENERALES DIRECTORES

Carabineros de Chile es un institución policial de carácter militar, disciplinada y altamente jerarquizada, en la que "el mando es total, se ejerce en todo momento y circunstancias y no tiene más restricciones que las establecidas expresamente en las leyes y reglamentos", según dispone el artículo 50 de la Ley

Orgánico Constitucional de Carabineros de Chile. Por su parte, el Reglamento de Servicio para Jefes y Oficiales de Orden y Seguridad previene en su artículo 2° y siguiente que "el ejercicio del mando implica la obligación de asumir por entero las responsabilidades en las funciones que se desempeñen", añadiendo a continuación que "el mayor grado jerárquico, significa asumir obligaciones de dirección y mando cada vez más amplios".

El mando policial superior de la Institución (Art. 51 de la LOC) recae siempre en un Oficial General de Orden y Seguridad, designado por el Presidente de la República, el que, con el título de General Director de Carabineros, ejercerá su dirección y administración.

De acuerdo al Artículo 430 del Código de Justicia Militar se entiende por superior, en su primera acepción quien ejerce la autoridad, mando o jurisdicción, por destino que se le ha conferido legalmente, o por sucesión de mando con arreglo a las leyes o reglamentos; en todos los asuntos de su autoridad, mando o jurisdicción;

El Superior directo es el que tiene mando o acción disciplinaria directa e inmediata sobre determinados subalternos.

El General Director es la máxima autoridad de Carabineros, ejerciendo en consecuencia el referido control jerárquico sobre todos sus inferiores. Como manifestación de lo anterior, se desprende que es el primer responsable del correcto funcionamiento de la institución que comanda, sin poder desentenderse de actos contrarios a derecho cometidos por subordinados en materias que deba supervisar y pueda vigilar. Por su magnitud y extensión en el tiempo, a juicio de la Comisión ese era el caso de la red de corrupción abordada en el presente informe.

Lo anterior, considerando que según los antecedentes anteriormente expuestos, el fraude se desarrolló durante más de una década, con decenas de ex funcionarios que estando activos participaron en la extracción irregular de millones de pesos, todos los meses, desde las cuentas de la institución, alcanzando en total una suma sin precedentes en la historia delictual del país.

Para la concreción del fraude se utilizaron un conjunto de actos administrativos tales como el pago de remuneraciones, uso de cuentas bancarias institucionales y respuestas formales con informaciones falsas a oficios y requerimientos de organismos externos. Todos estos procedimientos irregulares habrían sido detectados

de haber existido una debida supervisión por parte de la Inspectoría General de Carabineros, repartición en la que recaía, según consigna la Orden General N° 1785 del año 2007, que reguló su organización y funcionamiento, la "fiscalización permanente de todos los procesos y actividades que desarrolla la institución, tendiente a que estas se lleven a cabo conforme lo establece la normativa legal y reglamentaria vigente".

Ahora bien, de acuerdo con la Orden General N° 001622 de 31 de enero de 2005, a lo menos desde dicha data y hasta la dictación de la Orden General N° 002292 de 27 de octubre de 2014, vale decir en el mayor período durante el cual se extendió el fraude, tanto la Subdirección General de Carabineros, así como la Inspectoría General, dependían directamente de la Dirección General de Carabineros, por lo que los Generales Directores de dicha época fueron los superiores directos de los funcionarios que sirvieron los cargos de Inspector y Subdirector.

Asimismo, para la Comisión es necesario consignar que entre los años 2006 y 2016 la Contraloría General de la República realizó 29 auditorías en distintas áreas de Carabineros. En estos procedimientos se detectó desorden contable, deficiencias de fiscalización interna, pago indebido de remuneraciones, falta de control y supervisión sobre procesos de compras y contratos, entrega irregular de estipendios y beneficios mal percibidos por parte de funcionarios, entre otras graves irregularidades.

Si bien se subsanaron diversas observaciones particulares de las respectivas auditorías, consideramos que existió falta de diligencia de los ex Generales Directores de Carabineros al no adoptar, en tanto máximas autoridades de la institución medidas robustas ante la evidencia de deficiencias estructurales en los sistemas de control y fiscalización interna, manteniéndose en el tiempo la ausencia de mecanismos eficientes de prevención de actos contrarios a la probidad.

RESPONSABILIDADES

En cuanto a quienes se encontraban al mando de la institución en la época en que se verificaron los hechos investigados al tener aquellos la dirección superior institucional, a juicio de esta comisión les asiste la responsabilidad por su funcionamiento y la correcta administración de los recursos financieros asignados, así como también, el control la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines para los cuales dichos recursos fueron entregados, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 5° de la ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado, que mandata a las autoridades y funcionarios el velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública.

Las autoridades superiores de Carabineros no están exentas de esta obligación. A ellos asiste tanto el deber de trabajar por dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, como el de resguardar el uso adecuado de los recursos públicos que de manera creciente les han sido entregados para el cumplimiento de dichas tareas.

Con mayor razón, tratándose Carabineros de Chile de una institución jerarquizada y disciplinada, se estima que las palabras de su actual General Director al atribuir la raíz del problema a una “cultura de control deficiente” son de la mayor gravedad. Es precisamente a los Generales Directores, responsables por mandato de la ley de la dirección y administración de la institución, a quienes correspondía disponer los medios para ejercer adecuadamente el control jerárquico de las reparticiones bajo su directa dependencia, en especial respecto de la Subdirección y la Inspectoría General, velando de este modo por el uso correcto de los recursos institucionales.

Los Generales Directores de Carabineros de Chile, desde el año 2006 a la fecha, no son observadores externos de una “cultura de falta de control”, sino responsables de la mantención de dicho estado de cosas en el tiempo, lo que constituye una omisión grave en el cumplimiento de sus responsabilidades. A ellos correspondió supervisar que tanto la Inspectoría General como la Subdirección General adoptaran medidas eficaces para el control financiero.

La diligencia exigida por esta Comisión no consiste en adoptar medidas que impidieran a todo evento la ocurrencia de ilícitos. Ello no sería razonable. Se trata, por el contrario, de supervisar el ejercicio por parte de la Subdirección General y la Inspectoría General de medidas razonables que impidieran la consolidación de “una cultura del control deficiente y de fácil vulneración”, que evitara “la falta de un sistema de cultura de riesgo”, velando por cuestiones tan básicas como implementar las matrices de riesgo que la propia institución había definido, así como detectar que la Inspectoría, bajo su mando directo, “no contaba con el recurso humano necesario para efectuar una buena fiscalización”.

De acuerdo a lo señalado, consideramos que a los Generales Directores de Carabineros de Chile, desde el año 2006 a la fecha, les asiste responsabilidad política y administrativa por no haber adoptado las medidas tendientes a superar la falta de control imperante a nivel institucional y por faltar a su deber de control

jerárquico al no supervisar la adopción continua y eficaz de medidas que razonablemente dificultaran el surgimiento de la asociación criminal responsable del fraude bajo investigación.

Son responsables de esta falta grave de diligencia en el cumplimiento de sus obligaciones los Generales José Bernales Ramírez (27-11-2005 al 30-05-2008), Eduardo Gordon Valcárcel (01-06-2008 al 07-09-2011), Gustavo González Jure (08-09-2011 al 08-09-2015), así como el actual General Director de Carabineros Bruno Villalobos Krumm, en el cargo desde el 8 de septiembre de 2015.

En el caso de este último, estimamos que su responsabilidad se ve agravada por el hecho de haberse desempeñado, durante parte del período en el cual se produjo el fraude, como Director Nacional de Inteligencia, Drogas e Investigación Criminal, repartición de la cual dependía el Departamento de "Asuntos Internos" que debía detectar y combatir actos de corrupción funcionaria. Del mismo modo, bajo su comando se dictó en diciembre de 2015 la Orden General N° 2380, que establece la Inspectoría General de Carabineros como organismo dependiente de la Subdirección General de Carabineros. Es decir, lejos de fortalecer el rol de la Inspectoría como auxiliar de la Dirección General, la somete al mando de la Subdirección General, precisamente uno de los estamentos que deben ser sujetos a control.

Por todas las consideraciones anteriores, y habiéndose configurado responsabilidad efectiva de mando respecto del General Director Bruno Villalobos Krumm, estos diputados estiman que sería procedente que las autoridades constitucionalmente habilitadas, procedan a la separación de su cargo."

Puestas en votación las consideraciones y conclusiones anteriormente señaladas, fueron **rechazadas** por 2 votos a favor, de los diputados Sergio Espejo y Leonardo Soto; Votaron en contra los siguientes diputados y diputadas: Osvaldo Andrade, Pedro Browne, Gonzalo Fuenzalida, Hugo Gutiérrez, María José Hoffmann, Felipe Letelier, Fernando Meza, Claudia Nogueira, Jaime Pilowsky (Presidente), Marcela Sabat y Jorge Ulloa.

II.- De las proposiciones y conclusiones presentadas por el Presidente de la Comisión diputado Jaime Pilowsky Greene, con las modificaciones introducidas en el debate.

A continuación se transcribe el texto anteriormente enunciado, en su totalidad⁴:

“I. INTRODUCCIÓN

1. De la formación de la Comisión Investigadora y su mandato.

Una de las principales atribuciones de la Cámara de Diputados -en el ámbito de la fiscalización- es la creación de “comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir información relativas a determinados actos de Gobierno”, todo ello según lo prescribe el artículo 52 N°1 letra c) de la Constitución Política de la República.

En el ejercicio de la citada atribución, el día 23 de marzo de 2017, 61 parlamentarios presentaron una solicitud a la Cámara de Diputados a fin de...“reunir información” sobre determinados hechos que el 6 de marzo el General Director de Carabineros Bruno Villalobos había informado, a través de los medios de comunicación, relacionados con la investigación que el Ministerio Público realizaba sobre “la eventual comisión de algunos delitos” al interior de la institución.

Con fecha 4 de abril de 2017, y cumpliendo las exigencias legales para aquello, la Sala de la Corporación acordó crear la **Comisión Especial Investigadora cuyo objeto es recabar información “de las irregularidades en la gestión y administración financiera en Carabineros de Chile y en relación a las actuaciones de los distintos organismos públicos en la materia”**. La respectiva comisión desarrolló su sesión constitutiva el 18 de abril, fijando sus sesiones de trabajo los días lunes, a partir del día 8 de mayo del presente.

Con la finalidad de cumplir con su mandato, la Comisión realizó 18 sesiones, al as que invitó o citó a distintos actores, vinculados principalmente a Carabineros, que ejercen o ejercieron labores relevantes en la institución, quienes expusieron y respondieron las consultas de los señores(as) diputados(as) integrantes de la Comisión. Sin embargo, en algunos casos, los invitados se excusaron de responder a determinadas materias aduciendo que sobre tales puntos habían prestado declaración o habían enviado documentación que quedaba bajo reserva ante la Fiscalía, lo que sin duda limita la posibilidad de recabar la información necesaria.

⁴ Los énfasis en frases en “letra negrita” y subrayados, fueron colocados por su autor.

Durante el período de funcionamiento de la comisión, se remitieron una serie de oficios a distintos organismos públicos para complementar los antecedentes. **Parte de esa documentación fue enviada bajo el carácter de reservada, lo que hace legalmente improcedente que se pueda transcribir en el presente informe, lo que en sí dificultó la labor de esta comisión.**

2. De las otras Investigaciones: Ministerio Público y Sumario Interno en Carabineros y Contraloría.

Cabe hacer presente que, junto con la investigación de la Comisión de la Cámara de Diputados, con las competencias específicas que están determinadas legalmente, existen paralelamente otras investigaciones que tienen por finalidad determinar las responsabilidades en los ámbitos penal y administrativo. Respecto del primero, corresponde al Ministerio Público, y existen dos investigaciones, uno respecto del Fraude y otra relativa al uso de los gastos reservados.

En el caso de la responsabilidad administrativa, su investigación se encuentra radicada en el sumario interno que desarrolla la propia institución de Carabineros de Chile y en otro que se está llevando a cabo en la Contraloría General de la República.

3.- Del inicio de las investigaciones del Ministerio Público a partir de un informe de la Unidad de Análisis Financiero (UAF).

Es importante destacar que la investigación de los hechos que analizamos, fue iniciada por el Ministerio Público el año 2016, a partir de un informe de la Unidad de Análisis Financiero (UAF) que daba cuenta de un Reporte de Operaciones Sospechosas, respecto de un oficial de carabineros radicado en la ciudad de Punta Arenas.

Con posterioridad, previa comunicación al Ministro del Interior, el 6 de marzo de 2017, el General Director de Carabineros informó los hechos a la opinión pública.

4.- Del comienzo de los ilícitos y del monto

Respecto de la posible fecha de inicio de los ilícitos, la comisión tiene como fuente la información remitida por el Fiscal a cargo de la investigación, Eugenio Campos, en particular los antecedentes contenidos en Oficio FR N° 148/2017, que señalan “Que desde a lo menos el año **2006, y hasta el año 2017**, los imputados se asociaron y organizaron con la finalidad de cometer de manera permanente, indefinida y sistemática en el tiempo, diversos crímenes y simples delitos atentatorios contra la propiedad, el patrimonio fiscal...”, todo ello a través de “maniobras de adulteración de los registros de la base de datos de Carabineros, efectuando transferencias electrónicas desde cuentas bancarias institucionales a cuentas bancarias personales de funcionarios policiales activos, de funcionarios en retiro, de familiares de los mismos y de civiles, aparentando que dichos depósitos corresponderían a remuneraciones, viáticos, desahucios y otros falsos motivos”. La organización “comenzó a operar al interior del Escalafón de Intendencia de Carabineros de Chile, particularmente en la Dirección de Finanzas”.

En cuanto al monto final, a la fecha no se pueda acotar, pero al 16 de octubre de 2017, alcanzaba a los **26 mil 56 millones 998 mil 984** pesos, cifra que podría aumentar conforme avance la revisión que realiza la Fiscalía de diversas cuentas que mantiene Carabineros, transformándolo en el mayor fraude desde la vigencia del actual sistema procesal penal.

A la fecha del cierre de este informe, el número de imputados por este caso suma 126 personas”.

“II CONCLUSIONES.

A continuación, se expresan las conclusiones respecto de los antecedentes que recabó la Comisión en el ámbito de su competencia.

EN LO GENERAL.

El proceso de investigación ha sido complejo para la institución, en razón del cuantioso monto de la defraudación, el alto número de funcionarios involucrados y el extenso período en que el ilícito se extendió. Nunca se había descubierto una red de corrupción tan extendida en su interior. Sin embargo, para los integrantes de esta comisión, **no puede colocarse en tela de juicio el trabajo honrado y sacrificado de miles de hombres y mujeres de Carabineros, que día a día desarrollan su labor en cada comuna y localidad de nuestro país.**

Se debe hacer presente que las irregularidades se producen en un área donde se administran la mayor cantidad de recursos de la institución: la Dirección de Finanzas. El procedimiento de funcionamiento de la organización para defraudar está descrito adecuadamente en los antecedentes enviados por la Fiscalía a esta Comisión a través de Oficio del Fiscal Regional de Magallanes y de la Antártica Chilena FR N°148/2017, y que a estos efectos resumimos: “se intervenía en el proceso de remuneraciones”, a través de la “identificación de las personas a cargo del proceso de remuneraciones”. Posteriormente, se realizaba una “alteración o adulteración de los archivos que debían ser enviados al Banco Estado”; quienes habían “facilitado sus números de cuentas corrientes recibían el pago y se quedaban con un porcentaje de lo depositado” y luego, devolvían “el resto del dinero a la organización”, para la distribución entre sus miembros.

En relación a las razones que permitieron que este fraude se desarrollara y se mantuviera en el tiempo, la mayoría de los actores que asistieron a la comisión, coinciden como una de las principales causas en “**una clara ineficacia del control interno**”, tal como lo expresara el Contralor General de la República en la Sesión N°4⁵.

Resulta obvio, tal como lo sostiene Contraloría en la citada sesión, que para prevenir la ocurrencia de este tipo de irregularidades, en primer lugar “está la línea de defensa dada por la autoridad del propio servicio y por sus mecanismos de control interno. Luego vienen las líneas de carácter externo”.

En este sentido, para los integrantes de la Comisión, existió una clara falencia que durante un largo tiempo **no fue solucionada** por las autoridades de la institución. El General Director de Carabineros en sesión N°2⁶ (8 de mayo), explicando el por qué ocurrieron los hechos, señala “que existía una cultura del control deficiente y de fácil vulneración”, **“los que controlaban y los controlados eran del mismo escalafón y estaban bajo el mismo mando”**, agregando además entre otras causas **“la falta de un sistema de cultura de riesgo. Hace seis o siete años se elaboraron las matrices de riesgo para ser aplicadas, pero nunca se han implementado”**; **“existía un control dificultoso en la parte jerárquica o lineal”**; **“la falta de rotación”**; **“el funcionamiento del escalafón se basaba en las confianzas”**; **“los planes anuales de traslado” eran propuestos por el “director del Escalafón de Intendencia”**, lo que permitía la ubicación en cargos estratégicos; la

⁵ Acta disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=37473&prmTIPO=ACTACOMISION>

⁶ Acta disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=36453&prmTIPO=ACTACOMISION>

Inspectoría “no contaba con el recurso humano necesario para efectuar una buena fiscalización”. Por otra parte, agrega que “hemos privilegiado el reforzamiento de todo el aparataje operativo en desmedro de la cantidad de personal que trabaja en labores administrativas” y señala, además “un deficiente control de inteligencia, enfocado desde el punto de vista de una falta de legislación”.

Al respecto, la Contraloría General de la República, en la sesión N°4 identificó , en el documento presentado a la Comisión⁷, nueve razones que explicarían por qué no se detectó este fraude: “Ineficacia del control interno, compleja estructura organizacional, compleja estructura financiero-contable, sistema informático vulnerable, distinción entre cuentas internas y cuentas fiscales, sistema de remuneración de Carabineros, debilidad orgánica de la propia Contraloría, deferencia con las instituciones de FFAA y de Orden, mutación de la corrupción en una trama compleja y bien preparada”.

Manifestación de la ineficacia del control interno, es aquello que el Contralor General Jorge Bermúdez expresa -según consta en acta- que “entre 2012 y el 2016 se ordenó a Carabineros practicar 63 sumarios”... y “sólo uno terminó en destitución”. Lo anterior, se puede apreciar además en el documento citado que entregó la Contraloría a los integrantes de la Comisión. El Sr. Bermúdez agrega que “probablemente, muchos de estos sumarios terminan sin sanción por el corto plazo de prescripción que existe en la materia, pues estamos hablando de responsabilidad administrativa⁸”.

Sobre el particular, en la actualidad según lo dispone el Reglamento N°11 de Disciplina de Carabineros⁹, el plazo de la prescripción de la responsabilidad administrativa de sus funcionarios son 6 meses. Con todo, la diferencia con lo que ocurre en el ámbito civil no es sólo en cuanto al plazo (4 años) sino también que se encuentra en una ley y no en una norma de carácter reglamentario como en Carabineros.

Durante años el Reglamento no se modificó, situación que será definitivamente solucionada por una ley recientemente publicada¹⁰. Ella surgió de una

⁷Disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=103384&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

⁸ En este punto, el diputado Leonardo Soto propuso expresar, al comienzo del párrafo, lo siguiente: “Uno de los aspectos que a los integrantes de la Comisión les llama la atención es la presencia de lo que podríamos denominar una “cultura de la no sanción”. La propuesta no fue acogida por la Comisión.

⁹ Del 20 de junio de 1967, modificado por Decreto N° 1.592, D.O. de 26 de Marzo de 2015, del Ministerio del interior.

¹⁰ Ley N° 21.041, Diario Oficial de 31 de octubre de 2017

moción parlamentaria¹¹ presentada en abril de 2016 (boletín 10.623-02), y que, recientemente, el 3 de octubre pasado se aprobó - en tercer trámite legislativo- en la Cámara de Diputados por unanimidad. En lo esencial, se homologa en 4 años el plazo de prescripción de la responsabilidad administrativa para los funcionarios de la Administración Civil y de las FFAA y de Orden.

Cabe destacar, adicionalmente, que el General Director, para dar respuesta a la situación generada presentó, al Ministro del Interior y Seguridad Pública, don Mario Fernández Baeza, en abril pasado, 27 medidas de “reestructuración y ajustes en los sistemas de gestión y control de Carabineros de Chile”, actualmente en diversas etapas de ejecución.

Para los integrantes de esta comisión investigadora, cabe consignar la variedad de áreas de gestión en la que se proponen modificaciones y el número de aquellas, lo que ratifica que durante un extenso período de tiempo existió esa “cultura de control deficiente” a la que se ha hecho alusión.

Además, se constató una considerable dispersión normativa en lo que se refiere a la estructura orgánica de Carabineros de Chile, como también a las funciones o atribuciones de sus Direcciones, Departamentos o Unidades. Esta apreciación fue compartida por los miembros de la Comisión, el Ministro del Interior y el Contralor General de la República.

En otro orden, corresponde hacer presente que diversos organismos de la sociedad civil expusieron ante la Comisión Investigadora, aportando ideas relevantes para abordar la materia en examen.

En esta línea, la Fundación Paz Ciudadana¹² explicó que “No podemos cometer el error de visualizar este caso como un problema aislado, tomando medidas acotadas que no den cuenta de la dimensión del problema. A pesar del daño institucional que se ha hecho, esta situación puede aún ser vista como una oportunidad para construir en conjunto la institución policial que el país requiere y contamos con que el Alto Mando de Carabineros tendrá la altura de mira que le permita abrirse a hacer los cambios que se necesitan”.

¹¹ De iniciativa del diputado Pilowsky, con la adhesión de los señores Browne, Ceroni, Chahín, Monckeberg, don Nicolás, Pérez, Schilling, Tarud, Ulloa y Urrutia, don Osvaldo.

¹² Acta disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=43553&prmTIPO=ACTACOMISION>

En su caso, el Observatorio del Gasto Fiscal en Chile¹³, identificó en “la rendición de cuentas de Carabineros”, una de las principales falencias que permitió el fraude. El documento aportado por el organismo vincula o asocia el problema con la “Desvinculación entre el gasto y resultado del gasto y/o o foco en usuario de datos; la escasa información disponible sobre las personas contratadas por Carabineros y sobre interpretación de la reserva, y la falta de publicación de estadísticas en las auditorias de parte de la Contraloría”.

Por último, Chile Transparente¹⁴, señaló en su exposición “lo que ha existido fue una falla sistémica, pero no una falla sistémica sólo de Carabineros y sus mecanismos de control, sino que una falla sistémica bastante completa”. Y agrega, “uno puede ver que en Intendencia de Carabineros había monopolio de la decisión, había discrecionalidad y no rendición de cuenta alguna, lo que genera que finalmente exista un riesgo mayor de que la corrupción pueda ocurrir.”.

“EN LO PARTICULAR

1.- EN RELACIÓN A CARABINEROS DE CHILE

Los integrantes de la comisión estimamos que nos encontramos en presencia de un fraude de enormes proporciones, sistemático, que se mantuvo durante un extenso período (al menos desde el año 2006), ejecutado por “una organización jerárquica” (según Fiscalía) que incluía funcionarios de carabineros, particularmente del Escalafón Intendencia, activos y en retiro y también civiles (a la fecha 126 personas).

Carabineros de Chile es una institución fundamental “para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior”, y depende del “Ministerio encargado de la Seguridad Pública”, todo ello según lo dispone el artículo 101 de la CPR. Como consecuencia de la dictación de la ley 20.502 (2011) se estableció que dependen directamente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y se vincula administrativamente con éste a través de la Subsecretaría del Interior. Con anterioridad, la institución dependía del Ministerio de Defensa Nacional.

La dotación de personal según lo señaló en sesión N°2 (8 de mayo) el propio General Director alcanza a “58.228 carabineros, en todos sus escalafones, con una plaza de 65.085 carabineros, lo que origina un déficit de 6.853 plazas no cubiertas”. En la práctica, la institución no logra completar la totalidad de la

¹³ Acta disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=43553&prmTIPO=ACTACOMISION>

¹⁴ Acta disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=43333&prmTIPO=ACTACOMISION>

planta disponible, pero si recibe los recursos para toda ésta, situación ratificada por el General Director (S) en la última sesión.

Según la Ley de Presupuesto 2017, Carabineros cuenta con un presupuesto de 1.037.521.050 (miles de pesos), y un 80% aproximadamente se destina a "Gastos en Personal", lo que equivale a 839.274.361 (miles de pesos). La revisión de otros años, según consta en los documentos acompañados, permiten señalar que, en general, los gastos de personal son entre el 75% y el 80% del total del presupuesto de la institución, tema que consideramos relevante para **efecto de focalizar riesgos**.

Tal como lo señalamos en el acápite anterior, es importante reitera que el General Director de Carabineros en sesión N°2 (8 de mayo), junto con señalar como causa del fraude "que existía una cultura del control deficiente y de fácil vulneración", explica "los que controlaban y los controlados eran del mismo escalafón y estaban bajo el mismo mando", agregando además entre otras causas "la falta de un sistema de cultura de riesgo. Hace seis o siete años se elaboraron las matrices de riesgo para ser aplicadas, pero nunca se han implementado"; "existía un control dificultoso en la parte jerárquica o lineal"; "la falta de rotación"; "el funcionamiento del escalafón se basaba en las confianzas"; "los planes anuales de traslado" eran propuestos por el "director del Escalafón de Intendencia", lo que permitía la ubicación en cargos estratégicos; la Inspectoría "no contaba con el recurso humano necesario para efectuar una buena fiscalización". Por otra parte, agrega que "hemos privilegiado el reforzamiento de todo el aparataje operativo en desmedro de la cantidad de personal que trabaja en labores administrativas" y señala, además "un deficiente control de inteligencia, enfocado desde el punto de vista de una falta de legislación".

En esta materia, quienes ejercieron los cargos de Generales Directores en períodos anteriores señalan "jamás me imaginé la posibilidad de que ocurriera algo como lo que actualmente estamos viviendo", "para mí ha sido una caso inimaginable" (Eduardo Gordon General Director 2008-2011, en sesión N°5). Por su parte, el General Director Gustavo González (2011-2015) en sesión N°6, señaló "yo no tenía razones justificables para revisar remuneraciones, en general, porque remuneraciones estaba siendo auditada permanentemente por la Contraloría General de la República, y ellos son los expertos. Yo no tengo capacidades, no tengo experticia ni tengo competencia para hacerlo. La Contraloría si tiene competencia; la Dirección de Presupuestos si tiene competencia; la Inspectoría General, a través de la Contraloría Financiera, también tiene competencia para hacerlo."

El General Subdirector José Ortega (2012-2013), indicó “En virtud de que la Dirección de Finanzas formaba parte de mi equipo de trabajo, como General Subdirector, consideré suficiente, los controles permanentes que realizaba la Contraloría a los distintos departamentos de esa dirección”,....”confié en el control que el propio director de Finanzas debía haber realizado por reglamento a los órganos de su dependencia”. El General Subdirector Carlos Carrasco (2013-2015). Informa que “efectivamente, no teníamos matrices de riesgo, pero todos los años en diciembre se planificaba el proceso de auditoría, tanto en el área operativa como financiera, sobre la base de análisis de riesgo”. Ambos comentarios en Sesión N°9.

A su turno, el General Inspector (2011-2012) Gerardo González, señala: “por más que se hicieran auditorías, sino teníamos establecidos niveles de riesgo en alguna de las matrices, no íbamos a tener ningún resultado, cual es el haber sido capaces de detectar este fraude”. El General Inspector Jorge Rojas (2013-2014), luego de explicar que el principal mandato de su período fue “todos a la Calle”, señala que “obviamente nunca estuvo en el foco de control, en el año en que permanecí al mando, la gestión de la Dirección de Finanzas”. El General Eduardo Vera (2009-2011), expresa “debo decir que no nos dimos cuenta de la situación, entre otros motivos porque el ADN de Carabineros es la especialización”, “¡Jamás habría dudado de un área especializada!”. Todo lo anterior se expuso en la sesión N°11.

Lo expuesto da cuenta de una grave falta de atención a la necesidad de controles permanentes y dotados de la sofisticación necesaria para cautelar el buen uso de los cuantiosos recursos públicos puestos a disposición de la institución para el cumplimiento de sus funciones, de conformidad con las buenas prácticas y estándares de administración exigibles a cualquier servicio público. Relajo de las funciones de supervisión. Un ejemplo de aquello que esta comisión resalta es lo señalado por la Fiscalía en audiencia de 5 de junio, en relación al funcionario Arnoldo Rivero Gerdes: “con fecha 2 de mayo de 2011 la Unidad de Análisis Financiero remitió Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) del Banco de Chile, por existir ingresos en su cuenta corriente que no tendrían justificación económica aparente”. La información respectiva fue remitida por el Ministerio Público en su oportunidad a Carabineros. En este caso, llama en primer lugar particularmente la atención el que la respuesta - que sería uno de los elementos para no perseverar en la investigación- provenga del Jefe del Departamento III, Tesorería y Remuneraciones, precisamente, uno de aquellos que formaría parte de la maquinaria de los ilícitos. Peor aún, tampoco ha sido posible explicar que frente a una cuestión tan grave como la descrita, la institución no dispusiera de protocolos que obligaran a informar de aquello a autoridades superiores o determinaran mecanismos de

supervisión que impidieran que una cuestión como ésta fuera tratada al interior de un verdadero “compartimento estanco” y ocultada como de hecho ocurrió.

1.1 DE LA DIRECCIÓN DE FINANZAS

Tal como expuso el actual Director de Finanzas General René Ureta en la sesión Nº 3, “la Dirección de Finanzas es el organismo técnico especializado cuya misión es administrar y gestionar los recursos financieros de la institución” y estaba compuesto por 4 departamentos: Departamento I de Presupuestos y Finanzas (“Controlar la evolución del presupuesto”); Departamento II Normas, procedimientos y controles específicos (“revisar todas aquellas normas jurídicas y legales que pudiesen hacer necesaria modificaciones”); Departamento III Tesorería y Remuneraciones (“concentraba toda la información asociada a los sueldos y beneficios del personal” e incluye “resumen general de descuentos”); Departamento IV de Contabilidad y Finanzas (“concentra las operaciones fiscales internas”).

Es necesario recordar lo señalado por el General Ureta en el sentido que se entendía que el departamento II era “el estamento encargado de auditar a la Dirección de Finanzas, pero eso no era así”. No hay auditorías realizadas por ese departamento.

RESPONSABILIDAD

Según consta de las diversas exposiciones y documentos acompañados a la Comisión, los lícitos fueron organizados y ejecutados precisamente al interior de la Dirección de Finanzas. Durante un extenso período de tiempo, al menos 12 años, los Generales de Intendencia a cargo de aquella no realizaron un plan efectivo de acciones para supervisar el trabajo de sus subordinados.

Sin perjuicio de las eventuales responsabilidades penales, civiles y/o administrativas que resulten de las investigaciones en curso, los Directores de Finanzas entre los años 2006 y marzo de 2017 son responsables de una negligencia inexcusable en el ejercicio de sus funciones, al no establecer sistemas de control efectivos para las operaciones, particularmente del sistema de pago de remuneraciones y desahucios, entre otros. Los Generales que ejercieron el cargo de Directores de Finanzas, señores Iván Whipple Mejías (16-12-2005 al 15-12-2011) y Flavio Echeverría Cortez (16-

12-2011 al 15-03-2017)¹⁵ son responsables de esta negligencia. Cabe hacer presente que este último fue formalizado el 19 de marzo de este año por el fiscal Eugenio Campos por fraude al fisco, malversación de caudales públicos y lavado de activos.

1.2. DE LA SUBDIRECCIÓN GENERAL

El artículo 17 del Reglamento de Organización de Carabineros de Chile, N° 1, publicado en la página de transparencia de Carabineros de Chile, establece que es responsabilidad de los Subdirectores Generales el “desarrollar, implementar y coordinar todas las políticas y acciones derivadas de la administración superior institucional”.

Según la Orden General N° 1622 de 31 de enero de 2005 que establecía la estructura de Carabineros, “De la Subdirección General de Carabineros dependerá”, entre otras, la “Dirección de Finanzas...”.

La relación entre el Subdirector General y el Director de Finanzas está definida en el artículo 50 de la Ley Orgánica de Carabineros, la que impone al primero el deber de ejercer mando sobre el segundo, es decir, ejercer la autoridad que la ley y los reglamentos le confieren para el cumplimiento de sus funciones.

RESPONSABILIDAD

Esta comisión estima que a los titulares de la Subdirección General asiste una responsabilidad jerárquica derivada del incumplimiento del deber de supervisión que les correspondía respecto de las labores de la Dirección de Finanzas, lo que constituye una omisión grave.

Ocuparon el cargo durante el período investigado por la Comisión: Juan Donati Pino (16-12-2005 al 16-11-2006), Eduardo Gordon Valcarcel (17-11-2006 al 30-05-2008), Gustavo González Jure (01-06-2008 al 15-12-2011), José Ortega Hernández (16-12-2011 al 03-12-2013), Carlos Carrasco Hellwig (04-12-2013 al 26-10-2015) y Marcos Tello Salinas (27-10-2015 al día de hoy).¹⁶

¹⁵ Los períodos corresponden a los informados por Carabineros de Chile, a través del Anexo 12 del Oficio 17.317 de 2017, que el Ministerio del Interior despachó a esta Comisión.

¹⁶ Los períodos corresponden a los informados por Carabineros de Chile, a través del Anexo 12 del Oficio 17.317 de 2017, que el Ministerio del Interior despachó a esta Comisión.

1.3 INSPECTORÍA GENERAL

Según la orden N° 1785 de 4 de diciembre de 2007, que Aprueba la Directiva de Organización y Funcionamiento de la Inspectoría General, publicada en la página de transparencia de Carabineros hasta el día de hoy, esta Alta Repartición es la “encargada de asesorar la gestión superior de la Dirección general y es la responsable de ejecutar el Control Estratégico Institucional”.

Ella, conforme el artículo 3º, tiene por misión evaluar a todas las áreas de gestión respecto al grado de cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria que regula su administración, como asimismo, establecer los niveles de eficiencia y eficacia con que se ejecutan cada uno de los procesos organizacionales – planificación y desarrollo, operaciones y apoyo- destinados a satisfacer las demandas y expectativas de los usuarios externos e internos de la Institución.

Cuenta para satisfacer estos fines con un departamento de gestión, una contraloría operativa y una contraloría financiera.

Su jefatura es ejercida por el Inspector General a quien le corresponde, entre otras funciones, el asesorar al General Director en asuntos relacionados con el control estratégico institucional: proponerle el plan anual de actividades; disponer directamente o por orden del General Director auditorías extraordinarias; fiscalizar la eficiencia y eficacia de los sistemas de control, difundir los resultados de los controles realizados con un enfoque preventivo tendiente a incentivar las buenas prácticas e inhibir comportamientos no deseados; etc.

La Inspectoría General dependió, según Orden General N°1622 de enero de 2005, directamente de los Generales Directores de Carabineros. En octubre de 2014, mediante Orden General N° 2292 se suprimió la Inspectoría General “cuyas funciones y estamentos dependientes serán asumidos íntegramente por la “Subdirección e Inspectoría General”...” Posteriormente, en diciembre de 2015 por Orden General N° 2380, se crea la “Inspectoría General de Carabineros, la cual dependerá de la Subdirección General de Carabineros”. A partir de mayo de 2017, por Orden General N° 2492, se elimina la Inspectoría General y sus funciones son asumidas por la Contraloría General que dependerá de la Subdirección General.

RESPONSABILIDAD

La Inspectoría General -y quienes ejercieron su mando desde 2006- no cumplieron su deber de fiscalizar la eficiencia y eficacia de los sistemas de

control y establecer procedimientos para supervisar el proceso de pago de remuneraciones, foco donde está la mayor cantidad de presupuesto de Carabineros, y por tanto, se constituye en objeto de especial control.

Ocuparon este cargo en el período investigado los Generales Eduardo Gordon Valcarcel (16-12-2005 al 16-11-2006), Eduardo Vera Altamirano (17-11-2006 al 15-12-2011), Gerardo González Theodor (16-12-2011 al 20-11-2012), Carlos Carrasco Hellwig (21-11-2012 al 03-12-2013), Jorge Rojas Langer (04-12-2013 al 13-11-2014) y Nabih Soza Cárdenas (27-10-2015 al día de hoy)¹⁷.

1.4.- DE LOS GENERALES DIRECTORES

El mando policial superior de la Institución (Art. 51 de la LOC) recae siempre en un Oficial General de Orden y Seguridad, designado por el Presidente de la República, el que, con el título de General Director de Carabineros, ejercerá su dirección y administración.

De acuerdo al Artículo 430 del Código de Justicia Militar se entiende por superior, en su primera acepción quien ejerce la autoridad, mando o jurisdicción, por destino que se le ha conferido legalmente, o por sucesión de mando con arreglo a las leyes o reglamentos; en todos los asuntos de su autoridad, mando o jurisdicción;

El Superior directo es el que tiene mando o acción disciplinaria directa e inmediata sobre determinados subalternos.

Ahora bien, de acuerdo con la Orden General N° 001622 de 31 de enero de 2005, a lo menos desde dicha data y hasta la dictación de la Orden General N° 002292 de 27 de octubre de 2014, vale decir en el mayor período durante el cual se extendió el fraude, tanto la Subdirección General de Carabineros, así como la Inspectoría General, dependían directamente de la Dirección General de Carabineros, por lo que los Generales Directores de dicha época fueron los superiores directos de los funcionarios que sirvieron los cargos de Inspector y Subdirector.

RESPONSABILIDADES

¹⁷ Los períodos corresponden a los informados por Carabineros de Chile, a través del Anexo 12 del Oficio 17.317 de 2017, que el Ministerio del Interior despachó a esta Comisión.

En cuanto a quienes se encontraban al mando de la institución en la época en que se habrían verificado los hechos investigados al tener aquellos la dirección superior institucional, a juicio de esta comisión les asiste la responsabilidad por su funcionamiento y la correcta administración de los recursos financieros asignados, así como también, el control la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines para los cuales dichos recursos fueron entregados, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 5º de la ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado, que mandata a las autoridades y funcionarios el velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública.

Con mayor razón, en el ámbito de Carabineros al ser esta institución jerarquizada y disciplinada, se estima que las palabras de su actual Director en orden al atribuir la raíz del problema a una “cultura de control deficiente”, son de la mayor gravedad ya que a los Generales Directores le correspondía ejercer adecuadamente su rol de supervisión respecto, un control jerárquico permanente del funcionamiento de la reparticiones bajo su directa dependencia, en especial sobre la Subdirección y la Inspectoría General.

Conforme a lo anterior, los Generales Directores de Carabineros, desde el 2006 al 2015, se les reprocha no haber adoptado con diligencia las medidas tendientes a superar la falta control imperante a nivel institucional, situación que se está corrigiendo, recién a partir de la difusión del fraude, mediante la implementación del plan de reestructuración y ajuste a los sistemas de gestión y control de Carabineros.

Ocuparon este cargo durante el período señalado los Generales José Bernáles Ramírez (27-11-2005 al 30-05-2008), Eduardo Gordon Valcárcel (01-06-2008 al 07-09-2011), y Gustavo González Jure (08-09-2011 al 08-09-2015).

Llama la atención, y merece el reproche de la Comisión, que el conjunto de medidas de reestructuración de Carabineros fueran anunciadas por el actual General Director, Bruno Villalobos Krumm, sólo después de que los hechos que actualmente se investigan fueran conocidos por la opinión pública.

2. EN RELACIÓN AL MINISTERIO DE INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

El artículo 101 de la Constitución Política de la República establece, en su inciso segundo, que “Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública”.

Por su parte, la ley N° 18.961, Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, dispone en el inciso segundo de su artículo 1° que “Dependerá – Carabineros- directamente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y se vinculará administrativamente con este a través de la Subsecretaría del Interior.”.

Constitucional y legalmente, en consecuencia, Carabineros de Chile depende del Ministerio del Interior.

Con todo, la responsabilidad de dirigir y administrar la institución recae, según establece el artículo 51 de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, en el General Director de Carabineros conforme a las atribuciones y obligaciones que la legislación le impone.

En materia presupuestaria y financiera, la misma ley orgánica establece en su artículo 87 que “El presupuesto, la contabilidad y la administración de fondos destinados a Carabineros de Chile se ajustarán a las normas contempladas en la Ley de la Administración Financiera del Estado, sin perjuicio de las excepciones legales vigentes.”. En su artículo 90 agrega que “La documentación respectiva será mantenida en la institución, donde podrá ser revisada por los organismos pertinentes y por la Contraloría General de la República, según corresponda”.

En particular, el artículo 52 del Título V, del Decreto Ley N° 1.263 de 1975, denominado Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, señala que “Corresponderá a la Contraloría General de la República, en cuanto al control financiero del Estado, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación con la administración de los recursos del Estado y efectuar auditorias para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos.”.

El control administrativo, presupuestario y contable que lleva a cabo la Contraloría General de la República se desarrolla a través de sus procedimientos

ordinarios y, según ha quedado registrado en las sesiones de esta Comisión, una parte considerable de los oficios con las auditorías que son enviados a Carabineros con motivo de estos controles son enviados además en copia al Ministerio del Interior.

La Contraloría reconoce así la dependencia que Carabineros tiene del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

RESPONSABILIDAD

Según se desprende de los antecedentes entregados en la Comisión, se puede establecer que el Ministerio del Interior ha incumplido el deber de dar seguimiento a las observaciones e instrucciones emitidas por la Contraloría General de la República en el ámbito de sus competencias de control sobre Carabineros.

La Comisión estima que es imprescindible que los mecanismos de control y seguimiento sean lo suficientemente eficaces y eficientes para prevenir la ocurrencia de hechos como los actualmente investigados.

3. EN RELACIÓN A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Dos son las fuentes principales donde se explicita la labor de la Contraloría General de la República que dicen relación con el objeto de la Comisión.

En primer lugar, y de manera general, lo hace la Constitución Política, la que en su artículo 98 dispone que a este organismo le corresponde ejercer “el control de legalidad de los actos de la Administración” y fiscalizar “el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes”.

Luego, la ley N° 10.336 de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, especifica de mejor manera sus funciones en los artículos 1, 7, 16 y 21 A, disponiendo entre otras materias que la Contraloría efectuará auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa.

En dichas auditorías la entidad evaluará los sistemas de control interno de los servicios y entidades; fiscalizará la aplicación de las disposiciones relativas

a la administración financiera del Estado, particularmente, las que se refieren a la ejecución presupuestaria de los recursos públicos; examinará las operaciones efectuadas y la exactitud de los estados financieros; comprobará la veracidad de la documentación sustentatoria; verificará el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos y formulará las proposiciones que sean adecuadas para subsanar los vacíos que detecte, entre otras cosas.

En el ámbito disciplinario, le corresponde el examen de las cuentas, lo que incluye comprobar la veracidad y fidelidad de ellas, la autenticidad de la documentación respectiva y la exactitud de las operaciones aritméticas y de contabilidad y el practicar las inspecciones e investigaciones que estime necesarias, sean ellas ordinarias o extraordinarias, todo ello de conformidad con los artículos 95, 131 y 132 de la misma ley 10.336.

Todo lo anterior se complementa con el Reglamento de Auditoría, Resolución N° 20, "Que fija normas que regulan las Auditorías efectuadas por la Contraloría General de la República" de marzo de 2015.

A partir de la información que el Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez, entregó en sesión N°4 de la comisión celebrada el 15 de mayo de 2017, se pudo puntualizar que la Contraloría realiza una planificación anual, donde las prioridades se centralizan atendiendo diversos aspectos, tales como denuncias, resultados de las auditorías anteriores, informaciones de prensa, lo que lleva a ranquear la planificación y a elaborar una matriz de riesgo.

Según el órgano de Control, son diversas las razones por las cuales no se detectó el fraude:

1.- Ineficacia del control interno. Se señaló que cuando se habla de las formas de control del fraude en una institución se abordan tres líneas de defensa para prevenir la ocurrencia del ilícito. En primer lugar debe estar la línea de defensa dada por la autoridad del propio servicio y por sus mecanismos de control interno, y luego, otras líneas de carácter externo. En este caso, quienes controlaban y quienes eran controlados pertenecían al mismo escalafón y estaban sujetos al mismo mando. Los oficiales de Intendencia que tenían por función realizar las labores de control estaban implicados en los hechos que hoy se investigan. Existencia de una baja rotación de los oficiales de Intendencia, atendidas las complejidades que en la institución tiene el tema financiero contable.

2.- La orgánica de Carabineros es muy compleja. Ello dado que la orgánica financiera de estos se desagrega en 29 unidades sin que aquellas coincidan con las unidades en las que se desagrega la operativa de la institución.

3.- Se debe considerar la información o el contexto financiero contable. Ya que debido a cambios normativos no se puede comenzar tan fácilmente por la contabilidad, requiriéndose en muchos casos autorización de la Dirección de Presupuestos, Dipres.

4.- El sistema informático de la institución es vulnerable, ya que se detectaron debilidades en las instalaciones donde se encuentran los equipos que sostienen los sistemas, tienen un bajo nivel de restricciones de ingreso al sistema, no existe un registro histórico de los cambios, y lo más relevante es que los sistemas se manejan enviando información en un archivo txt, es decir, en archivos planos que pueden ser leídos por cualquier sistema operativo e incluso modificados.

5.- El artículo 35 del Decreto 221, Reglamento de Intendencia de Carabineros de Chile, que fue modificado agregándosele un inciso final que señala que respecto de los fondos que se mantienen en cuentas no subsidiarias a la cuenta fiscal, vale decir los llamados fondos internos, no se rendiría cuenta ante la Contraloría General de la República. Ello se califica por el Contraloría como una de las principales causas del fraude y que este no fuera detectado, dado que los fondos internos de Carabineros han sido eximidos de la obligación de administrarlos en cuentas corrientes subsidiarias de la cuenta única fiscal. Solicita que la citada norma sea modificada urgentemente, lo que es posible realizar mediante un simple Decreto Supremo del Ministerio del Interior, que derogue el inciso final del artículo 35.

6.- Otro factor es el sistema de remuneraciones de Carabineros de Chile, institución en la cual se aplican cinco escalas de remuneraciones distintas, con las consiguientes complejidades que tiene cada una de ellas para el cálculo de las remuneraciones. Además, cada una de esas escalas tiene distintas asignaciones.

7.- Como otra causal identifica la debilidad orgánica de la Contraloría. Existe un bajo número de funcionarios (auditores profesionales) dedicados a la fiscalización y no existía una unidad especializada para el control respecto de FFAA y de Orden. Agrega, que otro elemento que limitaba la auditoría era el carácter reservado que por mucho tiempo tuvieron tales informes (hasta 2007).

8.- Deferencia que existía en el control de las instituciones tanto de las Fuerzas Armadas como de Carabineros.

9.- La última causal del motivo por el cual a juicio de la CONTRALORÍA se produjo el fraude se encuentra en la mutación de la corrupción. En este caso existía una trama compleja con altos oficiales involucrados, oficiales bien formados, con el agregado de que existía un mando, una jerarquía y una lealtad mal entendida.

Por otra parte, de la información entregada por la propia Contraloría puede constarse que las prioridades asignadas para auditoría entre 2012 y 2016, situaron el riesgo en la Dirección Nacional de Logística, donde se practicaron 10 auditorías planificadas y 5 investigaciones especiales, en contraposición con las dos efectuadas en la Dirección de Finanzas (donde se produjo del fraude).

Cabe agregar que en las numerosas auditorías efectuadas, el Órgano de Control realizó una serie de observaciones que comportan diversos montos y que se encuentran asociadas a distintas materias. En ellas se da cuenta de numerosas irregularidades, como las vinculadas a adquisiciones (compras públicas) donde se aprecia por ejemplo el direccionamiento de adquisiciones, la fragmentación de contrataciones; otras asociadas a recursos humanos; al control y manejo de fondos; a gastos; al control contable y al control administrativo, todo ello según presentación de la CRG, disponible en la página web de la Comisión.

En materia de sumarios entre el 2012 y el 2016 se ordenó por parte de la CONTRALORÍA a Carabineros practicar 63 sumarios, culminando sólo uno de ellos con la sanción de destitución. Por su parte Contraloría instruyó directamente tres sumarios, 2 se encuentran en curso: uno en etapa de indagatoria y otro resuelto. Ninguno de ellos derivó en sanción y en el tercero se dictaminó un sobreseimiento.

Todo lo anterior da cuenta de una situación que no se circunscribe únicamente al fraude investigado por esta comisión, sino que a la existencia de un cúmulo de irregularidades de distinta intensidad, que debieron haber sido controladas y sancionadas de una manera más estricta, sobre todo considerando que el propio Contralor señaló - entre las causales del fraude - de la existencia de una suerte de debilidad de la Contraloría para realizar la fiscalización y una cierta deferencia que existió en el control de las instituciones tanto de las Fuerzas Armadas como de Carabineros.

En ese sentido, indicó que “Desde el punto de vista de la Contraloría, los funcionarios que fueron a auditar a veces perdieron independencia, ya que cada vez se sentían más parte o más comprometidos con la propia institución que fiscalizaban.”

4.- EN RELACIÓN A LA UNIDAD DE ANÁLISIS FINANCIERO (UAF).

En virtud a la ley N° 19.913, de 18 de diciembre del año 2003, que crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos, nuestro país cuenta con un organismo cuya principal misión es, de acuerdo a lo previsto por el legislador, “prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica, para la comisión de algunos de los delitos descritos en el artículo 27 de esta ley, y en el artículo 8 de la ley 18.314” (artículo 1° ley N° 19.913). El citado artículo 27 sanciona al que “de cualquier forma ocultare o disimule el origen ilícito de determinados bienes, a sabiendas de que provienen, directa o indirectamente” de la “perpetración de hechos constitutivos de delitos”, a saber y entre muchos otros, la malversación de fondos y el fraude.

Ahora bien, el Director de este organismo señor Javier Cruz, en su exposición en la sesión N° 6¹⁸ a la Comisión, en términos generales, aclara ciertos aspectos que es relevante considerar en esta etapa de conclusiones.

En este contexto, expresa que la UAF “**no revisa todas las operaciones del sector financiero**”, “sólo se revisan si se recibe un Reporte de Operaciones Sospechosas” (ROS) por parte de los sujetos obligados según la ley y que pertenecen a más de 38 sectores económicos y al sector público (esto último por modificación legal de 2015). De esta forma “**la UAF no está autorizada para realizar inteligencia financiera de oficio**”.

Para todos los efectos, la operación sospechosa es “todo acto, operación o transacción, que de acuerdo a los usos y costumbres de la actividad de que se trate, resulte inusual o carente de justificación económica aparente...” (Artículo 3° ley 19.913). Agrega que “el reporte es una información que no tiene periodicidad ni monto monetario establecido, se ve caso a caso”. Sobre el punto, se señala que los sujetos obligados envían reportes con “distintos niveles y profundidad”. Cuestión distinta a los

¹⁸ Acta disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=38873&prmTIPO=ACTACOMISION>

ROE que son reportes de operaciones en efectivo sobre U\$ 10.000 (la UAF recibió 3.181.258 ROE el año 2016).

El ROS que se envía a la UAF (3.366 el 2016) “no constituye una denuncia” y, genera, después de una “especie de orden de prelación” una labor de inteligencia financiera, que “consiste en determinar y detectar, a través de la información recibida y del cruce de variadas bases de datos, la existencia de indicios de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo”. En el caso que así ocurriere, el “informe de inteligencia financiera” **sólo puede ser enviado al Ministerio Público** (por excepción a los Tribunales del antiguo proceso penal).

El Director expresa que “el informe que va al Ministerio Público tampoco es una denuncia”, pero éste debe “corroborar, a través de los instrumentos que establece la normativa penal si lo que la UAF le envía como información de inteligencia puede ser presentado para una investigación formalizada”.

Tal como lo planteamos en la introducción, la investigación de los hechos que analizamos fue iniciada por el Ministerio Público el año 2016, a partir de un informe de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), que daba cuenta de un Reporte de Operaciones Sospechosas respecto de un oficial de carabineros radicado en la ciudad de Punta Arenas.

Con todo, tal como se expresó en el apartado sobre Carabineros, la Unidad de Análisis Financiero remitió un (ROS) de un funcionario de la institución (2 de mayo de 2011) al Ministerio Público quien lo envió a Carabineros. Hoy esta situación, y las causas por las cuales no prosperó la investigación, se encuentra radicada ante la justicia.

Resulta difícil explicar cómo durante 12 años y dado los montos defraudados, existió un limitado número de ROS reportado por el Sistema Financiero a la UAF. El Director Sr. Cruz plantea que “consideramos que se debe buscar la vía para que la normativa permita ejercer un control mucho más detallado sobre el nivel de cumplimiento del sector bancario en esas materias”.

Dos aspectos que resumiremos son relevantes:

A) Los plazos de prescripción de la obligación de informar (artículo 3º ley 19.913) que la normativa legal no contempló expresamente. Un dictamen de la CONTRALORÍA (Nº26.724 de abril de 2016) señala que las “sanciones por infracción del artículo 3º de la ley Nº 19.913 son de naturaleza administrativa. El plazo de prescripción

de la acción para perseguir su incumplimiento, de seis meses, se computa desde que el obligado toma conocimiento que una operación determinada tiene o adquiere el carácter de sospechosa". Para el Director de la UAF, esta nueva interpretación (que modifica anterior dictamen donde el plazo se contaba desde que el Servicio tenía conocimiento) plantea como problema que "siempre vamos a llegar tarde cuando la infracción esté prescrita" y "creemos que existe un incentivo un tanto perverso a no reportar, por lo menos desde el punto de vista administrativo".

B) La posibilidad de acceder a la base de datos del personal de las FFAA y Carabineros, lo que actualmente tiene limitaciones por aplicación del Código de Justicia Militar. Ambos aspectos son recogidos en el ámbito de las propuestas.

RESPONSABILIDAD

De acuerdo con lo antes expuesto, y a juicio de los integrantes de la comisión, se ha llegado al convencimiento que la UAF cumplió correctamente con su cometido, enviando, en su oportunidad tanto el año 2011 como el 2016, los reportes correspondientes al Ministerio Público, sin que exista reproche respecto de su actuar en estos hechos.

5. EN RELACIÓN AL BANCO ESTADO

Según lo dispone el Decreto Ley N° 2079 que fija el texto de la ley orgánica del Banco del Estado de Chile, de 16 de diciembre de 1977, esta institución es una empresa autónoma del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida, y que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda.

Este efectúa las funciones, actividades, operaciones e inversiones propias de los bancos comerciales y de fomento, con sujeción a los fines y plazos que las respectivas leyes contemplan (artículo 29 de la ley).

Se rige por las normas de la Ley Orgánica, y, en lo no previsto en aquella, por la legislación existente para las empresas bancarias y demás disposiciones vigentes para el sector privado. No le son aplicables, las normas generales o especiales relativas al sector público, salvo que ellas dispongan de modo expreso que han de afectarlo.

En este sentido, cabe expresar que la normativa de la ley 19.913, relativa a la UAF y las disposiciones en materia de lavado de activos, es plenamente aplicable a esta institución.

En la sesión N° 10¹⁹ asistió el entonces Presidente del Directorio, señor Jorge Rodríguez Grossi, quien señaló que “desde el 2004 hasta febrero del 2015, la atención principal del banco y de los bancos ha sido pesquisar operaciones de lavado de dinero que involucran operaciones de narcotráfico y de financiamiento de actividades terroristas. En cambio, desde 2015 en adelante, el foco se amplía y hace incluir, dentro de los que son las fiscalizaciones que se realizan, la mirada sobre instituciones públicas que no se estaban haciendo antes de esa fecha”.

Posteriormente, el Director de Cumplimiento, Álvaro del Barrio, señala que en el Banco se realizan “más de 3,5 millones de transacciones financieras por día” y explica que “el control tiene que hacerse en un enfoque basado en riesgo, porque de un enfoque individual, ustedes comprenderán que es absoluta y completamente imposible”.

En este contexto, el Subgerente de Cumplimiento, Carlos Molina, hace referencia a los factores de riesgos: sector económico, tipos de productos, antigüedad de la relación con el cliente, “el comportamiento transaccional de acuerdo con el segmento a que pertenece”, el país de origen y/o destino de su actividad comercial de mayor importancia. Agrega que “un comité sanciona el envío de estos reportes a la Unidad de Análisis Financiero”.

El Gerente de Negocios Transaccionales Felipe Galarce, informa sobre la gestión de los pagos que realizan de proveedores y de “pago de remuneraciones”. Resalta “que el banco ofrece a Carabineros, así como a otras instituciones, todos los mecanismos de seguridad para que opere de forma que las transferencias ocurran transmitidas desde la institución, sin ningún tipo de intervención por parte del banco” y agrega “quien prepara las nóminas o quien obtiene el software de las instituciones, quien autoriza esas nóminas y quien autoriza los fondos para pagar esas nóminas son personas distintas, absolutamente identificadas y definidas por parte de la institución”.

También cabe señalar que, de acuerdo a lo expuesto, en el proceso de pago mensual el banco notifica la rendición de los pagos, lo que se traduce en que se chequea si éstos se verificaron correctamente, entregándose un detalle pormenorizado, en archivo electrónico, que es devuelto a la institución e inyectado a los

¹⁹ Acta disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=40993&prmTIPO=ACTACOMISION>

sistemas de modo de verificar si los abonos respectivos se efectuaron o no (por ejemplo, debido al cierre de una cuenta bancaria donde debía verificarse un pago).

Según los ejecutivos, todas las instituciones públicas, en general, para el Banco “eran elementos de un riesgo que estaba completamente acotado, porque el origen del dinero era y sigue siendo legítimo”. No se ponía énfasis en el control de instituciones públicas y “probablemente eso se debía a exceso de confianza”.

Con todo, de acuerdo con los antecedentes que ha entregado la Fiscalía, existió una multiplicidad de transferencias a determinadas personas, a través del sistema de convenio institucional, por montos millonarios, inusuales para un funcionario público. Sólo a vía ejemplar, pues hay varios casos similares, el funcionario Vega Carmona habría recibido, en 16 oportunidades, entre marzo de 2014 y octubre de 2015, \$479.535.549.-, como exceso de sueldo; Saldaña Vidal habría percibido, del mismo modo \$654.335.368, en 11 ocasiones (julio 2014 y noviembre 2015); Ávila Pérez, a lo menos \$617.968.489, como exceso de sueldo.

Reiteramos que según la normativa vigente citada en el acápite de la UAF, los bancos están “obligados a informar sobre operaciones sospechosas que adviertan en el ejercicio de sus actividades” y por ello se comprende “todo acto, operación o transacción”.

RESPONSABILIDAD

Para los integrantes de la Comisión Investigadora, el Banco Estado actuó sin la diligencia debida al no ejecutar los controles necesarios y analizar la información de transferencias de remuneraciones de Carabineros, algunas de las cuales, de manera reiterada, resultaban absolutamente anormales, lo que debió ser detectado por los sistemas de control e informado a la institución competente.

6. DE LOS GASTOS RESERVADOS

Uno de los aspectos que analizó la Comisión, con las complejidades y limitaciones propias establecidas en la legislación, es la utilización de los gastos reservados en Carabineros.

El artículo N° 2 de la ley N° 19.863, señala que “se entenderá por gastos reservados aquellos egresos que, por el ministerio de esta ley se faculta realizar a

las entidades mencionadas en el artículo siguiente, para el cumplimiento de sus tareas públicas relativas a la seguridad interna y externa y el orden público del país y a las funciones inherentes a la Jefatura de Estado, y que por su naturaleza requieren reserva o secreto”.

De los gastos reservados “se rendirá cuenta anual, en forma genérica y secreta” a la Contraloría, “directamente al Contralor General, considerando una desagregación por rubro que permita ilustrar a éste sobre el contenido fundamental de dichos gastos, debiendo acompañarse una declaración jurada que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6º”, esto es “los gastos reservados sólo podrán emplearse en los fines propios de las actividades respectivas. Con cargo a éstos no podrán efectuarse pagos a funcionarios públicos. Del mismo modo, no podrán efectuarse transferencias de recursos provenientes de gastos reservados para el financiamiento de campañas políticas, de partidos políticos u organizaciones gremiales”.

Agregar sobre la materia que los invitados que asistieron a la comisión sostuvieron que los recursos eran entregados a “exclusivamente a las altas reparticiones” (General Director Bruno Villalobos sesión Nº 3; “a las altas reparticiones” (General (r) González), a “los estamentos” (General (r) Gordon), estos dos últimos en sesión Nº 5.

De los antecedentes que constan en la comisión, no es posible determinar el adecuado uso o no de los gastos reservados. De esta forma y sin perjuicio de que la ley encarga a la Contraloría efectuar el examen de cuentas de ellos, queda claro para esta Comisión que aquello no es posible. La Contraloría sólo puede dar fe que recibió el certificado de buena inversión en una fecha determinada, pero no de su contenido.

Con todo, para los integrantes de la Comisión existía una laxitud en el número de reparticiones de Carabineros a las que se entregaba gastos reservados, lo que, en algunos casos, es difícil determinar cómo se relacionan con el cumplimiento de tareas vinculadas a la seguridad interna y el orden público.

En general, de los antecedentes que se presentaron, nos llevan a la conclusión de revisar la actual normativa que tal como lo señala la Contraloría “resulta completamente insuficiente para efectos del adecuado uso y destino de los gastos reservados” (Oficio 45.700, que consta en documentación entregada en sesión Nº4).

III. RECOMENDACIONES

En esta parte se entregan propuestas tanto legales como administrativas, desde una perspectiva integral que permita contribuir a perfeccionar y fortalecer la institucionalidad de los diversos organismos relacionados con el sistema de control de los recursos fiscales. Dichas propuestas, se realizan a partir de los diversos antecedentes entregados por quienes participaron en la Comisión.

Respecto del Plan de Reestructuración planteado por Carabineros, los integrantes de esta Comisión creemos que esas medidas aplicadas en régimen disminuirán las probabilidades de irregularidades en la institución por lo que constituyen cambios valorables. Con todo, resulta interesante hacer presentes los comentarios que realizaron organizaciones del ámbito civil como Fundación Paz Ciudadana, Chile Transparente y el Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, en orden a avanzar en un proceso más amplio, incluyendo una reflexión de más largo plazo que permita introducir cambios profundos e innovadores, lo que no resulta fácil, particularmente, en este tipo de organizaciones.

En este ámbito, compartimos plenamente lo señalado por la Fundación Paz Ciudadana en cuanto señala que las “mejores medidas serán aquellas que: i) reducen su excesiva independencia y libertad en su actuar (autarquía), ii) empoderan a las autoridades civiles sobre la conducción de la política de desarrollo policial, iii) garantiza el control externo, iv) incrementa la efectividad del control interno y v) reconstruyen la confianza ciudadana”²⁰.

La comisión hace presente que algunas de las propuestas que realizamos forman parte del Plan de Reestructuración de Carabineros, en etapa de desarrollo e implementación, pero consideramos fundamental incorporar las más relevantes para efectos que se pueda hacer un seguimiento efectivo de su implementación.

1. Modificaciones al Reglamento de Intendencia de Carabineros N° 21, aprobado por Decreto Supremo N° 221 de 9 de julio de 1981, Ministerio de Defensa Nacional.

El artículo 35 del Reglamento de Intendencia, Decreto Supremo N° 221, de 1981 establecía que “Las Reparticiones, asimismo abrirán y mantendrán en el

²⁰ Acta disponible en: <http://appcam.camara.cl/comisiones/despliegues/verArchivo.aspx?documento=acta&id=40230>

Banco de Estado una corriente a su nombre, subsidiaria de la cuenta Única Fiscal, donde depositarán los fondos propios e internos”. De tal forma, correspondía a la Contraloría el control de las “cuentas internas”.

En 1984, se modifica la citada norma eliminando la mención de la cuenta fiscal e incorporando, además, un inciso tercero que expresa “Respecto al movimiento bancario y de la inversión de estos fondos, no se rendirá cuenta ante la Contraloría General de la República”. Tal como lo señala el Contralor, “como consecuencia de ese cambio normativo los fondos internos de Carabineros han sido eximidos de la obligación de administrarlos en cuentas corrientes subsidiarias de la cuenta única fiscal”.

Al respecto, esta comisión sugiere **modificar el artículo 35 del Reglamento N° 21** ya individualizado, en términos de derogar el inciso final y que los fondos internos sean administrados en cuentas corrientes subsidiarias de la cuenta única fiscal.

2.- Sistematización permanente de la normativa orgánica de Carabineros de Chile.

Como una medida que apunta al fortalecimiento de la transparencia institucional en Carabineros de Chile, resulta esencial que la estructura orgánica y las funciones de las Altas Reparticiones, Direcciones, Departamentos y Unidades, actualmente dispersas en distintos Órdenes Generales, sea consolidada en un texto sistematizado, comprensivo e integral.

En la práctica, hoy resulta complejo identificar roles y funciones vigentes de cada una de las partes de la estructura orgánica. Particularmente, analizada la información contenida en la Orden General N° 2492, del 26 de mayo de 2017, que modifica la estructura orgánica institucional, nos encontramos con una descripción general de estas modificaciones sin especificar las funciones y roles que asumen las reparticiones, debiendo acudir para ello al histórico de Órdenes Generales, no todas disponibles en la web de transparencia de Carabineros. Esto dificulta la mejor comprensión de la institución y hace más difícil una adecuada fiscalización y control.

3. Implementar un Modelo de Gestión de Riesgo

Uno de los aspectos que permitieron el fraude fue la falta de una “cultura del riesgo”. Hay que entender la existencia de matrices como un proceso continuo y permanente, con la finalidad de evaluar situaciones potenciales de riesgo y analizar los

mecanismos de mitigación. Dicha medida, contenida en el Plan de Reestructuración, se encuentra actualmente en desarrollo, a cargo de la reciente creada Contraloría General que reemplazó a la Inspectoría General.

Conforme a lo informado en el Plan “Se implementará un Proceso de Gestión de Riesgos estructurado, consistente, integral y continuo, que permita identificar, evaluar, medir, reportar y tratar aquellos eventos que puedan afectar el logro de los objetivos institucionales”.

Se recomienda mantener un seguimiento permanente al proceso, procurar su rápida implementación, estableciendo las medidas de mitigación que correspondan, en especial en aquellas Reparticiones donde el flujo de recursos sea mayor.

4.- Fortalecimiento de la Contraloría General de Carabineros.

Entre las medidas adoptadas por Carabineros está la supresión de la Inspectoría General. En efecto, por Orden General N° 2492 de mayo de 2017, se crea como Alta Repartición la “Contraloría General que dependerá de la Subdirección General”, y asumirá las funciones y estamentos que correspondían a la Inspectoría General.

La Contraloría contará con los siguientes estamentos: Subcontraloría General, departamento de controles específicos, departamento de Auditoría Interna, sección de Gestión de riesgo, sección de Reportes y Control de Auditorías, Oficina de aprendizaje y crecimiento y Contralorías Zonales.

Para el éxito de esta medida, y que no se convierta sólo en un cambio de nombre, resulta esencial dotar a esta instancia de los recursos humanos y materiales que permitan asumir en plenitud y adecuadamente sus funciones, por lo que será fundamental realizar un seguimiento del proceso de cambio organizacional.

Por último, para relevar el cambio desde el punto de vista organizacional, recomendamos que la Contraloría de la institución dependa directamente del General Director y no de la Subdirección, lo que requería una nueva Orden General al efecto.

5.- Implementar auditoría externa.

Esta es una de las medidas principales propuestas en el Plan de Carabineros. Resulta fundamental el perfeccionamiento de los procesos y el análisis de los sistemas de control, en las áreas de finanzas y otras de alto riesgo.

Esta comisión comparte esta medida y recomienda que pueda llevarse a cabo a la brevedad, una vez que se levanten las restricciones propias de la investigación judicial.

Asimismo recomendamos que concluida la auditoría, sea presentada al Ministerio del Interior en su totalidad, y sus conclusiones y recomendaciones generales puedan ser de libre acceso para la ciudadanía.

6.- Implementación de nuevas herramientas de gestión en Carabineros.

Entre las medidas del Plan de Carabineros, destacamos la implementación y uso del Sistema ERP “para la administración y gestión de los recursos institucionales en las diferentes áreas de apoyo a la función operativa”. Se contempla la automatización de las funciones asociadas a las áreas de logística, finanzas y presupuestos, recursos humanos y educación.

Lo anterior, permitirá contar con una base de datos única, aumentar la confiabilidad de éstos y tener un registro de trazabilidad de las operaciones, entre otras ventajas. Con ello, se podrá desarrollar una “analítica de datos” que permitirá auditorías y controles internos y externos más eficientes, al menos en las áreas contempladas.

Sobre la implementación del ERP, se deberá realizar un seguimiento y evaluación permanente para cumplir con las fechas comprometidas y su efectiva utilización de las áreas que ya se encuentra funcionando.

7.- Facultades para que la Contraloría pueda acceder de manera general al Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) transaccional de los Servicios.

Uno de los aspectos que el Contralor General de la República planteó como necesario para una mejor y más efectiva fiscalización es la posibilidad de acceder de manera general al SIFGE Transaccional. Para una mayor comprensión del tema, cabe hacer presente que, en cumplimiento del artículo 15 de DL N° 1263, de 1975 la Dirección de Presupuestos “establecerá un sistema de información administrativa y

financiera, de general aplicación para los órganos y servicios públicos regidos por el presente decreto ley...” Este se estructura en base a dos componentes: El SIGFE agregación y el transaccional. “La información que se solicita a los servicios para efectos de cumplir con el mandato de información agregada del sector público consiste en un Balance de Comprobación y Saldo”. En el transaccional, “los servicios registran sus operaciones relacionadas con presupuesto, compromisos, contabilidad y tesorería” (según documento que Contraloría entregó a la Comisión). Se trata de una información muy útil, por lo que sería una innovación para potenciar las auditorías, que la Contraloría tenga la posibilidad de acceder al SIGFE transaccional de los servicios de manera permanente.

8.- Perfeccionar la legislación en orden a la rendición de cuenta de los gastos reservados.

En la presentación que realizó el Contralor General de la República planteó: “Si bien es cierto que la ley le encarga a la Contraloría hacer un examen de cuenta de los gastos reservados, no es posible hacerlo”. Lo anterior, debido que para acreditar su correcto uso, es suficiente un “certificado de buena inversión”.

Llamó la atención que la Contraloría sólo en el año 2016 observó la forma de rendición de gastos reservados. En su oportunidad, la Comisión acordó oficiar a la Contraloría para que remitiera una propuesta legislativa sobre fiscalización de los gastos reservados, lo que realizó por oficio N° 22813, 21 de junio de 2017, que resumimos a continuación:

En primer lugar, el jefe superior del organismo deberá informar “directamente al Contralor General de la República, en sobre cerrado y de manera reservada, el nombre de los funcionarios que manejan fondos reservados”, los que tendrán la calidad de “cuentadantes”.

La propuesta distingue sobre la rendición de gastos reservados con documentación de respaldo de los desembolsos efectuados, de aquellos que no pudiesen rendirse con dicha documentación, para lo cual se requiere una resolución fundada.

Respecto de aquellos gastos que el jefe superior del organismo, “identificará, mediante resolución fundada” como “destinados exclusivamente a fines de seguridad interna y/o externa y/o de orden público, cuya rendición en los términos antes indicados se vea imposibilitada o gravemente dificultada”, la forma de rendición “será una

declaración jurada simple que dé cuenta del correcto uso de los caudales públicos”, que “deberá ser suscrita por el jefe superior del organismo y por uno de los cuentadantes.”

Los demás gastos deberán rendirse de manera reservada directamente al Contralor General, a fines del mes julio del ejercicio y antes del 30 de enero del siguiente, “con un informe que contenga los ingresos asignados, los giros globales efectuados y sus montos, detallando las distintas actividades y acciones, así como los gastos incurridos al efecto, desagregados de acuerdo al clasificador presupuestario vigente hasta el nivel de asignación y el saldo disponible existente a la fecha”. Según lo sugerido, “la documentación de respaldo de los desembolsos efectuados con cargo a dichos fondos, deberá contener, a lo menos, el informe de rendición ante la Contraloría General de la República, los comprobantes originales o auténticos de los ingresos, egresos, y/o traspasos, o en casos calificados, sus copias autenticadas por el ministro de fe o funcionario autorizado para ello, y el acta de recepción de lo adquirido cuando así proceda”.

Por último aquellas autoridades y funcionarios que manejen fondos reservados, “deberán rendir cuenta interna trimestral ante el jefe superior del organismo”, incluyendo “a lo menos, los montos recibidos, el destino y ejecución de esos fondos”.

9.- Potenciar el uso de herramientas tecnológicas para auditorías en la Contraloría.

En general, la Contraloría actúa sobre bases muestrales para desarrollar sus auditorías. Esto es una metodología en la que se extraen muestras sobre las materias a analizar debido a que no existen las capacidades para realizar una “auditoría integral, completa, cabal a todo el proceso”²¹. Con esta selección muestral, pueden no encontrarse falencias, sobre todo, si se trata de un universo muy amplio de datos, como el caso de las transacciones de malversación que se analizan.

Sin embargo, hoy en día, la tendencia es incorporar la analítica de datos o “Data Analytics” que consiste en examinar grandes volúmenes de datos de forma masiva con ayuda de sistemas especializados, tal como lo manifestó el Observatorio del Gasto Fiscal en Chile²². Esto es “un control automatizado y continuo sobre los procesos riesgos y descubrir patrones de fraude forma masiva sin extraer información de muestra manualmente”. Resulta esencial para esto un modelo de gobernanza de datos “basada en

²¹ Acta disponible en <http://appcam.camara.cl/comisiones/despliegues/verArchivo.aspx?documento=acta&id=33990>

²² Acta disponible en <http://appcam.camara.cl/comisiones/despliegues/verArchivo.aspx?documento=acta&id=40230>

el control de la calidad y confiabilidad de los datos” y su integración y disponibilidad para su uso.

Se recomienda a la Contraloría fortalecer las capacidades y herramientas tecnológicas, lo que implica también presupuesto para aquello, que permita utilizar, en las instituciones más relevantes, por el volumen de administración de recursos y en sus procesos más críticos, herramientas que contribuyan a la analítica de datos. Idealmente debiera tenderse a generar un proceso de auditoría continua que permita el análisis predictivo.

10.- Normativa de la Unidad de Análisis Financiero (UAF): Base de Datos de Carabineros.

Establecer un sistema efectivo, mediante una iniciativa legal, para que la UAF pueda acceder a la base de datos del personal que integra o integró las FFAA, Carabineros y la Policía de Investigaciones. Si bien el Director de la UAF señala avances en acceder, en un trabajo conjunto con la Contraloría, resulta recomendable que haya norma legal expresa para que la UAF pueda acceder a la base datos de funcionarios públicos sin excepción, a fin de no debilitar sus posibilidades de realizar una efectiva “inteligencia estratégica, tener perfiles y una base de datos robusta respecto de los distintos comportamientos de las personas que ostentan distintos niveles de poder”. Con todo, la UAF deberá garantizar la reserva correspondiente.

11.- Plazos de prescripción de sanciones que puede aplicar la UAF

Modificar la ley N° 19.913, en orden a establecer un plazo de prescripción de 5 años para que la UAF pueda iniciar procesos sancionatorios, particularmente en lo que se refiere al “deber de informar” de los sujetos obligados.

12.- Comisión de Integridad Autónoma.

Analizar la creación de una Comisión de Integridad Autónoma. La idea fue planteada por el director ejecutivo de Chile Transparente²³, recogiendo experiencias del derecho comparado, particularmente de Australia y Gran Bretaña. Entendemos que esta recomendación es una medida de largo plazo, que implica una serie de estudios de aspectos legales, administrativos y presupuestarios, y fundamentalmente un cambio cultural.

²³ Acta disponible en <http://appcam.camara.cl/comisiones/despliegues/verArchivo.aspx?documento=acta&id=40130>

Se trata de una propuesta innovadora y concordante con lo señalado Fundación Paz Ciudadana, en orden a la “vigilancia civil y mecanismos efectivos para el tratamiento de las quejas internas y externas”.

En efecto, sus funciones debieran estar relacionadas con la gestión de datos para la rendición de cuentas y la administración de un sistema de denuncia anónima, mejorando el ambiente de control. Para resguardar la autonomía de esta comisión ante la jerarquía policial, ella debe reportar directamente al General Director.

Hay diversas formas de integración. Chile Transparente, sostiene que debe ser un órgano colegiado integrado por la autoridad de control, Contraloría General de la República, representantes de los poderes del Estado y la sociedad civil. Una segunda alternativa, es por el sistema de Alta Dirección Pública. Con todo, el Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, expresó que los integrantes deben tener como competencias: la experiencia en *compliance*, finanzas, transparencia y seguridad ciudadana.

13.- Fomentar y reforzar activamente una cultura de la probidad y transparencia en la institución.

Compartimos como Comisión que se debe reforzar una formación sólida en el ámbito de la probidad. En este contexto, el Plan de Reestructuración presentado por Carabineros, contempla la incorporación en el sistema educacional de materias de gestión y control operativo, financiero y logístico y modelamiento del discernimiento ético; la difusión del Manual de Doctrina y Código de Ética; la creación de Comités de Ética en cada Alta Repartición; y de un Comité de Análisis Estratégico, Riesgo, Ético y Desarrollo. Todas medidas que parecen pertinentes, para implantar una cultura de la probidad y la transparencia, entendiendo que es un proceso permanente y sistemático.

Se recomienda implementar a la brevedad un programa especial de capacitación para aquellos cargos de exposición crítica en la orgánica, con fuerte componente práctico que permita aplicar patrones de acción ante eventuales disyuntivas éticas.

Así también resulta necesario que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública dé seguimiento a la implementación de estas medidas y solicite anualmente una evaluación externa de su impacto en la institución.

14.- Mejorar medidas de control que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública debe ejercer ante Carabineros en su gestión.

Resulta evidente la necesidad de mejorar el control civil sobre Carabineros. Por ello se recomienda que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, refuerce sus capacidades de supervisión y seguimiento, dentro del marco normativo vigente para, entre otras cosas, llevar un control y análisis eficiente de los informes de auditoría que realiza regularmente la Contraloría, que contienen las observaciones a los distintos estamentos de la institución auditados, según planificación anual o requerimientos especiales. A partir de aquello, evaluar déficit de controles internos.

15.- Crear un canal de denuncia anónima

Con el fin de reforzar el ambiente de control en Carabineros se recomienda crear un canal de denuncia anónima ante posibles irregularidades o conductas reñidas con la normativa institucional. Esto estimula la función de detección de irregularidades y debe ser complementario con la implementación de los sistemas de análisis de datos.

Tal como señaló la Contraloría en su presentación ante esta Comisión, la denuncia es el mecanismo que mayor participación tiene en las estadísticas para la detección de fraudes, siendo muy superior a las auditorías externas e internas (fuente Informe a ONU 2016, Asociación de Examinadores de Fraude Certificados)

De esta forma, resulta pertinente implementar a la brevedad, un sistema efectivo que reciba y administre las denuncias anónimas, con mecanismos rigurosos para su evaluación e investigación.

16.- Realizar seguimiento a la creación de la Oficina del Ombuds Institucional en Carabineros.

Con el objeto de abordar “desformalizadamente, conflictos relacionados con materias institucionales que afecten a cualquier integrante de la Institución”, el Plan de Reestructuración presentado por Carabineros, contempla la creación de la figura del Ombuds Institucional, radicada en su Secretaría General.

La Comisión apoya esta medida, que según lo informado por Carabineros, está en pleno proceso de implementación, razón por la cual recomendamos al Ministerio del Interior hacer un seguimiento al proceso de puesta en marcha y solicitar evaluaciones regulares de sus resultados futuros.

17.- Corporaciones vinculadas a Carabineros

En el marco del plan de reestructuración y rediseño institucional que busca aumentar los niveles de probidad, transparencia y control en la gestión de Carabineros, resulta relevante establecer medidas tendientes a reformular el vínculo que mantiene con corporaciones privadas como la Mutualidad de Carabineros y el Club Aéreo del Personal de Carabineros, entre otras.

Estas corporaciones cumplen funciones que pueden entenderse como complementarias de los objetivos institucionales de Carabineros de Chile, entre ellas operar los seguros de vida obligatorios de su personal, como también propias de estos objetivos, como proveer aeronaves y diversos servicios para el desarrollo diario de las actividades de la Prefectura Aérea de Carabineros.

Estas corporaciones reciben cuantiosos recursos provenientes de funcionarios de Carabineros, pero al ser entes privados distintos de la institución y regirse por el Código Civil, quedan exentas de todo control de los órganos internos de la institución y de la fiscalización de la Contraloría General de la República. A juicio de esta Comisión, particularmente grave resulta que las directivas o consejos de administración de estas corporaciones vinculadas funcionalmente a Carabineros estén conformadas "por derecho propio" por miembros de su Alto Mando, recibiendo por ello parte de sus excedentes, los que incrementan sus ingresos regulares, como es el caso de la Mutualidad de Carabineros (por derecho propio es miembro entre otros el General Director de Carabineros). Su actual gerente, el ex General Director Gustavo González Jure, señaló en su declaración ante la Comisión, en sesión N°6, celebrada el 5 de junio de 2017, "por estatuto, efectivamente, los integrantes del directorio **reciben, no es una dieta, es un porcentaje del excedente, que corresponde al 0,0025 de los excedentes**, porque tienen una responsabilidad pecuniaria respecto del manejo y la administración de la corporación".

Todo lo anterior nos parece una situación anómala que no tiene ninguna justificación jurídica ni administrativa, por lo que proponemos que las funciones que estas corporaciones privadas desarrollan para satisfacer objetivos propios de Carabineros de Chile sean asumidas institucionalmente, quedando dichos procesos sujetos a los controles públicos correspondientes.

18.- Rotación de funcionarios de la Contraloría General de la República y la Dirección de Presupuestos

Con el objeto de evitar que se generen las condiciones que favorezcan la ocurrencia de hechos como los que se investigaron, se recomienda que los funcionarios de la Contraloría General de la República encargados de fiscalizar a los órganos públicos y los de la Dirección de Presupuestos que deben velar por una asignación y uso eficiente de los recursos públicos, que ejerzan funciones respecto de una institución específica, lo hagan por períodos breves de tiempo, con la debida rotación que garantice su imparcialidad y objetividad.

19.- Establecer procesos de control y fiscalización desde la Cámara de Diputados.

Con el objetivo de mejorar los procedimientos de control y seguimiento a las auditorías que realiza la Contraloría a los distintos estamentos de la orgánica de Carabineros, se recomienda que los informes de dichas auditorías, que regularmente son enviados al Ministerio de Interior y Seguridad Pública, deban ser también remitidos con copia a la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados, para su cuenta en la sesión siguiente al ingreso del citado informe y conocimiento de los diputados integrantes.

Será responsabilidad del presidente en ejercicio de la Comisión de Seguridad Ciudadana, responder con un oficio dirigido a la Contraloría el acuse de recibo del mismo y entregar a los diputados integrantes una copia si lo solicitaran.”.

Las consideraciones, responsabilidades y recomendaciones anteriormente descritas que forman parte de las conclusiones sometidas a votación, fueron **aprobadas** por la mayoría de 11 integrantes de la Comisión, diputados y diputadas Osvaldo Andrade Lara, Pedro Browne Urrejola, Gonzalo Fuenzalida Figueroa, Hugo Gutiérrez Gálvez, María José Hoffmann Opazo, Felipe Letelier Norambuena, Fernando Meza Moncada, Claudia Nogueira Fernández, Jaime Pilowsky Greene (Presidente), Marcela Sabat Fernández y Jorge Ulloa Aguillón.

Votaron en contra del Capítulo 1.-Carabineros de Chile, en lo concerniente a “De los Generales Directores”, los integrantes de la Comisión, diputados señores Sergio Espejo Uaksic y Leonardo Soto Ferrada.

Se designó Diputado Informante, al Presidente de la Comisión señor Jaime Pilowsky Greene.

Tratado y acordado según consta en las actas de las sesiones celebradas los días 8,15, 29 de mayo; 5, 12 y 19 de junio; 3, 10 y 31 de julio; 7, 14 y 21 de agosto; 4 y 11 de septiembre; 2, 16 y 23 de octubre, 6 y 7 de noviembre. Los días mencionados, corresponden al año 2017.

Sala de la Comisión, a 8 de noviembre de 2017

JAIME PILOWSKY GREENE
Presidente de la Comisión

MARÍA EUGENIA SILVA FERRER
Abogado Secretaria de la Comisión