



## CASOS Y SISTEMAS COMPARADOS

# El caso de los funcionarios públicos que cobraron indebidamente el “bono clase media” en Chile

**Carlos Rungruangsakorn Leiva<sup>1</sup>**

*Universidad Autónoma de Chile, Chile*

ORCID: [0000-0001-8232-4428](https://orcid.org/0000-0001-8232-4428)

**Diego Durán Toledo<sup>2</sup>**

*Universidad Autónoma de Chile, Chile*

ORCID: [0000-0001-5500-4891](https://orcid.org/0000-0001-5500-4891)

**Luis Alfonso Herrera Orellana<sup>3</sup>**

*Universidad Autónoma de Chile, Chile*

ORCID: [0000-0002-3740-8507](https://orcid.org/0000-0002-3740-8507)

RECIBIDO: 1 de febrero de 2022

ACEPTADO: 17 de septiembre de 2022

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo (Argentina), magíster en Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la Pontificia Universidad Católica (Chile) y administrador público de la Universidad de Chile. Se desempeña como profesor asistente en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma de Chile y Profesor del Magíster de Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile. Investigador del Grupo de Unidad de Análisis del Rol del Estado de Chile (UA-RECHI) de la Universidad Autónoma de Chile.

<sup>2</sup> Licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales, Administrador Público y Magíster en Gobierno y Gerencia Pública, todos grados académicos de la Universidad de Chile. Profesor adjunto categoría instructor de la carrera de Administración Pública y del Magíster en Gestión Pública Municipal y Desarrollo Local de la Universidad Autónoma de Chile. Investigador del Grupo de Unidad de Análisis del Rol del Estado de Chile (UA-RECHI) de la Universidad Autónoma de Chile.

<sup>3</sup> Abogado, profesor de derecho administrativo en la Universidad Autónoma de Chile e investigador del Grupo de Unidad de Análisis del Rol del Estado de Chile (UA-RECHI) de la Universidad Autónoma de Chile.

**RESUMEN:** La presente investigación tuvo por objetivo dilucidar la veracidad de la cifra de 37.100 "funcionarios públicos" chilenos que, según el Servicio de Impuestos Internos (SII) de dicho país, cobraron indebidamente el beneficio estatal denominado "bono clase media". En este contexto, también se procedió a evaluar el derecho de acceso a la información que deben cumplir las instituciones públicas según lo estipulado por la Ley 20.285. Por último, se indagó sobre los procedimientos disciplinarios que tomaron las entidades públicas ante los funcionarios que faltaron a la probidad por el cobro indebido.

Sobre la estrategia metodológica, se utilizó el método cuantitativo, aplicando una encuesta como mecanismo de recolección de información y el uso de bases de datos oficiales. El análisis de la información fue de carácter estadístico descriptivo.

Los principales hallazgos fueron: a) de lo comunicado públicamente por el SII, la cifra se redujo a 29.426 casos (20%), de ellos 10.829 eran funcionarios públicos (37%), quedando pendientes 18.567 casos (63%), de los que no se pudo determinar si gozaban dicho estatus; b) El ejercicio del derecho de acceso a la información se vio afectado por algunas de las instituciones investigadas por denegación injustificada; c) Se detectó una deficiente gestión y comunicación de datos entre los organismos públicos estudiados; y d) se constató un bajo nivel de sanciones ejecutoriadas en contra de los funcionarios que incurrieron en falta a la probidad al cobrar el bono.

**PALABRAS CLAVE:** Información, transparencia, acceso, funcionario, probidad.

**CONTENIDOS:** 1. Introducción - 2. Contexto y problema de investigación - 3. Objetivo de investigación - 4. Marco conceptual - 5. Marco Legal - 6. Estrategia de investigación - 7. Resultados y análisis - 8. Conclusiones - 9. Reflexiones finales - Bibliografía.

## The case of the "civil servants" who improperly received the "middle class bonus" in Chile

### **ABSTRACT:**

The purpose of this investigation was to elucidate the veracity of the number of 37,100 Chilean "public servants" who, according to the Chilean Internal Revenue Service (SII), improperly received the state benefit known as "middle class bonus". In this context, the right of access to information that public institutions must comply with as stipulated by Law 20.285 was also evaluated. Finally, we inquired about the sanctioning measures taken by public entities in the case of officials who breached probity by improper collection.

Regarding the methodological strategy, the quantitative method was used, applying a survey as a mechanism for collecting information and the use of official databases. The analysis of the information was of a descriptive statistical nature.

The main findings were: a) from what was publicly communicated by the SII, the figure was reduced to 29,426 cases (20%), of which 10,829 were public officials(37%), leaving 18,567 cases (63%) pending of which it was not possible to determine whether they had this status; b) the exercise of the right of access to information was affected by some of the institutions investigated by unjustified denial; c) a deficient management and communication of data between the public agencies studied was detected; and d) a low level of enforced sanctions against officials who committed a breach of probity by collecting the bonus was found.

**KEYWORDS:** Information, transparency, access, official, probity.

## 1. Introducción

La inspiración de esta investigación proviene de la necesidad de precisar y objetivar las realidades que comunican los gobiernos intencionadamente por medio de la información pública, las que impactan en la conciencia y el sentir de la población en un mundo en donde predomina la verdad de los titulares por sobre los hechos objetivos.

En el marco de lo anterior y tal como lo indica el título del presente trabajo, la combinación de los términos "funcionarios públicos" y "cobro de bono" no suele causar una buena impresión, que, en el caso chileno, fue totalmente repudiada por la opinión pública y también por muchas autoridades políticas, siendo materia de debate presidencial en el año 2021 e inclusive llegó a convertirse en noticia a nivel internacional.

Dada la magnitud de "37.100 cobros indebidos", emergieron varias dudas por cuanto no había información detallada y precisa en los medios de comunicación ni en los portales de transparencia de las instituciones, que permitiera aclarar las dudas que emergieron en torno a la cifra. Además, por qué no decirlo, hubo también una inquietud ética ante la masiva falta de probidad en el cobro del bono, por estos motivos específicos se procedió a la búsqueda de más información que permitiera conocer en mayor profundidad el fenómeno y, a su vez, determinar cómo enfrentó dicha situación la administración pública chilena.

## 2. Contexto y problema de investigación.

La situación sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19 a nivel mundial, ha generado efectos adversos en la salud de la población y también impactos negativos en lo económico. En este sentido, los gobiernos han desarrollado diversas estrategias para minimizar las consecuencias que ha implicado, por ejemplo, un retroceso del PIB de los países del mundo, cuya afectación mayor fue en Latinoamérica y el Caribe, llegando a una cifra de un -7,3% (Naciones Unidas [INU], 2021: 22) lo que además derivó en una merma en el empleo y los ingresos de las personas.

El gobierno de Chile, al igual que los de otros varios países del mundo, desarrolló una serie de iniciativas para aliviar la situación económica de las familias de clase media y los sectores más marginados de la población<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Mecanismo de evaluación socioeconómica de los hogares en Chile, el cual tiene una cobertura aproximada del 80% de la población y que es un instrumento básico en materias de políticas públicas, para focalizar beneficios a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Entre ellas, se destacó el "Aporte Fiscal para la clase media" o conocido coloquialmente como el "bono clase media", promulgado a través de la Ley N°21.252 de agosto del 2020<sup>5</sup>. El beneficio consistió en un aporte pecuniario no reembolsable como medida de protección de los ingresos de la clase media.

Para acceder al bono, se establecieron (artículo 2) los siguientes requisitos: a) las rentas percibidas en el año 2019 debían ser igual o mayor a \$400.000 pesos (430 euros); b) una disminución de al menos un 30% de los ingresos en el 2020; c) no estar sujeto al régimen del seguro de cesantía; d) reducción de la jornada laboral; y e) personas naturales organizadas como empresas individuales.

Cabe destacar que el artículo 6 del mismo cuerpo legal, indicaba que la institución responsable de ejecutar la asignación del bono era el Servicio de Impuestos Internos (en adelante, SII), el cual, además, debía calcular el monto máximo que correspondía a cada beneficiario.

En este marco, una vez promulgada de forma urgente la Ley en comentario, durante el mes de agosto de 2020, el SII abrió la postulación vía online y entregó la ayuda social a quienes cumplían con las exigencias<sup>6</sup>.

Sin embargo, después de dos meses de la entrega del beneficio, la misma entidad informó a la prensa que 437.703 trabajadores(as) habían accedido al bono clase media sin cumplir con los requisitos. De ellos, 37.100 correspondían a funcionarios públicos (Diario La Tercera, 2021).

El cobro indebido especialmente de los funcionarios públicos generó una ola de críticas en la opinión pública, acciones y pronunciamiento de las autoridades políticas, de la Contraloría General de la República (CGR) y de organizaciones sindicales.

Respecto a la CGR, es necesario señalar que es de especial relevancia su pronunciamiento en estas materias, ya que el artículo 98° de la Constitución Política de Chile, señala que este organismo ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.

---

<sup>5</sup> Congreso Nacional de la República de Chile. "Establece un financiamiento con Aporte Fiscal para la protección de los ingresos de la clase media en los casos que indica". Ley N°21.252, 1 de agosto de 2020, recuperado el 4 de mayo de 2021, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1147923>

<sup>6</sup> CNN CHILE. (3 de agosto de 2020). "CNN CHILE. Usuarios acusan problemas para solicitar el bono clase media en página del SII". Santiago.

Ante este escenario, el SII estableció mecanismos para la devolución a los contribuyentes que recibieron en forma mal habida dicha ayuda fiscal; sin embargo, al 22 enero del 2021, solo un 20% habían devuelto los fondos en cuestión (Diario La Tercera, 2021)

En cuando al grupo de los "funcionarios públicos", del total de 37.100 casos, para enero de 2021 más del 57% de estos aún no regularizaban su situación, representando un total de 21.195 casos, tal como se indica en la siguiente tabla:

**Tabla 1: Estado de restitución del bono clase media al 22 de enero de 2021**

DETALLE	FUNCIONARIOS PÚBLICOS	PRIVADOS	TOTAL
<b>SITUACIÓN RESUELTA</b>			
Bonos Restituidos	10.829	61.072	<b>71.901</b>
Presentaron antecedentes y se verificó cumplimiento de requisitos	5.076	11.074	<b>16.150</b>
<b>SUBTOTAL</b>	<b>15.905</b>	<b>72.146</b>	<b>88.051</b>
<b>SITUACIÓN PENDIENTE</b>			
Presentaron antecedentes, no se verificó cumplimiento de requisitos y no han restituido	807	12.979	<b>13.786</b>
No presentaron antecedentes y no han restituido	20.388	315.478	<b>335.866</b>
<b>SUBTOTAL</b>	<b>21.195</b>	<b>328.457</b>	<b>349.652</b>
<b>TOTAL</b>	<b>37.100</b>	<b>400.603</b>	<b>437.703</b>

Fuente: Servicio de Impuestos Internos (2021) <sup>7</sup>

Expuesto lo anterior, varias preguntas emergieron sobre el contexto bajo análisis, respecto de los supuestos 37.100 cobros ilegales por funcionarios públicos: ¿Todas las personas que cobraron en esos casos el beneficio tenían la calidad jurídica de funcionarios públicos?; ¿Qué instituciones públicas presentan la mayor cantidad de casos?; ¿Qué acciones tomaron dichas instituciones frente a los supuestos funcionarios que hicieron uso del beneficio estatal en forma indebida? Siendo el SII la entidad responsable del manejo de información ¿Cómo fue su gestión al respecto? ¿Comunicó a las instituciones públicas pertinentes la situación en la que se encontraban sus funcionarios?

<sup>7</sup> Servicio de Impuestos Internos (2021) "Restitución bono clase media", recuperado el 22 de enero de 2021, desde: <https://homer.sii.cl/info.html>

### 3. Objetivos de investigación

La presente investigación buscó dar respuesta a las preguntas antes formuladas, mediante el cumplimiento de los siguientes objetivos:

2.1 Examinar si los 37.100 casos informados por el SII en un inicio de la problemática corresponden a la categoría jurídica de funcionarios públicos.

2.2 Determinar tanto la cantidad de instituciones públicas afectadas como el nivel de conocimiento de estas, respecto a los cobros indebidos del bono clase media por parte de sus supuestos funcionarios.

2.3 Evaluar el comportamiento de las entidades públicas frente a sus obligaciones respecto al derecho de acceso a la información.

2.4 Revisar la gestión de las entidades públicas y sus acciones administrativas disciplinarias frente a los supuestos cobros indebidos del bono clase media por parte de los efectivos funcionarios de su dependencia.

### 4. Marco conceptual

#### 4.1 Probidad y función pública

Sobre la probidad, la Real Academia Española, indica que dicho concepto proviene del latín *probitas*, que significan honradez, lo que implica una rectitud o integridad en el obrar. Para Aristóteles, la rectitud conlleva al ejercicio de la virtud entendida como un hábito de carácter ético. En este sentido, "la virtud ética es un hábito práctico, una disposición que nos inclina de modo firme e incommovible a tomar decisiones rectas, es decir, a elegir las acciones que son convenientes respecto del fin último". (Araos, Jaime, 2003: 30)

Profundizando aún más el concepto de probidad, se encuentra también relacionada con la honestidad, la cual tiene un doble sentido hacia uno mismo y con relación a la otredad, esto último permite crear las condiciones previas para la confianza mutua entre los miembros de una sociedad y, por tanto, constituye la base del orden público (Metzinger, Thomas, 2014: 12).

En este mismo orden, para Rose Jonathan (2016:122-123), la probidad conlleva un actuar honrado, abierto y justo. En el ámbito de la función pública, puede implicar también el cumplimiento de las restricciones legales impuestas a los funcionarios, incluso ir más allá del mero acatamiento de la ley.

Así, los que ejercen una función pública, independiente de su jerarquía, deben actuar en función a principios como: a) desinterés, donde el interés público ha de prevalecer por sobre su interés particular; b) integridad, evitando obtener beneficios financieros

u otros beneficios materiales para ellos mismos o para terceros relacionados con él; c) objetividad, tomando decisiones de forma imparcial, justa y basada en el mérito, utilizando con las mejores pruebas y sin discriminación ni prejuicios; d) responsabilidad, tanto en sus decisiones como en sus acciones; e) transparentes, en sus acciones y decisiones, sin ocultar información al público a menos que haya razones claras y legales para hacerlo; y f) liderazgo, los titulares de cargos públicos deben mostrar estos principios en su propio comportamiento, promoverlos activamente, apoyarlos con firmeza y estar dispuestos a cuestionar los malos comportamientos allí donde se produzcan (Committee on Standards in Public Life, 1995: 14).

Para efectos del caso de estudio, la Ley Orgánica Constitucional N° 18.575, sobre Bases Generales de la Administración del Estado, de 1986, señala en su artículo 52 que el principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular. Asimismo, tanto en la Ley No. 18.883, del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, como en la Ley No. 18.834, del Estatuto Administrativo, indican también el deber de los funcionarios de denunciar oportunamente ante la autoridad competente de los crímenes o simples delitos, y a la autoridad superior del servicio sobre los hechos de carácter irregular o las faltas al principio de probidad de que tome conocimiento.

De un modo u otro, estos principios permean en el ejercicio del rol del estatal y sus funcionarios, nutriendo un concepto esencial y clave en la actualidad especialmente en un contexto del fomento del gobierno abierto.

#### **4.2 Gobierno abierto**

El concepto de gobierno abierto posee varias definiciones. Jerry Fishenden y Mark Thompson (2013: 978-979), lo comprenden como la publicación de información del sector público en formatos interoperables y estándar para mejorar el acceso de las personas a los datos, lo cual, a su vez, requiere una arquitectura y de estándares de uso de datos abiertos.

Por otro lado, Emad Abu-Shanab (2015:458) conceptualiza el gobierno abierto como una dirección del gobierno electrónico en la que se intercambia más información entre los gobiernos y sus ciudadanos de forma transparente, participativa, responsable y colaborativa, en dicho proceso, el gobierno debe mantener todas las características de la información con la calidad requerida.

En tanto que, para los investigadores argentinos Óscar Oszlak y Ester Kaufman (2014: 7-8), el gobierno abierto implica una relación de doble vía entre ciudadanía y Estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de las tecnologías de la información y el conocimiento, las que facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y

estatales, y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos.

Como se observa en las definiciones, el concepto de gobierno abierto tiene componentes sustanciales como lo son: a) La transparencia que proporciona información sobre el quehacer, dispone de fuentes y bases de datos, y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y un permanente control social; b) La participación, en donde se desarrolla y promueve espacios de encuentro y diálogo que favorezcan el protagonismo, implicación y deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos; y c) La colaboración, implica la cooperación y el trabajo coordinado con la ciudadanía, las empresas, organizaciones de la sociedad civil entre otros, esto con el fin de resolver los problemas públicos en forma colectiva (Ramírez, Álvaro y Naser, Alejandra, 2017: 15-16; Abu-Shanab, Emad, 2015:458; Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] 2016:20-22).

Por otro lado, se debe considerar que las tecnologías de la información y el internet han potenciado la participación de los ciudadanos, siendo un canal de uso intensivo para vincular a estos con sus gobiernos, originando el concepto de e-participación, que refuerza principalmente los aspectos de acceso de información y la articulación con la ciudadanía (Abu-Shanab, Emad 2015:460; Ruvalcaba, Edgar, 2019:51-52). En este contexto, Internet permite a los ciudadanos no sólo ser consumidores de información, sino también implicarse como participantes activos e incluso productores interactivos de información y también puede fomentar la rápida aparición de una economía basada en el conocimiento mediante el libre acceso a la investigación del sector público (Fisheden, Jerry, & Thompson, Mark, 2012: 998; Woods, Lorna, 2012: 141-2.).

### **4.3 Acceso a la información**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 19, indica que: "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

Como se puede observar del citado artículo 19, la libertad de opinión y expresión está acompañado de otros derechos que son complementarios e inseparables (Blanke, Hermann, y Perlingeiro, Ricardo, 2018: 3) los cuales a su vez adquieren un rango de derecho fundamental, es decir, emanan directamente como atributos esenciales de la dignidad humana (Nogueira, Humberto, 2005: 1).

En consecuencia y por extrapolación, el acceso a la información también se eleva a la categoría de derecho fundamental (Contreras, Pablo y Pavón, Andrés, 2012: 345-346). Cabe destacar que este derecho también se ve reforzado y reconocido en la

"Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea" (art. 42), en el "Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos oficiales" (art. 2) y también en "Declaración sobre la Libertad de Expresión", ratificada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108ª sesión ordinaria de octubre de 2000, así como por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el artículo 13 del Pacto de San José (Contreras, Pablo y Pavón, Andrés, 2012: 346).

De acuerdo con el Consejo Interamericano de Derechos Humanos [CIDH], el acceso de información es el "derecho de acceder libremente a información en posesión del gobierno y de cualquier entidad pública o privada que maneje fondos públicos" (2021:12), esto implica que las autoridades administrativas están obligadas a respetar y aplicar las leyes que permitan a los individuos ejercer el derecho de acceso a la información, actuando de buena fe, es decir, los sujetos obligados por este derecho deben asegurar su aplicación, asistir al solicitante, promover una cultura de la transparencia y no defraudar la confianza de los individuos en la gestión pública (CIDH, 2012:7)

Además, el derecho de acceso contribuye a la reducción de malas prácticas, como la corrupción en el aparato público, y permite a su vez equilibrar el poder del conocimiento entre autoridades y los ciudadanos, estos últimos obteniendo información sobre los actos que llevan a cabo de quienes se desempeñan como funcionarios públicos (Droguett, Carmen, 2019: 138).

Profundizando en las prácticas del aparato público, Dinah Shelton y Ariel Gould (2013:453), indican que los Estados tienen dos tipos de obligaciones respecto al acceso de la información: las obligaciones de carácter positivas, las que implican una proactividad del estado en la protección y promoción de los derechos humanos y las obligaciones negativas, en que los Estados deben abstenerse de interferir en el libre ejercicio del derecho que ejerce el individuo.

En este marco de lo anteriormente expuesto, el CIDH (2021:15) identifica algunas obligaciones básicas para que los Estados garanticen el derecho de acceso a la información. Con respecto a las obligaciones positivas señala, entre otras: a) Proveer mecanismos legales para apelar cualquier negativa del Estado a entregar información; b) Responder de manera oportuna, y dentro de un plazo razonable, a las solicitudes de información; c) Publicar archivos de datos en formatos accesibles y con lenguaje comprensible; y d) Recolectar, producir y sistematizar información.

Por otro lado, sobre las obligaciones negativas, el CIDH indica: a) Eliminar trámites excesivos para acceder a la información pública; b) Suprimir cualquier barrera práctica, sea tecnológica, económica o física, para acceder a la información; y c) Abstenerse de modificar u omitir información de interés público por motivos políticos o de otra índole, entre otras. Claramente estas obligaciones básicas, permiten

también ser un referente para evaluar la gestión de los Estados para garantizar el acceso de la información.

En suma, la probidad, el gobierno abierto y el acceso a la información, son elementos esenciales en la gestión pública actual, están interrelacionados íntimamente y las fallas que presenten uno u otro componente puede generar efectos complejos en el funcionamiento del aparato público y daños en la confianza pública y, todo lo contrario, cuando estos elementos funcionan correctamente.

## **5. Marco Legal**

### **5.1. Marco jurídico del acceso a la información, la transparencia y el derecho de petición**

En Chile encontramos en el derecho positivo importantes fuentes que regulan la probidad administrativa, el acceso a la información y el gobierno abierto, así como la garantía de ejercicio del acceso a la información como derecho y la transparencia de la actividad administrativa como obligación del Estado. Con ello, la institucional del país sigue las tendencias presentes en el derecho español y comunitario europeo (Cotino, Lorenzo, 2018; Boix, Andrés, 2015).

En efecto, dichas materias tienen un marco constitucional y legislativo, así como la supervisión de una autoridad de control, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones y derechos en esta materia.

La Constitución vigente, en su artículo 8º, reconoce el carácter público de "los actos y resoluciones de los organismos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen", limitando tal carácter sólo a supuestos concretos, de interpretación restrictiva.

Por su parte, la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, entre otras fuentes legales, determina las obligaciones, procedimientos y derechos que tienen tanto los organismos del Estado como las personas en general, a fin de conocer las decisiones, fundamentos y procedimientos que siguen las autoridades al ejercer sus competencias.

Uno de los varios desarrollos jurisprudenciales de esta Ley dice relación con el concepto de "información", que el Consejo para la Transparencia ha tenido ocasión de examinar, para ampliar al máximo la transparencia y ejercicio del derecho.

Al respecto, de acuerdo con Contreras, Pablo y Pavón, Andrés (2012, P.349) ambos señalan que el Consejo de la Transparencia a la información le da un sentido amplio, por un lado, la que posee la administración estatal la que debe asegurar su operatividad informática y, por otro lado, que, para el adecuado ejercicio del derecho de petición, la información debe tener un soporte material o electrónico para su

entrega. Esta información debe contenerse en actos administrativos, expedientes, actas, contratos, entre otros, o en un soporte o formato determinado.

Con respecto a los conceptos jurídicos de la Ley N° 20.285, particular relevancia tiene la distinción entre "Transparencia Activa" y "Transparencia Pasiva" desarrollada a partir de la referida Ley. Con la primera se designan al conjunto de organismos del Estado sujetos a las obligaciones que establece la Ley N° 20.285<sup>8</sup>, y con la segunda a los mecanismos de ejercicio del derecho de acceso a la información pública (Camacho, Gladys, 2018:79).

Ahora bien, profundizando en los conceptos anteriormente señalados, respecto a la Transparencia Activa, podemos indicar en detalle lo siguiente:

*"Se refiere al deber de los órganos de la Administración del Estado de mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, determinados antecedentes actualizados, al menos, una vez al mes."* (Sousa, 2010:16)

Respecto al concepto de Transparencia Pasiva, podemos indicar que *"es aquella que se entrega sólo por una solicitud o petición ciudadana. En la Ley chilena esto contempla a los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado"* (Sousa, 2010:16)

En síntesis la Transparencia Pasiva, es un derecho es definido en el artículo 10<sup>9</sup> del mismo texto legal, como el de "solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado", según las condiciones prescritas por la ley, y en tal sentido "comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales".

Como institución garante del cumplimiento de la Ley N° 20.285 ésta creó, en su artículo 31, el Consejo para la Transparencia, con el objeto de "promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información".

En cuanto al derecho de petición, a pesar de no tener explícito reconocimiento en la vigente Constitución, ha sido reconocido a partir de lo previsto en la Ley N° 19.880

---

<sup>8</sup> Ver Glosario del Consejo para la Transparencia, recuperado el 20 de enero de 2022, desde: <https://bit.ly/32s9Rca>

<sup>9</sup> Ley 20.285 (2008). Sobre Acceso a la Información Pública, recuperado el 20 de enero de 2022, desde: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>

respecto de las peticiones que toda persona tiene derecho a dirigir a los organismos de la Administración del Estado: "La inexistencia del deber constitucional de la Administración de dar respuesta a estas peticiones lo configura, en la práctica, como una garantía de escasa utilidad. A pesar de ello, la Contraloría General de la República ha sostenido que 'la autoridad administrativa está obligada a contestar por escrito las solicitudes que formulen los particulares en el ejercicio del derecho de petición, sea acogiendo o denegando lo solicitado o bien, cuando carezca de competencia, debe limitarse a declarar ese hecho, siempre que el peticionario proceda en términos respetuosos y convenientes'" (Bermúdez, Jorge y Mirosevic, Camilo, 2008: 455)

Por último, en cuanto a la transparencia en su vinculación con la probidad y la publicidad de la actuación del Estado y sus funcionarios, se ha señalado que la Ley N° 19.653, de reforma de la Ley N° 18.575, amplió el alcance de este último principio, pues mientras en la Ley N° 19.880 él estaba restringido a los actos definitivos, la indicada reforma: "nos permite distinguir los distintos niveles en que operan la publicidad y la transparencia, el primero en la actividad formal y la segunda en una esfera más amplia que incluye la actividad material" (Camacho, Gladys, 2018:81).

Es, desde el marco normativo recién descrito, que se procedió a recabar la información en que se fundamenta esta investigación, así como a verificar la veracidad de la entregada por las autoridades administrativas sobre la situación de los funcionarios públicos que habrían solicitado el "Bono Clase Media", cuyo régimen jurídico pasamos a examinar, de forma general, a continuación.

## **5.2. Marco jurídico del "Bono Clase Media"**

Como se indicó previamente, entre otras medidas de apoyo a la ciudadanía en el contexto de la pandemia del COVID-19, se dictó la Ley N° 21.252, que establece un financiamiento con aporte fiscal para la protección de los ingresos de la clase media en los casos que indica. En esta sección, destacaremos lo previsto en los artículos 1°, 2° y 12° de este texto legislativo.

El artículo 1° acuerda establecer "con motivo de la propagación de la enfermedad denominada COVID-19, un financiamiento con aporte fiscal para la protección de los ingresos de las personas que cumplan los requisitos del artículo siguiente".

Por su parte, el artículo 2°, como ya se indicó, estableció qué personas serían beneficiarias del aporte: a) las rentas percibidas en el año 2019 debían ser igual o mayor a \$400.000 pesos (430 euros); b) una disminución de al menos un 30% de los ingresos en el 2020; c) no estar sujeto al régimen del seguro de cesantía; d) reducción de la jornada laboral; y e) personas naturales organizadas como empresas individuales.

Luego, el artículo 12° establece las consecuencias jurídicas de obtener el Bono Clase Media sin cumplir con los requisitos legales para ello.

Dispone, en primer lugar, que las personas que obtuvieran un beneficio mayor al que les corresponda en conformidad a Ley N° 21.252, según lo determine el SII, deberán reintegrar dicho exceso en el proceso de declaración anual de impuesto a la renta conforme al artículo 65° de la Ley sobre Impuesto a la Renta, según las normas sobre reajustabilidad e intereses del Código Tributario y siendo aplicable en estos casos la sanción que contempla el artículo 97°, numeral 11, del mismo Código, de darse los supuestos fácticos para ello.

En segundo lugar, que las personas que obtuvieran el beneficio mediante simulación o engaño y quienes, de igual forma, obtuvieran un beneficio mayor al que les correspondía o realicen maniobras para no devolverlo, serán sancionadas con reclusión menor en su grado mínimo a medio.

Y, en tercer lugar, que igual sanción será aplicable a quienes faciliten los medios para la comisión de tales delitos, todo lo anterior, sin perjuicio de restituir al Fisco, a través de la Tesorería General de la República (TGR), las sumas indebidamente percibidas, aplicando para estos efectos las normas de reajustabilidad.

De las disposiciones citadas se desprenden, entre otras, tres situaciones concretas:

En primer lugar, que el bono de clase media no tiene carácter de derecho universal, sino de ayuda fiscal a la que pueden acceder solo las personas que cumplan con los requisitos previstos en la ley para ello;

En segundo lugar, que la ley establece de forma cierta e inequívoca dichos requisitos, de modo que toda persona que haya solicitado al SII la ayuda debía estar plenamente consciente de si cumplía o no los requisitos para ello,

Y, en tercer lugar, que quienes solicitaron sin tener derecho a ello el bono de clase media, funcionarios públicos o no, tenían la oportunidad de reintegrar lo recibido, sea con o sin reajuste y pago de intereses, y quedar expuestas a una sanción de multa, con base en el Código Tributario, sin perjuicio de las medidas disciplinarias que en el caso de funcionarios públicos se pudieran adoptar, como la sanción de multa o de destitución, según la legislación que rige la función pública en Chile.

### **5.3. Las solicitudes de pago del bono de clase media hechas por funcionarios públicos sin derecho a ello**

A partir de los hechos descritos en el apartado de "Contexto y problema de investigación", surgen varias interrogantes jurídicas, entre ellas: ¿Tienen derecho los ciudadanos en general a conocer la identidad y situación jurídica de los funcionarios públicos que hicieron esas solicitudes ilícitas?, ¿Qué información, de ser procedente

ello, estarían obligadas a entregar a quienes la soliciten, las autoridades estatales que se consideren parte de la transparencia activa?

Por otro lado, ¿Qué responsabilidad y sanción aplica a los funcionarios públicos que hayan solicitado el pago del bono de clase media sin tener derecho a ello? ¿Debido a su condición de servidores del Estado, hay de todos modos responsabilidad y cabe aplicar sanciones a los funcionarios públicos que hayan devuelto oportunamente los pagos recibidos por concepto de bono de clase media, a pesar de que en tales casos a los particulares ya no les sería aplicable sanción alguna?

Finalmente, ¿De serles aplicables algunas sanciones, ello sería constitutivo de un trato discriminatorio respecto de los particulares que hayan devuelto lo recibido y no sean objeto de sanción?

Es lo que se analizará en los siguientes apartados.

### **5.3.1. Obligaciones de funcionarios públicos para asegurar la transparencia y garantizar el derecho de acceso a la información**

La primera cuestión por aclarar en este apartado es quiénes son, en sentido jurídico, funcionarios públicos según el derecho chileno. De acuerdo con los artículos 4°, 10° y 11° de la Ley N°18.834, existen tres tipos de personas al servicio de la Administración del Estado, a saber, los empleos de planta, los empleos a contrata y los contratados a honorarios profesionales.

De estas tres categorías, son sólo funcionarios públicos los empleos de planta, permanentes y previstos en la estructura organizativa del órgano del Estado, y los empleos a contrata, en principio temporales y no previstos de forma inicial y regular en la mencionada estructura organizativa.

En efecto, el artículo 3° de dicha Ley, al definir qué se entiende por cargo público, es decir, por un cargo que implica el ejercicio de potestades públicas de creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas, indica que solo son cargos públicos "Es aquél que se contempla en las plantas o como empleos a contrata en las instituciones señaladas en el artículo 1°, a través del cual se realiza una función administrativa".

Sólo los empleos de planta o a contrata, por tanto, implican el ejercicio de la función pública, y no así el cumplir con un contrato a honorarios, ya que este supuesto no implica el ejercicio de potestades públicas.

Por tanto, y como adelanto a lo que se señala más adelante en este estudio, las personas que solicitaron el bono de clase media en condición de contratados a honorarios profesionales de un organismo administrativo no son funcionarios públicos y, en tal sentido, no están sujetos al régimen de responsabilidades al que están sujetas las personas que sí lo son.

Aclarado lo anterior, debe indicarse que la ya referida Ley N° 20.285 define las obligaciones que tienen los responsables de ejercer la función pública, es decir, los funcionarios públicos propiamente tales, entre otras situaciones, al momento de informar sobre actos o conductas que puedan ser contrarios a la probidad y la legalidad.

En tal sentido, en su artículo 5° dispone que los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones previstas en la propia Ley 20.285 y en otras leyes de quórum calificado.

De seguidas, el artículo 7°, literal g, establece que los órganos de la Administración del Estado señalados en el artículo 2° de la misma Ley, deben mantener a disposición permanente del público, en sus sitios electrónicos y actualizados al menos una vez al mes, entre otros antecedentes, los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros, como ocurre en los casos de actos que perjudican el patrimonio fiscal.

Luego, el artículo 10° reconoce el derecho de toda persona a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que la Ley N° 20.285 prescribe.

El mismo artículo precisa que este derecho comprende la libertad de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, con independencia del formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones que estén previstas en la misma Ley y en otras de quórum calificado.

En garantía de ese derecho, el artículo 8° establece que cualquier persona podrá presentar un reclamo ante el Consejo para la Transparencia si algún organismo de la Administración obligado a ello no informa lo prescrito en el artículo anterior, reclamo que deberá tramitarse según el procedimiento regulado en los artículos 24 y siguientes de la Ley N° 20.285.

### **5.3.2. Infracciones y sanciones aplicables a los funcionarios públicos que incurren en responsabilidad funcional por conductas contrarias a la probidad**

La responsabilidad de los funcionarios públicos nacionales en Chile se rige por lo establecido en las ya mencionadas Leyes N° 18.575, y 18.834.

A efectos de esta investigación, importa destacar, en primer lugar, lo previsto en el artículo 62°, numeral 8, de la Ley N° 18.575, según el cual es especialmente contrario al principio de la probidad administrativa, el contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración.

En segundo lugar, se debe señalar que el artículo 121° de la Ley N° 18.834 establece cuatro tipos de sanción administrativa, en atención a la infracción cometida y a la gravedad de esta: 1) la censura o anotación de demérito, 2) la suspensión, 3) la multa y 4) la destitución.

Luego, los artículos 125 a 146 de la misma Ley regulan los dos procedimientos administrativos disciplinarios que, según la gravedad de los hechos, deberán activar las autoridades competentes para investigar y establecer cuando ello proceda la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos. Dichos procedimientos son la investigación sumaria y el sumario administrativo, respectivamente.

Asimismo, en tercer lugar, es pertinente destacar lo establecido por la Ley N° 18.834, en sus artículos 120°, 121° y 125°, respectivamente.

El primero de ellos dispone, como es la regla general en la mayoría de los ordenamientos jurídicos en esta materia, que la conducta antijurídica de un funcionario público puede dar lugar a diferentes tipos de responsabilidades, penal, civil y administrativa, cada una de ellas autónoma e independiente entre sí.

Prescribe, en tal sentido, que la sanción administrativa es independiente de la responsabilidad civil y penal y, en consecuencia, las actuaciones o resoluciones referidas a ésta, tales como el archivo provisional, la aplicación del principio de oportunidad, la suspensión condicional del procedimiento, los acuerdos reparatorios, la condena, el sobreseimiento o la absolución judicial no excluyen la posibilidad de aplicar al funcionario una medida disciplinaria en razón de los mismos hechos. Es decir, aunque no haya responsabilidad penal puede que sí haya responsabilidad administrativa.

El segundo artículo establece que los funcionarios públicos están sujetos a las medidas disciplinarias de censura, multa, suspensión del empleo desde treinta días a tres meses y destitución, aclarando que se aplicarán según la gravedad de la falta cometida y las circunstancias atenuantes o agravantes en cada caso.

Por su parte, el artículo 125° prescribe que la destitución es la decisión de la autoridad facultada para hacer el nombramiento de poner término a los servicios de un funcionario, y que ella procede sólo cuando los hechos constitutivos de la infracción vulneren gravemente el principio de probidad administrativa.

## **5.4. Efectos del derecho aplicable en materia de acceso a la información y de responsabilidad administrativa a los funcionarios públicos que solicitaron de forma ilícita el bono de clase media**

### **5.4.1. Respeto de la transparencia y el acceso a la información**

Como se indicó, en ejercicio de la transparencia pasiva, toda persona tiene derecho a acceder a la información sobre los casos de funcionarios públicos que solicitaron sin tener derecho a ello el bono de clase media, que cursen tanto en los archivos del SII como en los archivos de las unidades administrativas obligadas por ley a iniciar sumarios administrativos.

Así lo ha determinado el Consejo para la Transparencia en reiteradas decisiones en las cuales se ha señalado, de acuerdo con declaraciones de su anterior presidente, que "La jurisprudencia del Consejo en este sentido es que el nombre y el número de cédula de identidad ayudan al control social, es decir, como se está haciendo ahora, a verificar si los beneficiarios efectivamente cumplen con los requisitos para haber recibido asignaciones de recursos públicos"<sup>10</sup>.

Tal derecho, sin embargo, según el Consejo para la Transparencia, es limitado, pues permite conocer solo la identidad y cargo de los funcionarios a los que se investiga o a los que se haya sancionado, así como el estatus de las investigaciones que se hayan iniciado para la determinación de su presunta responsabilidad. No incluye, en cambio, datos personales como dirección de domicilio, número de teléfono, cuentas en redes o correo electrónico personal, de acuerdo con lo establecido en su Instrucción No. 11.<sup>11</sup>

Por tanto, según los artículos 2° y 7°, literal g, de la Ley N° 20.285, cabe considerar tanto al SII como a toda unidad de la Administración del Estado, a nivel nacional, regional y municipal, transparencia activa respecto de la información que conste en sus archivos sobre casos de funcionarios públicos frente a los cuales procede iniciar o está en curso una investigación sumaria por presunto cobro ilícito del bono de clase media.

En tal sentido, todos están obligados a entregar esa información a los particulares que la soliciten, sin que sea necesario demostrar un interés especial para ello, estando disponible la vía del reclamo o amparo ante el Consejo para la Transparencia en caso de negativa infundada o de falta de oportuna respuesta, según el artículo 8 de la ya referida Ley N° 20.285.

---

<sup>10</sup> Declaración recuperada el 20 de enero de 2022, desde: <https://bit.ly/3GL6agC>

<sup>11</sup> Consejo para la Transparencia (2013) "Instrucción general n° 11 del Consejo para la Transparencia, sobre transparencia activa", recuperado el 20 de enero de 2022, desde: <https://bit.ly/3fTZNMe>

#### **5.4.2. Respeto de la responsabilidad funcionaria**

Como ya se indicó, el artículo 3° de la Ley N° 18.834, Estatuto Administrativo, indica que son funcionarios públicos aquellos que califica como empleados de planta o contrata y que pertenecen a los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y de los servicios públicos centralizados y descentralizados.

Por otro lado, la Ley N° 18.883, con el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, indica en su artículo 2° que se considera como funcionario municipal aquellos que ostenten la calidad jurídica de planta o contrata en dichas instituciones.

Cabe señalar que el artículo 3° anteriormente referido, señala que el empleo a contrata es aquel de carácter transitorio que se consulta en la dotación de una institución, el personal de planta es de carácter permanente asignado a cada institución según la ley, sin embargo, ambos están afectos a la responsabilidad administrativa.

En el contexto de lo anterior, los funcionarios públicos que sin derecho a ello solicitaron y recibieron el bono de clase media y no procedieron oportunamente a su devolución, estarían sujetos a sanción administrativa aplicable de acuerdo con la Ley 18.575 y el Estatuto Administrativo general o especial que se le aplique, así como, junto a los particulares que hayan incurrido en esa conducta, a la sanción que contempla el artículo 97°, numeral 11, del Código Tributario, de darse los supuestos fácticos para ello.

Ahora bien, los funcionarios públicos que sin derecho a ello solicitaron y recibieron el bono de clase media y procedieron oportunamente a su devolución, ya no podrían ser sancionados con base en el artículo 12° de la Ley N° 21.252, por lo que surge la pregunta de si, de todos modos, podrían ser sancionados por realizar dicha conducta ilícita por tener la condición de servidores públicos y no de particulares.

Cabe argumentar que, en estos casos, incurrieron en responsabilidad administrativa, no ya por infracción de la Ley N° 21.252, sino de acuerdo con lo previsto en los artículos 8vo de la Constitución Política, 61°, 123° y 125° de la Ley N° 18.834, y 58° de la Ley N° 18.883, en concordancia con lo previsto en el artículo 62°, numeral 8, de la Ley N° 18.575.

En efecto, en tales supuestos faltaron al principio de probidad según el cual todo funcionario público está obligado a "observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular".

Así, en los casos de cobro y no devolución oportuna por parte de funcionarios públicos del bono de clase media, se puede argumentar y probar que los mismos actuaron en contravención con los "deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que

rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración".

Procede interpretar que dichos funcionarios (i) actuaron, a sabiendas de que lo hacían, en contra de la legalidad aplicable al bono de clase media, y (ii) afectaron el ejercicio de derechos ciudadanos, pues al acceder a recursos públicos a los que no tenían derecho han podido impedir a otras personas que sí tenían derecho a ello a acceder a tales recursos, o dificultar, demorar, complicar, ese acceso.

Lo anterior permite refutar alegatos de presuntos tratos discriminatorios contra los funcionarios públicos en comparación con los particulares que también hayan solicitado, sin tener derecho a ello, el bono de clase media.

El estándar de exigencia de conducta ajustada a la legalidad, la probidad y el respeto a los derechos de las personas, es siempre mayor para los funcionarios públicos que para el resto de los ciudadanos, de acuerdo con las fuentes normativas citadas.

Por ello, incluso en los casos en que los funcionarios públicos hayan devuelto el dinero recibido sin tener derecho al bono, podría alegarse que subsiste la posibilidad de establecer algún tipo de responsabilidad, y aplicar una sanción menos intensa que la destitución o la multa, como podría ser la censura o anotación de demérito, de acuerdo con el artículo 121, literal a, de la Ley No. 18.834 y el artículo 120° de la Ley N° 18.883 para los funcionarios municipales.

En los casos de no devolución o devolución tardía, incompleta, etc., a efectos de determinar la responsabilidad y sanción que corresponda aplicar, esto es, si multa o destitución de cargo, las unidades administrativas a las cuales están adscritos a nivel nacional, regional o municipal dichos funcionarios públicos, están en la obligación legal de abrir investigaciones sumarias o sumarios administrativos, según la gravedad de la presunta falta -violación al principio de probidad- a fin de garantizar el derecho a la defensa de los investigados.

Desde el punto de vista penal, valga indicar que de acuerdo con el mismo artículo 12° de la Ley N° 21.252, tanto los particulares como los funcionarios públicos, previo debido proceso penal, pueden ser sancionados "con reclusión menor en su grado mínimo a medio", si se determina que "obtuvieron el beneficio establecido en esta ley mediante simulación o engaño (...) y quienes, de igual forma, obtuvieron un beneficio mayor al que les corresponda o realicen maniobras para no devolverlo".

En todo caso, valga reforzar lo ya señalado respecto de quiénes se pueden considerar funcionarios públicos, que, según la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República analizada por Valdivia, sólo pueden considerarse funcionarios públicos nacionales o municipales, a efectos de la aplicación de las sanciones previstas en las Leyes N° 18.834, 18.575 y 18.883, a las personas que ocupan cargos de planta o empleos a contrata (Valdivia, José Miguel, 2018: 113- 114).

Y que, en ningún caso, podrán considerarse funcionarios públicos a los contratados a honorarios al servicio de algún organismo de la Administración del Estado, o a los trabajadores de Empresas del Estado u otros organismos con forma de derecho privado que integren la Administración del Estado, cuyas relaciones de empleo se rigen por el Código del Trabajo y no por la Ley N°18.834 o algún Estatuto especial, ya que en esos casos, tales trabajadores tienen la condición de particulares según autores como (Valdivia, José Miguel, 2018: 117-118).

Por último, es importante advertir que luego de los hechos aquí examinados, en agosto de 2021, fue puesta en vigencia la Ley N°21.323, que establece un Nuevo Bono Clase Media y un Préstamo Solidario para la Protección de los Ingresos de la Clase Media, en la cual se hicieron algunos ajustes respecto de lo establecido en la Ley N°21.152, pero en la que subsisten algunos problemas en materia de responsabilidad de los funcionarios, que examinamos en este estudio.

## **6. Estrategia de investigación**

### **6.1 Estrategia**

En el marco de la pregunta y los objetivos de investigación, se procedió a utilizar el método cuantitativo como mecanismo de indagación y análisis frente al volumen de datos que era necesario procesar, esto permitió examinar diversos casos y con ello, establecer la generalización y objetivación de los resultados. (Giroux, Sylvain y Tremblay, Ginette, 2011: 41; Muñoz, Carlos, 2012:63-64).

En este marco, se desarrollaron dos niveles de análisis: a) Nivel de análisis general, el cual trató y relacionó los datos generales adquiridos por medio de la ley de transparencia ante el SII (Rol c7904-20, ver título 7.1.2 ) y de fuentes públicas con el fin de conocer el perfil contractual del personal que cobró el bono; y b) Nivel de análisis específico, cuyo objetivo era conocer el proceder de las instituciones respecto a los supuestos cobros indebidos del bono. Esto último requirió la generación de una muestra estratificada teniendo como criterio el porcentaje de la dotación de cada institución que hizo uso del bono y una selección aleatoria en cada estrato, tal como se detalla en **la Tabla 3**.

**Tabla 3: Estratificación y muestra aleatoria simple**

<b>Estratos</b>	<b>Porcentaje de la dotación institucional que hizo uso del bono clase media.</b>	<b>Cantidad de casos</b>	<b>Muestra definitiva</b>
Estrato 1	40% - 89,9%	12	3
Estrato 2	20% - 39,9%	21	5
Estrato 3	10% - 19,9%	40	9
Estrato 4	5% - 9,9%	117	24
Estrato 5	0,004% - 4,9%	249	56
	<b>Total</b>	<b>439</b>	<b>97</b>

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, se procedió a confeccionar un cuestionario cuyo propósito fue corroborar si el SII comunicó la información de cobro indebido a las instituciones afectadas, y si la cifra reportada a las entidades coincidía con los datos que manejaba el equipo de investigación. Además, se incorporaron dos preguntas relativas al procedimiento que desarrollaron las instituciones frente al cobro de bonos por parte del personal. A continuación, se detalla el cuestionario de la encuesta:

- a) En primer lugar, sin hacer referencia a ninguna identidad o información contenida en la ley de protección de datos personales, se consulta si recibieron desde alguna institución del gobierno central, como el ministerio de Hacienda o sus organismos dependientes algún tipo de información, en la cual se identificaba a los funcionarios (contrata y planta) y trabajadores (código del trabajo y honorarios) de vuestra institución, que cobraron el señalado "bono clase media". Por favor se solicita responder afirmativa o negativamente. Se reitera que no es necesario adjuntar copia de documentos u oficios.
- b) En segundo lugar, según información entregada por el SII, mediante solicitud de transparencia, se presentaron un determinado número de XX casos (varía según el organismo consultado) dentro de su institución que habrían cobrado el beneficio "bono clase media" sin cumplir los requisitos en cuestión. En este sentido, quisiéramos consultar ¿si las cifras que ustedes manejan son coincidentes con lo entregado por el SII? Por favor, se solicita al menos responder sí o no.
- c) Por último, respecto a los casos en comento, el jefe de servicio ¿instruyó algún tipo de acción en la materia, tales como sumarios administrativos, investigaciones sumarias u otras medidas disciplinarias? Por favor se solicita indicar sí o no. En el caso de que sea afirmativa su respuesta se requiere indicar la cantidad de sumarios, investigaciones sumarias u otras medidas disciplinarias, por ejemplo, anotación de demérito. En el caso de no haber aplicado ninguna medida, indicar el fundamento ético, jurídico o administrativo de dicha decisión."

Todas las interrogantes, no implicaban la entrega de datos personales o sensibles, y también su redacción se adecuó para ser solicitada por medio de los portales de transparencia de cada institución seleccionada. El periodo de aplicación fue desde el 12 de abril hasta el 28 de mayo de 2021 para la totalidad de organismos definidos en la muestra (tal como se indica en próximo apartado), y los recursos de amparo desde el 12 de abril hasta 9 de septiembre de 2021.

Respecto a los recursos de amparo, estos solo se efectuaron en un total de 17 casos, los cuales se indican a continuación

**Tabla N°4: Listado de recursos de amparo presentados**

Fecha	Rol Amparo	Institución Requerida
12 de abril de 2021	C2591-21	Subsecretaría de Obras Públicas
15 de abril de 2021	C2705-21	Ilustre Municipalidad de Pemuco
03 de mayo de 2021	C3349-21	Ilustre Municipalidad de Chañaral
07 de mayo de 2021	C3479-21	Ilustre Municipalidad de Ancud
12 de mayo de 2021	C3480-21	Ilustre Municipalidad de Coronel
12 de mayo de 2021	C3481-21	Ilustre Municipalidad de Toltén
12 de mayo de 2021	C3482-21	Ilustre Municipalidad de Lago Verde
12 de mayo de 2021	C3484-21	Ilustre Municipalidad de Río Claro
12 de mayo de 2021	C3489-21	Corporación de Asistencia Judicial de la Región del Bío Bío.
18 de mayo de 2021	C3634-21	Ilustre Municipalidad de Los Lagos
18 de mayo de 2021	C3635-21	Ilustre Municipalidad de Hualqui
18 de mayo de 2021	C3637-21	Ilustre Municipalidad de La Higuera
18 de mayo de 2021	C3639-21	Ilustre Municipalidad de Villa Alegre
18 de mayo de 2021	C3640-21	Ilustre Municipalidad de Colchane
18 de mayo de 2021	C3641-21	Ilustre Municipalidad de Vichuquén
30 de mayo de 2021	C4024-21	Servicio Agrícola y Ganadero
01 de junio de 2021	C4063-21	Corporación Municipal de Conchalí

Fuente: Elaboración propia en base a recursos de amparos presentados ante el Consejo para la Transparencia.

## 6.2 Definición operativa

Dado que no se tiene certeza absoluta de la calidad jurídica de quienes cobraron el bono clase media, en el trayecto del análisis se ocupará un concepto de categoría más universal como la de empleado, es decir, es una persona que desempeña ejerciendo una labor remunerada sea en el sector público o privado (Johnson, Russell & Chang, Daisy 2008: 516; Shore, Lynn 2004: 11 ). Para efectos de la presente investigación, se considerará como empleado (a) a toda aquella persona contratada con fondos públicos, independiente de su vínculo jurídico contractual con el aparato público.

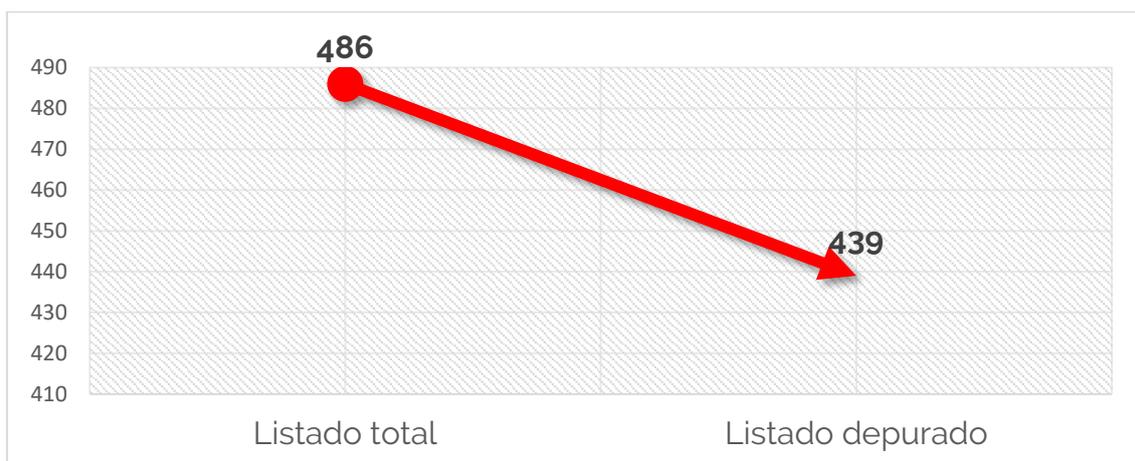
## 7. Resultados y análisis

### 7.1 Análisis general de los datos

En este apartado se examinarán críticamente los datos entregados por el SII, de modo de determinar las cifras reales tanto de las instituciones afectadas como la cantidad de personal contratado por el aparato público.

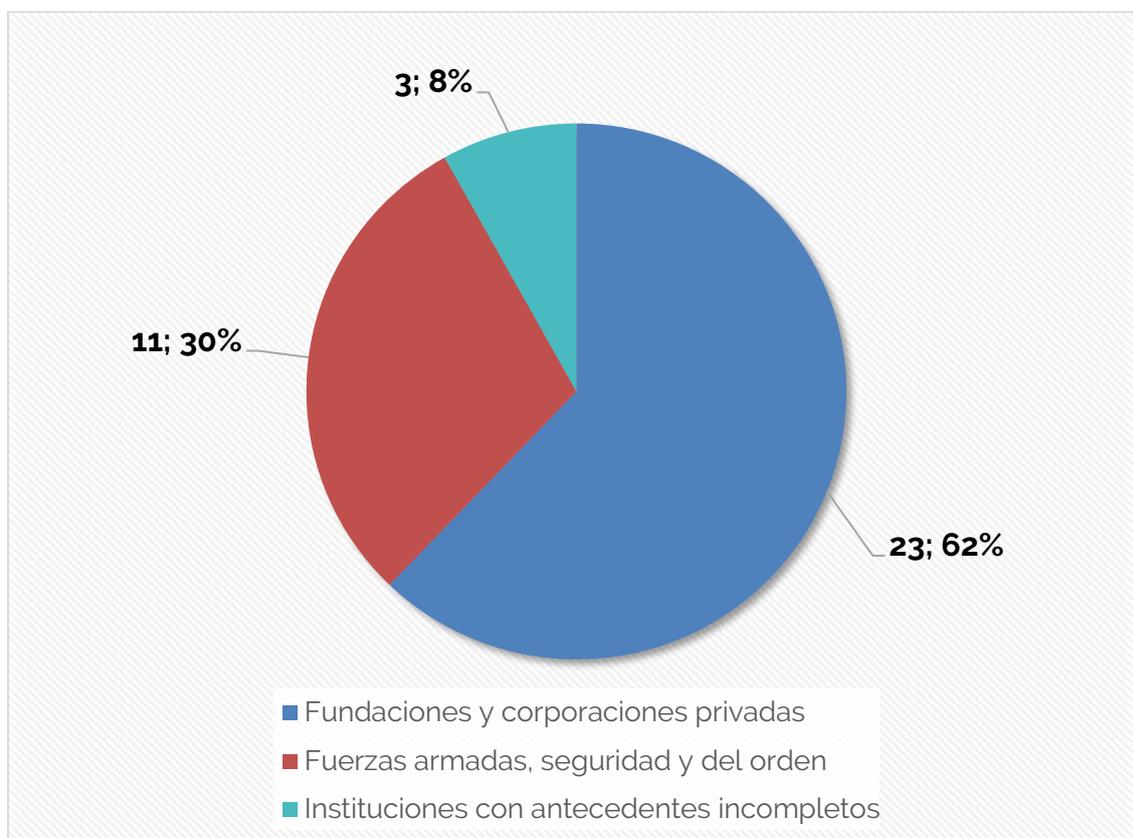
En los gráficos 1 y 2, se puede observar que del total del listado de instituciones afectadas por el cobro bonos COVID entregado por el SII, es decir, 486 entidades, de ellas se descartaron 37 por cuanto estas pertenecían a fundaciones o corporaciones privadas como, por ejemplo, un condominio habitacional. También se presentaron casos de instituciones que tenían nombres genéricos, imposible de individualizar, y, por último, se descartaron las fuerzas armadas por cuanto estas se acogen al artículo 436 del Código de Justicia Militar, por lo tanto, resulta imposible solicitar información vía transparencia, con todo, se dejaron los servicios relacionados a las fuerzas armadas, que no están sometidas a dicha norma.

#### Gráfico 1: Resultado final después del filtrado de entidades.



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 2: Detalle y proporción de las 37 instituciones descartadas**



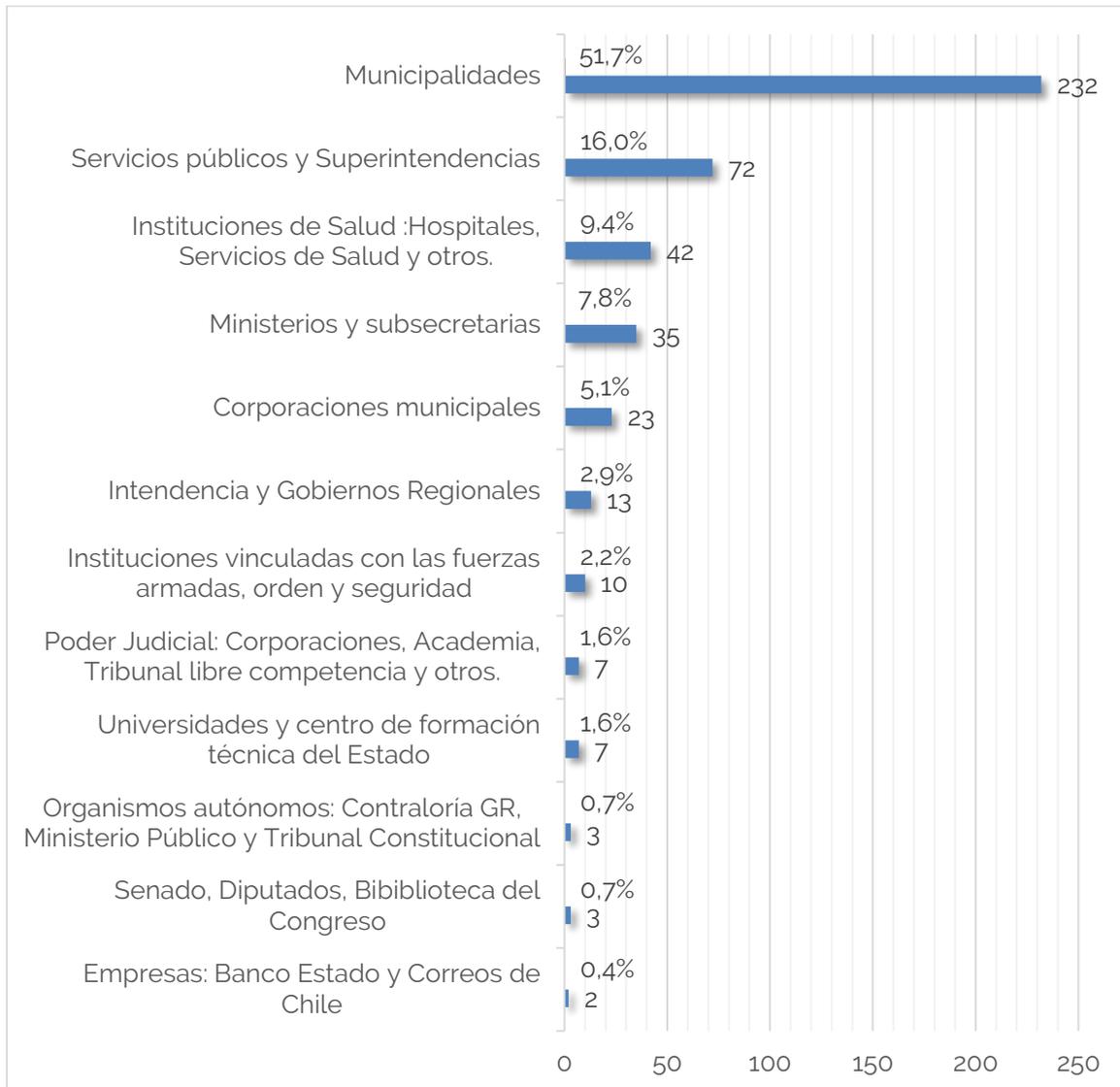
Fuente: Elaboración propia.

Como se observa, se presenta el primer antecedente en rigurosidad y calidad de información, con lo que se genera la primera capa de duda en la cifra declarada por el SII.

### 7.1.1 Examen general de las instituciones involucradas por grupo

Siguiendo con el análisis, se procedió a categorizar las 439 instituciones, con el fin de conocer cuáles de estas se encontraban más afectadas por los cobros, los resultados se pueden observar en el gráfico 3:

**Gráfico 3: Detalle de cantidad de instituciones involucradas según categorización**



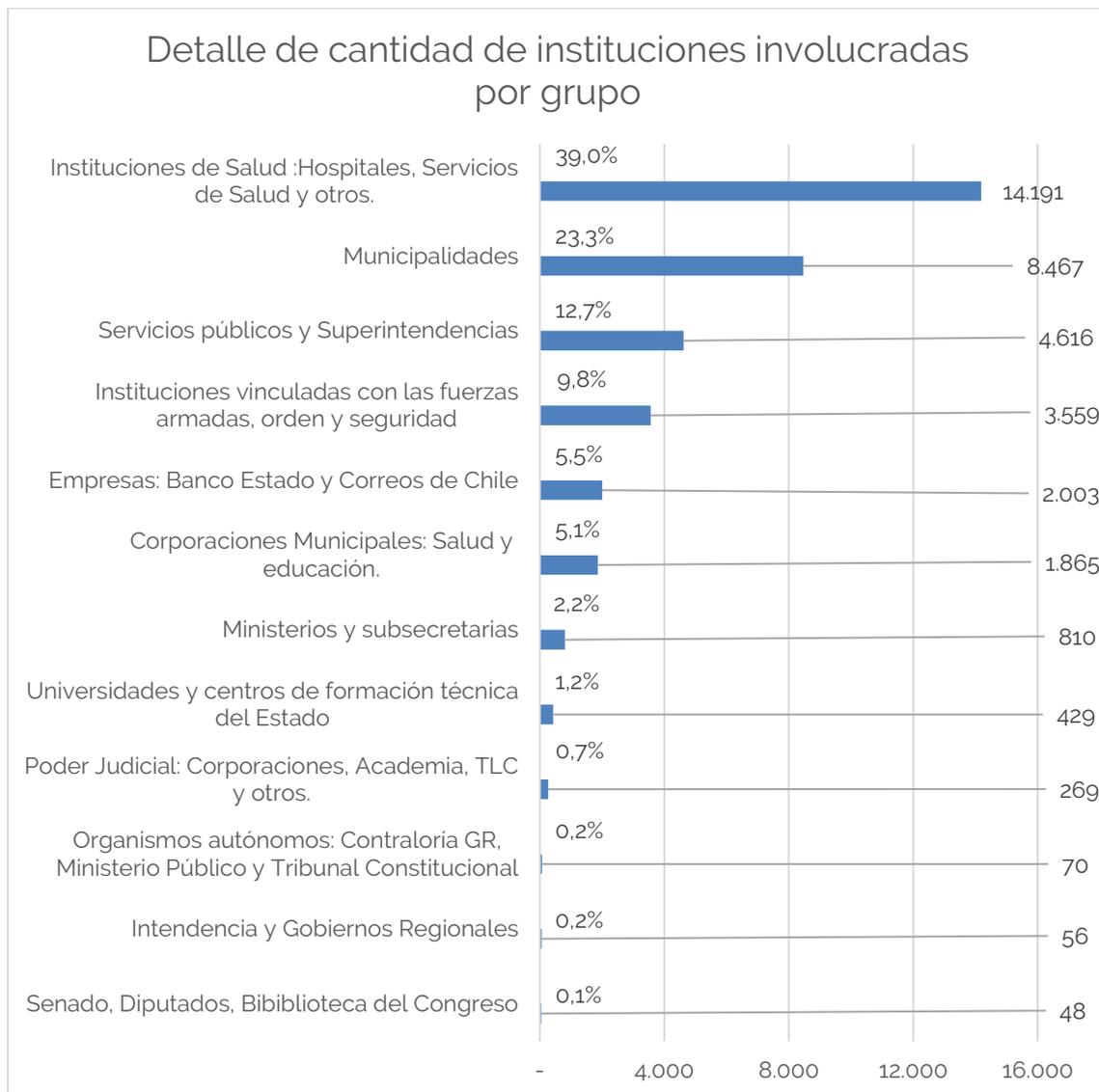
Fuente: Elaboración propia.

Las municipalidades, los servicios públicos, superintendencias e instituciones de salud son las entidades que representan el 77,1% de las instituciones afectadas, siendo el grupo de municipalidades las más involucradas tanto en proporción como en número. Cabe descartar que el total de municipios del país alcanza al número

345, es decir, en esta categoría el 3 de cada 4 municipios fueron afectados por los cobros.

Sin embargo, si se analiza el gráfico 4, el número de cobro por grupo, la mayor cantidad de personal contratado que se beneficiaron del bono fue en las instituciones de salud, en segundo lugar, el personal de los municipios y los servicios públicos.

**Gráfico 4: Detalle de cantidad de instituciones involucradas por grupo**

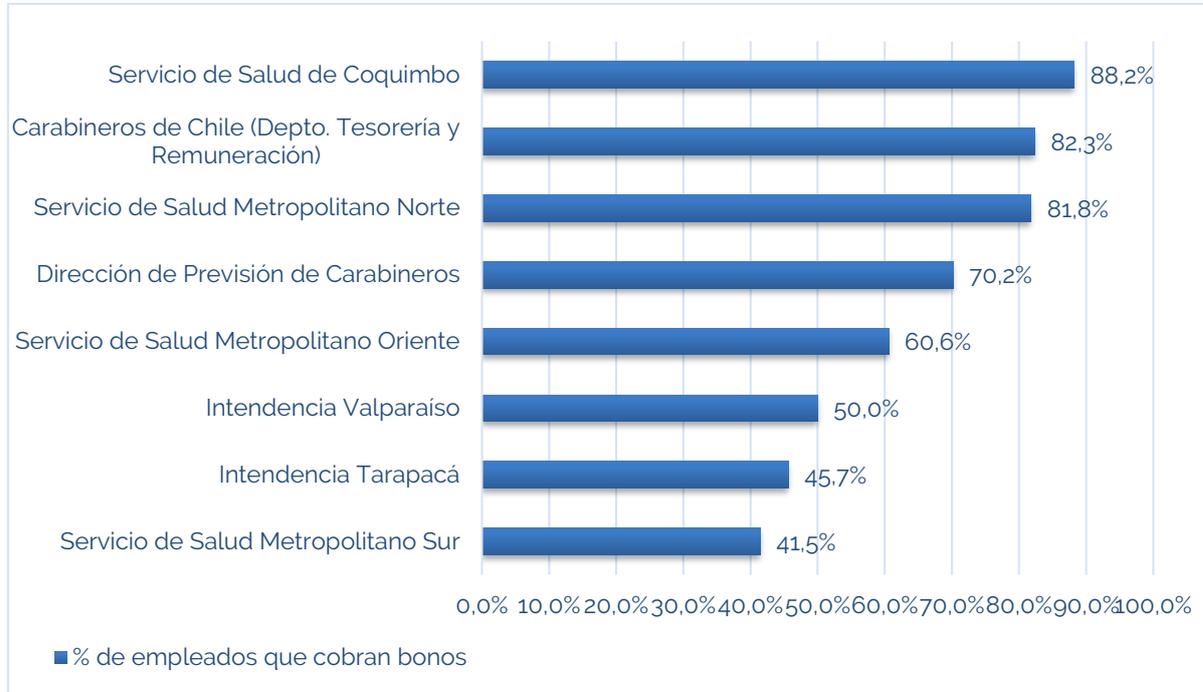


Fuente: Elaboración propia.

Con todo, también llama la atención que las instituciones vinculadas con las fuerzas armadas y las empresas estatales tengan un alto número de cobros por bonos.

En el gráfico 5, se exhibe un detalle de instituciones que presentan una alta proporción de casos de cobro en relación con su dotación.

**Gráfico 5: Ejemplos de casos de alta proporción de cobro bono COVID con relación a su dotación**



Fuente: Elaboración propia.

Frente a los datos expuestos y en concordancia con el primer objetivo de investigación, se reitera la pregunta: ¿Todos los que cobraron el beneficio tenían la calidad jurídica de funcionarios públicos?

La respuesta a la interrogante se desarrolla en el siguiente punto, partiendo sobre la premisa que un funcionario público es aquel que ostente un vínculo jurídico ya sea en calidad contractual de planta o contrata.

**7.1.2 Hipótesis emergente y análisis correlacional**

Dado que los datos provistos por el SII no distinguían la calidad jurídica ni el tipo de relación contractual que tenían las personas que, trabajando para el aparato público, cobraron el bono, se procedió a indagar, en términos generales, el perfil contractual de los empleados. Para facilitar dicho examen, se agruparon las entidades públicas en torno a su autonomía, dependencia y la posibilidad de tener acceso a datos o estudios públicos. El producto final del levantamiento de información se refleja en la tabla 4. Es importante indicar que se dejó fuera a las empresas estatales, corporaciones municipales, instituciones vinculadas a las fuerzas armadas,

universidades y centros de formación técnica del estado, dado que no fue posible acceder al tipo de contrato laboral en dichas entidades.

**Tabla 4: Tipos y cantidad de contrato según sector institucional**

Sector Institucional	Planta	Contrata	Honorarios	Fuera de Dotación <sup>12</sup>	Subtotal de empleados
Gobierno Central, Servicios de Salud y Servicios locales de Educación.	93.093 (22,2%)	225.620 (53,7%)	46.655 (11,1%)	54.655 (13,0%)	420.023 (100%)
Municipalidades	27.179 (26,0%)	15.994 (15,2%)	61.498 (58,8%)	0	104.671 (100%)
Congreso	457 (44,5%)	548 (53,3%)	23 (2,2%)	0	1.028 (100%)
Poder Judicial	8.727 (72,7%)	3.279 (27,3%)	0	0	12.006 (100%)
Contraloría General de la República (CGR), Tribunal Constitucional y Fiscalía	4.399 (66,2%)	2.205 (33,2%)	11 (0,2%)	26 (0,4%)	6.641 (100%)
<b>Total de empleados</b>					<b>544.369</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes oficiales de la Dirección de Presupuesto (DIPRES), Poder Judicial, ACHMS<sup>13</sup> y portales de transparencia activa a diciembre de 2021.

Como se puede observar, las municipalidades presentan la más alta cantidad de honorarios, (58,8%). Le secunda, el grupo compuesto por el gobierno central, los servicios de salud y servicios locales de educación (11,1%), sin embargo, si se incluye al personal fuera de dotación (13%), este sector institucional alcanzaría un total de 24,1% de empleados que no detentarían la calidad de funcionario público.

Ahondando un poco más en los servicios de salud, un estudio de la DIPRES (2018:36) indicó que existían 30.123 personas contratadas a honorarios, destacando que los Servicios de Salud Metropolitano Central, Norte y Suroriente contaban con más de

<sup>12</sup> Personal fuera de dotación: De acuerdo con la DIPRES, corresponde a toda persona excluida del cálculo de la dotación efectiva, por desempeñar funciones transitorias en la institución, tales como cargos adscritos, personal contratado con cargo a proyecto o programas, honorarios a suma alzada, vigilantes privados y otro personal del Código del Trabajo.

<sup>13</sup> Asociación Chilena de Municipalidades: Informe Nacional de Capital Humano. (2016)

3.000 contratos a honorarios y el servicio de salud de Coquimbo tenía más de 1000 contratos de honorarios, este dato, podría explicar el por qué se presentan tantos casos en los servicios de salud (ver gráfico 5).

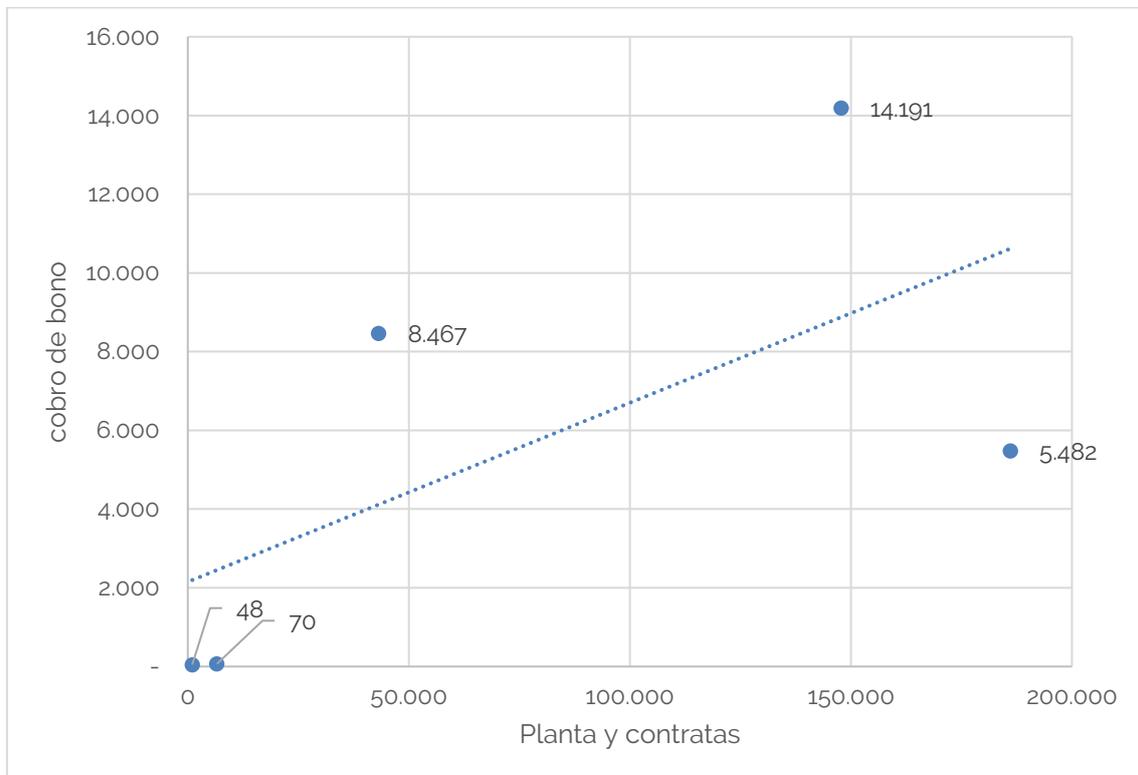
Lo anterior nos da un marco que genera la siguiente pregunta: ¿La condición de contrato a honorarios o personal fuera de dotación podría considerarse como un factor que influyó en el cobro del bono?

En efecto, como hipótesis emergente se podría decir, que la condición jurídica de honorario y personal fuera de dotación generó una mayor posibilidad para el cobro del bono clase media.

Para sostener esta hipótesis, se procedió a desarrollar una correlación entre el número de total de cobro del bono por grupo de instituciones y la cantidad de personal contratado, dividiendo el análisis entre los que poseen la categoría de funcionarios públicos y aquellos que son honorarios y personal fuera de dotación.

En el gráfico 6, se puede observar que, tanto en el gráfico de dispersión como en el resultado de la correlación, la condición de funcionario público y el cobro de bono tiende a ser moderada (0,64), lo que implica que hay una posibilidad intermedia entre el cobro del bono y quienes detentan esta calidad jurídica.

**Gráfico 6: Gráfico de dispersión plantas y contratados - bono**

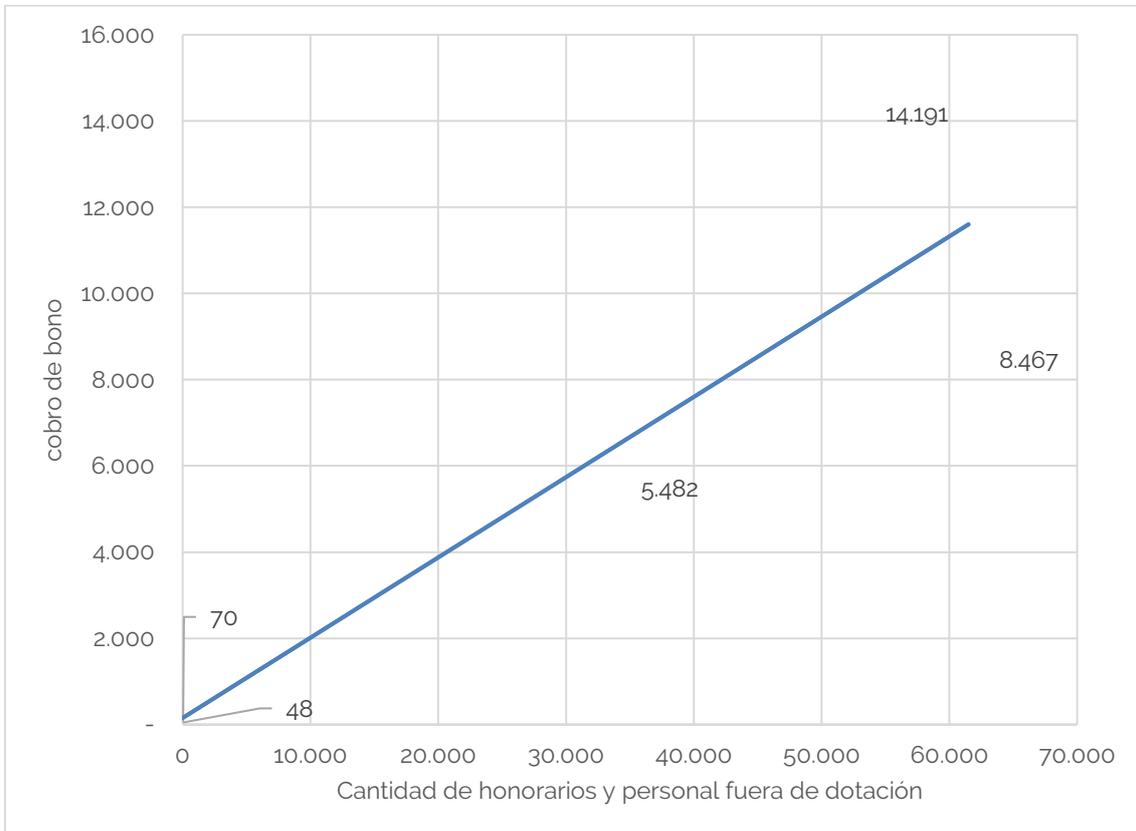


<i>R</i>	<i>Planta y Contrata</i>	<i>Cobro de bono</i>
	<i>Planta y Contrata</i>	1
	<i>Cobro de bono</i>	0,644521692

Fuente: Elaboración propia

En cambio, en el gráfico 7, se puede observar que los puntos son más cercanos al eje de dispersión, generando una correlación de 0,89, entre el cobro de bono y poseer ya sea calidad de honorario o personal fuera de dotación. En otras palabras, se presenta una correlación entre fuerte y perfecta, por ende, se podría afirmar hay una mayor factibilidad de cobro del bono en que quienes detentan esta calidad jurídica.

**Gráfico 7: Gráfico de dispersión de honorarios y personal fuera de dotación.**



<i>R</i>	<i>Honorarios</i>	<i>Cobro de bono</i>
	<i>Honorarios</i>	1
	<i>Cobro de bono</i>	0,89454429

Fuente: Elaboración propia.

En suma, la hipótesis emergente planteada podría ser plausible, sin embargo, se requeriría de datos con mayores detalles para su comprobación definitiva, como, por ejemplo, conocer la calidad jurídica de cada uno de los que cobraron el bono, lo que se ve poco probable dado que, frente a las consultas, el mismo SII indicó la imposibilidad entregar dicha información.

Con todo, cabe preguntarse, ¿era posible afirmar categóricamente por parte del SII que todos los que cobraron el bono eran funcionarios públicos?

## **7.2 Nivel de análisis específico: Gestión del SII y las instituciones afectadas.**

En este apartado se procederá a reportar los resultados de la encuesta realizada por medio de los portales de transparencia de cada institución, en donde se examinará la gestión realizada tanto del SII como el de las instituciones consultadas según la muestra determinada para estos efectos.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante señalar que en la trayectoria de la investigación hubo varias dificultades para un acceso fluido de la información pública que se estaba solicitando por este medio.

Un reflejo de lo indicado en el párrafo precedente fue que, para obtener el listado total de instituciones afectadas, se elevó una solicitud vía transparencia ante SII, sin embargo, en el mes de noviembre de 2020 el organismo denegó el requerimiento bajo el fundamento de la inexistencia de la información. Claramente la respuesta del SII al menos era contradictoria porque la prensa manejaba algunas cifras entregadas por la misma entidad, siendo un claro indicio de afectación al derecho de acceso a la información.

Finalmente, vía solicitud de amparo Rol c7904-20 del 20 de enero del 2021, ante el Consejo para la Transparencia, se pudo acceder al listado de las instituciones y con ello fue posible desarrollar la presente investigación.

### **7.2.1 Análisis de la respuesta de las instituciones.**

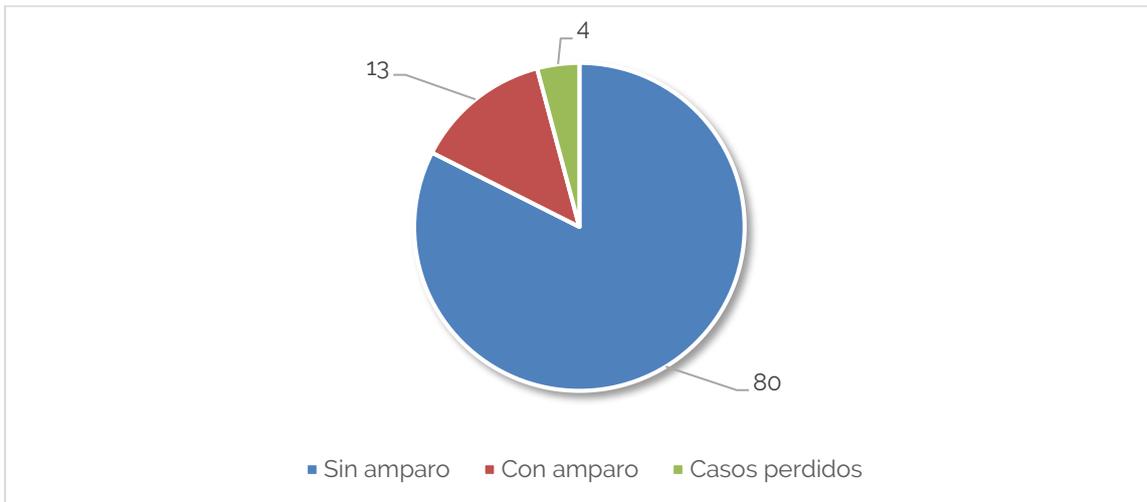
Tal como se mencionó en la estrategia de investigación, entre los meses de abril y mayo del año 2021, se solicitó del total de la muestra, es decir, 97 instituciones públicas, la información por medio del cuestionario diseñado para estos fines.

Del total de 97 instituciones consultadas, 80 de ellas respondieron satisfactoriamente a los requerimientos, entregando una respuesta ajustada a la normativa y cumpliendo los plazos para estos efectos.

Respecto de las 17 instituciones restantes, se debe indicar que se procedió a solicitar respuesta mediante el uso del recurso de amparo ante el Consejo para la Transparencia.

Como resultado final, en septiembre de 2021, fueron contestadas doce de las reclamaciones de amparo; se dieron por perdidos 4 casos, por cuanto: dos amparos no fueron contestados hasta la fecha de la presente investigación; una de ellas declaró no estar sometida a esta ley de transparencia (Empresa Correos de Chile) y un dato se considera no desarrollado por no interponer la acción dentro del plazo legal establecido en la legislación (ver Gráfico 8).

**Gráfico 8: Resultado final de las respuestas obtenidas de la muestra de instituciones.**



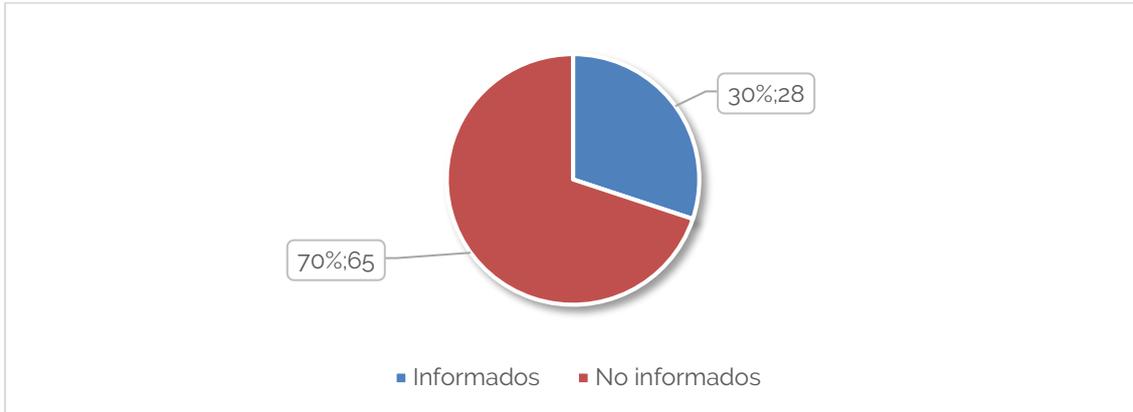
Fuente: Elaboración propia.

En suma, se pudo obtener una información efectiva de 93 instituciones, cuyo detalle de análisis se presentará en los siguientes puntos.

### **7.2.1 Análisis del manejo de información de cobro de bono de las instituciones consultadas.**

Frente a la pregunta sobre si la institución recibió información por parte del SII, que diera cuenta de que en el organismo existían empleados que cobraron el bono de clase media, tal como lo indica el resultado del gráfico 9, se observa que el 70% no recibió ningún tipo de información y, por otro lado, un 30% afirma que sí fueron informados.

**Gráfico 9: Casos sin información de cobro de bono v/s sin información.**



Fuente: Elaboración propia.

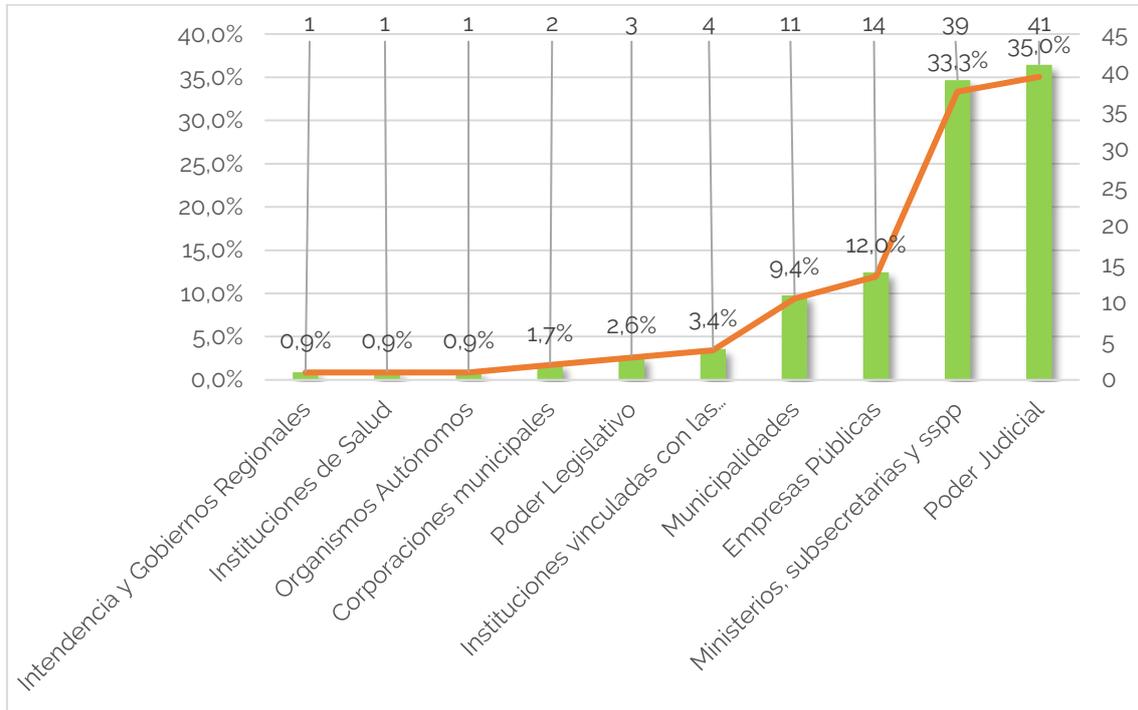
Si dicho porcentaje se extrapolase al universo del listado depurado (439), implicaría que 307 instituciones no habrían sido informadas (70%) y que 131 casos pudieron ser informados al respecto (30%).

Para corroborar la certeza de este hallazgo, en el intervalo de la investigación se procedió a solicitar al SII el listado de instituciones a las cuales le informaron sobre la situación de empleados con cobro indebido de los beneficios indicados en apartados precedentes. Nuevamente la petición fue denegada, pero finalmente gracias al amparo Rol C3899-21 del 7 de septiembre de 2021, el SII entregó la información solicitada el 1 de octubre del mismo año.

Como resultado, el SII reportó 137 instituciones a las cuales les había comunicado de los cobros. Con todo, en la revisión de las cifras se descubrió que 19 nombres se duplicaban o se señalaba a la misma institución con distintos nombres (ej. Policía de Investigación y PDI). Además, se detectó a una persona natural en el listado. En suma, el listado depurado alcanzó a las 117 instituciones, guarismo que, si se compara con la extrapolación realizada anteriormente, es decir, 131 casos, resulta una cifra bastante cercana a la proyección realizada en este estudio, por lo tanto, este contraste aporta a la confiabilidad de la información tratada en esta investigación.

En el gráfico 10, se refleja la distribución de las instituciones que fueron informadas, siendo categorizadas según grupo.

**Gráfico 10: Distribución las 117 Instituciones informadas del cobro de bono**



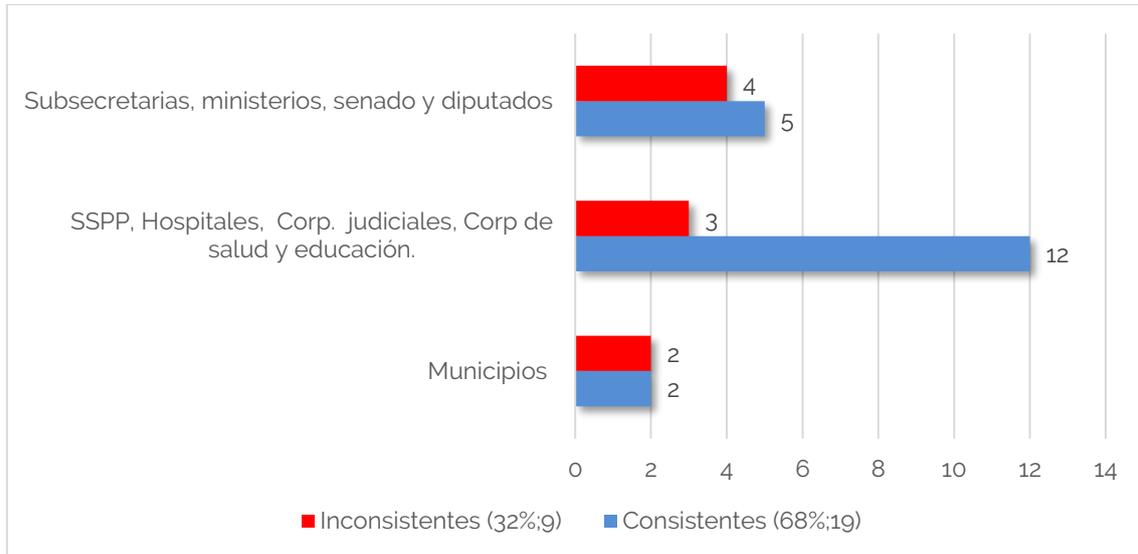
Fuente: Elaboración propia.

Si se tiene presente que en 232 municipios hubo cobro de bonos y que la cantidad de entidades edilicias informadas de los casos por parte del SII llegaron a 11, se obtiene una tasa de 4,7%. Lo mismo ocurre en el caso de las instituciones de salud, en la cual solo 1 de las 42 entidades fue informada. Además de la evidente falta de comunicación, cabe preguntar, ¿Puede una jefatura de servicio tomar una decisión si no cuenta con la información? o ¿Cada una de las instituciones públicas deberían haber consultado sobre la situación de sus funcionarios ante el SII?

### 7.2.2 Análisis de la consistencia de datos institucionales versus datos entregados por el SII

De los 28 casos que declararon haber recibido la información, 19 (68%) expresaron que los datos eran consistentes respecto a los datos que fueron entregados por el SII a la investigación, sin embargo 9 (32%) instituciones indicaron que no había coincidencia, tal como lo refleja el gráfico 11:

**Gráfico 11: Consistencia de datos institucionales versus datos entregados por el SII**



Fuente: Elaboración propia.

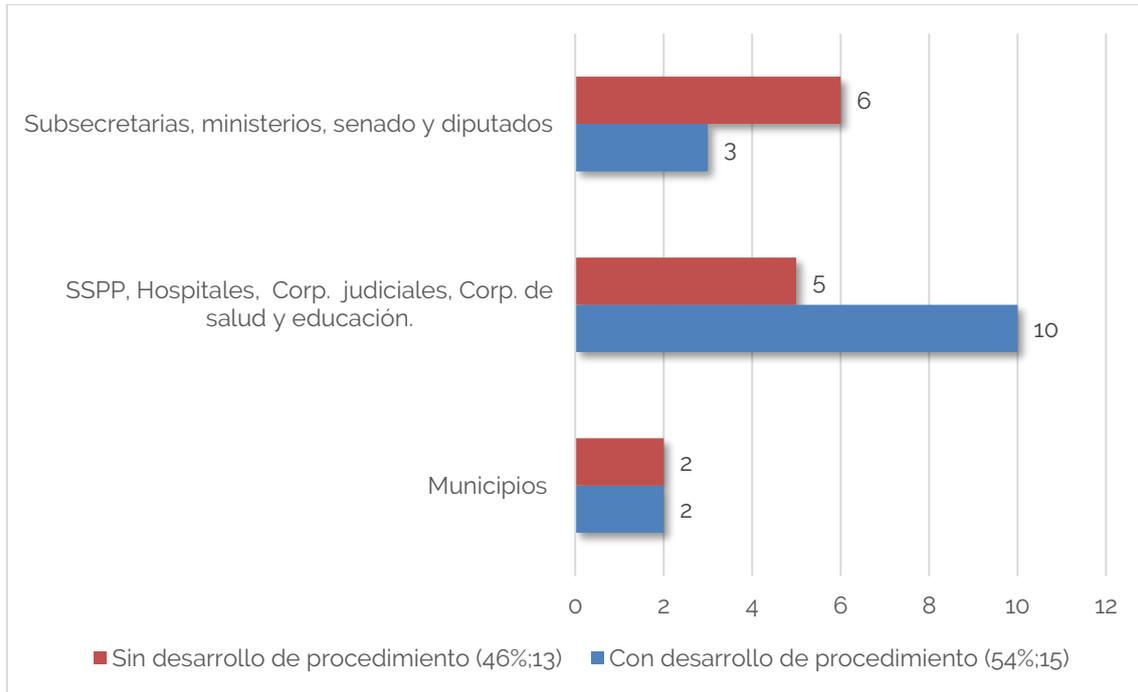
Frente a estos resultados, cabe preguntarse: ¿qué tan segura era la información para que cada entidad pública y, en especial sus jefaturas, pudiera tomar una decisión correcta?

En forma reiterativa, volvemos a preguntar: de la cantidad de empleados que cobraron el bono, ¿cuántos de ellos eran funcionarios públicos? y ¿cuáles no? ¿cumplían con los requisitos para el cobro del bono?

### **7.2.3 Análisis de los procedimientos administrativos disciplinarios de las instituciones frente al cobro indebido del bono**

El análisis final, aborda si las instituciones desarrollaron procedimientos administrativos disciplinarios como sumarios, investigaciones u otras acciones ante la evidencia. Los resultados se pueden apreciar en el siguiente gráfico:

## Gráfico 12: Procedimientos administrativos disciplinarios desarrollado en las instituciones afectadas



Fuente: Elaboración propia.

Como respuesta a la pregunta, las instituciones que no desarrollaron procedimientos administrativos (46%), argumentaron los siguientes motivos: a) El dictamen N° E 53635/2020 de la CGR, que indicaba la necesidad de esperar hasta que el SII haya finalizado el procedimiento para la determinación de las responsabilidades administrativas de los funcionarios que obtuvieron el bono clase media sin cumplir con los requisitos legales; b) Estaban a la espera de que los funcionarios devolvieran los bonos; c) No se inició sumario, dado que se comprobó la devolución del bono; d) Antes de iniciar los sumarios, se procedió a solicitar mayor cantidad de información al SII; y e) Que el inicio de sumarios quedaba bajo el criterio del jefe de servicio.

El resto de las instituciones (54%), solo indicaron que los sumarios administrativos estaban en proceso.

Queda claro que no existió uniformidad en los criterios para iniciar o no un sumario o una investigación. Se presentó una coexistencia dicotómica entre los que sí iniciaron sumarios y los que no. Esto da señales claras que las entidades públicas no tienen un estándar para actuar, que no cuentan con una información de calidad o que las orientaciones son tan confusas que generan una multiplicidad de criterios en las decisiones frente a un mismo caso o incluso no actúan por desconocimiento.

## 8. Conclusiones

Como balance final, del total de los 37.100 casos, se le debe sustraer 5.076, por cuanto según el propio SII informó que el cobro del bono estaría justificado (ver tabla 1). Asimismo, se debe restar 695 empleados de las fuerzas armadas, fundaciones y corporaciones privadas que, en estricto rigor, no se pueden catalogar como funcionarios públicos.

Además, si se descuenta el personal contratado por las empresas estatales, Banco Estado y Correos de Chile, los que tampoco pueden ser catalogados como funcionarios públicos, es decir, 2.003 personas, el balance final serían 29.396 casos, es decir, un 20,7% menor a lo informado por el SII en los medios. Esta cifra representaría a un 5,4 % del total del personal civil empleado por el estado.

Es más, se podría asegurar que 10.829 de los 29.396 casos, eran funcionarios públicos por cuanto devolvieron el bono de clase media, esto según, la información entregada por el SII (ver tabla 1). Sin embargo, aún quedaría 18.567 casos sin resolver en el sentido de responder: ¿cuántos de estos cumplen los requisitos para el cobro del beneficio?, ¿si ostentan la calidad jurídica de funcionarios públicos o son honorarios o personal fuera de dotación?

La falta de precisión de la información provista por el SII fue crucial en este sentido, se debió hablar de empleados contratados por el estado y aclarar que dentro de este universo había funcionarios, honorarios y personal fuera de dotación. Pudo haber detallado, por ejemplo, que el 39% de los cobros correspondían a empleados de instituciones de salud, un 23,3% a municipios y un 12,7% a servicios públicos y superintendencias, entre otras aclaraciones.

Por otro lado, la cantidad de personas contratadas a honorarios o personal fuera de dotación podría explicar una mayor posibilidad de cobro de bono por este grupo, esto en concordancia a la correlación desarrollada para verificar la hipótesis emergente. Es conocido por todos que, en general, los honorarios en Chile tienen una alta precariedad laboral, pudiendo ser despedidos en cualquier momento.

Ahondando lo anterior, en el trabajo de indagación se pudo detectar que los Municipios afectados por el cobro del bono, tenían empleados a honorarios que representaban a más del 80% del total del personal, muchos de ellos con trabajos de muy baja cualificación. Con todo, el SII los catalogó como funcionarios públicos a pesar de que la ley N° 18.883, indica lo contrario, ayudando con ello a la distorsión de la información.

Desde un punto de vista de la probidad, y en especial, el principio de Integridad, no se puede negar que hubo funcionarios que obtuvieron beneficios financieros por el bono sin que le correspondiese. Sin embargo, el 94,6 % del personal contratado por

el aparato estatal no hizo uso del bono de clase media, entonces, se podría decir que, con respecto al fenómeno del bono, predominó un comportamiento probo de todos los empleados, tanto de los funcionarios propiamente tal como aquellos que tienen calidad de honorario o es personal fuera de dotación.

En relación, al acceso de la información y teniendo presente lo indicado por el CIDH respecto a la obligaciones positivas y negativas para que los Estados garanticen el derecho de acceso a la información, se pudo observar que se generaron obstáculos innecesarios por parte de algunas instituciones que impedían la fluidez del derecho a la información, aludiendo a: motivos de carácter jurídicos; resguardo de información; o la falta de capacidad de procesamiento de datos.

Sin embargo, todas las argumentaciones de negación de información fueron totalmente revertidas gracias a los recursos de amparo interpuestos ante el Consejo de la Transparencia. El recurso de amparo garantizado por la ley chilena, como obligación positiva del estado, cumplió con los estándares que implica el ejercicio de este derecho.

En cuanto a la calidad de la información entregada por el SII, hubo falta de rigurosidad y precisión, lo que generó problemas de certeza y seguridad en las cifras, esto puede inducir a sesgos o errores no forzados. Por ello en el proceso de investigación se tuvo que revisar en profundidad cada uno de los datos y establecer mecanismos de contrastación para corregir las distorsiones. Claramente la gestión de la información del caso no ayudó a fortalecer el derecho al acceso de la información, especialmente porque desequilibra la simetría de conocimiento entre los ciudadanos y autoridades, en favor de estas últimas.

Como paradoja, se pudo observar grandes carencias informativas entre y en las mismas instituciones públicas de la muestra. Una gran parte de ellas (70%) desconocían la existencia de cobros indebidos. También se presentaron varios casos en que las cifras no eran coincidentes entre el número reportado por el SII a la investigación y el que manejaban las propias instituciones. Se suma, además, la falta de criterios uniformes en la toma de decisiones para abordar aquellos casos en que había certeza de cobro indebido del bono clase media, por ejemplo, en algunas instituciones se desarrollaron sumarios o investigaciones sumarias, mientras que en otras no. Esto es complejo, dado que en los estatutos que regulan a los funcionarios municipales y funcionarios públicos (ley N° 18.883 y ley N° 18.834) indica que se tiene que cumplir con el deber de denunciar ante la autoridad aquellos hechos ilícitos o irregulares del que hayan tomado conocimiento, en este sentido, las autoridades del SII, debieron ser más eficientes en informar a la totalidad de instituciones afectadas.

En el marco de lo anterior, aquellas instituciones que no hicieron nada frente a la falta comprobada de sus funcionarios, debilitaron los principios éticos del concepto de probidad y la función pública.

Respecto al desarrollo del gobierno abierto, se pudo apreciar que, para el caso, la información fue inexistente en los portales, no existió la posibilidad de acceder fácilmente a datos públicos que permitieran el desarrollo de la investigación en las instituciones estatales afectadas y, claramente, por parte de algunas entidades públicas no hubo la debida colaboración que fomenta el gobierno abierto entre la sociedad civil y el aparato público, lo que de un modo u otro no aporta al fortalecimiento de la transparencia.

Por último, a juicio de la investigación, aquellos funcionarios(as) que cobraron indebidamente el bono, pero lo devolvieron, al menos deberían tener una anotación de demérito en su hoja de vida como sanción administrativa mínima. La falta a la probidad no puede quedar impune, porque promueve una negativa cultura respecto a la responsabilidad y precariza la ética pública que deberían tener todos los(as) funcionarios(as) públicos sin excepción.

## **9. Reflexiones finales**

Se pudo comprobar el buen funcionamiento de la normativa e institucionalidad que garantiza la transparencia y el acceso a la información en Chile, al margen de aspectos que pueden y deben mejorarse en aquéllas. Ninguna democracia actual puede funcionar correctamente, si sus ciudadanos no tienen posibilidad de conocer qué hacen y cómo deciden las autoridades. Y gracias a que las obligaciones que la Ley 20.285 impone a diversos organismos sujetos a ella y la labor del Consejo para la Transparencia, se cumplen de forma razonable, fue posible realizar esta investigación y acercarse a la verdad de los hechos.

Es indispensable, a partir del caso de los "37 mil funcionarios", elevar el conocimiento y compromiso institucional, de organismos como el SII, entre otros, con principios fundamentales como son la presunción de inocencia, el debido proceso y el estado de derecho, mediante el uso de los términos jurídicos correctos, velando por la oportuna tramitación de los procedimientos administrativos disciplinarios, evitando generalizaciones y las condenas previas a través de medios y de redes sociales.

Para lograr ese objetivo, resulta fundamental también tener presente la distinción entre empleo de planta, empleo a contrata y contratado a honorarios profesionales, que solo los dos primeros corresponden a funcionarios públicos en sentido legal en Chile, que para establecer la responsabilidad funcional existen procedimientos que aseguran los derechos a la defensa y presunción de inocencia, y que todos los funcionarios pueden incurrir en diferentes responsabilidades, penal, civil y también administrativa, de forma autónoma, a partir de un mismo hecho.

Por último, y más allá de la pertinencia y necesidad social del bono entregado por la aplicación de la Ley N° 21.252, las dificultades y problemas que enfrentó el SII no solo para asegurar que los solicitantes cumplieran con los requisitos para obtenerlo, sino sobre todo para verificar la legalidad de las solicitudes y la tramitación de sumarios

o investigaciones administrativas allí en donde fueran procedentes, evidencia que es indispensable evaluar bien, antes y después de adoptada la política social, a qué organismo se le hará responsable de su ejecución.

En este caso, se pudo comprobar cómo al sumar las competencias atribuidas por la Ley N°21.252 al SII, a las ya importantes y complejas tareas cumplidas por ese organismo, dificultó su funcionamiento y eficiencia, dada la cantidad de solicitudes y casos en los cuales ejercer verificación y que seguramente no estaban preparados, con todo, ello no justifica su conducta respecto al proceso para acceder a la información pública que este manejaba.

### **Bibliografía**

ABU-SHANAB, EMAD. (2015) "Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model", *Government Information Quarterly*, Volume 32, Issue 4, pp. 453-463, recuperado el 23 de enero de 2022, desde: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.002>

ARAOS, JAIME. (2003) "*La ética de Aristóteles y su relación con la ciencia y la técnica*". *Revista electrónica diálogos educativos. AÑO 3, N° 6*, recuperado el 6 de diciembre de 2021, desde: <http://revistas.umce.cl/index.php/dialogoseducativos/article/view/1281>

BERMÚDEZ, JORGE y MIROSEVIC, CAMILO (2008). El acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXI 2o Semestre*, pp. 439-468. Consultado el 27.08.22 en: <https://bit.ly/3e1v3uS>

BLANKE, HERMANN, Y PERLINGEIRO, RICARDO (2018) "The Right of Access to Public Information" Ed. Springer. Germany.

BOIX, ANDRÉS (2015). Transparencia, participación y procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias para un modelo de open government. En: Lorenzo Cotino Hueso, Jose L. Sahuquillo Orozco y Loreto Corredoira y Alfonso (Ed.), *El paradigma del gobierno abierto: retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*. Madrid: Universidad Carlos III. Consultado el 27.08.22 en: <https://bit.ly/3wzyRu3>

CAMACHO, GLADYS. (2018). Sobre la transparencia, el derecho de acceso a la información pública y los deberes de publicidad. Su diferencia conceptual y práctica. *Revista de Derecho Público. Número Especial*, pp.75-95. Consultado el 27.08.22 en: <https://bit.ly/3AkPxgq>

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, CIDH, (2012) "El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano" recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%202012%20da%20edicion.pdf>

COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE, (1995) "*Standards in the public life.*" Recuperado el 20 de enero de 2022, desde [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/336919/1stInquiryReport.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336919/1stInquiryReport.pdf)

CONTRERAS, PABLO y GARCÍA, GONZALO (2009). Derecho de Acceso a la Información en Chile: nueva regulación e implicancias para el sector de la defensa nacional. *Estudios Constitucionales*, Año 7, No. 1, pp. 137-175. Consultado el 27.08.22 en: <https://bit.ly/3KpF80R>

CONTRERAS, PABLO y PAVÓN, ANDRÉS (2012). La Jurisprudencia del Consejo para la Transparencia sobre Acceso a la Información Pública y Seguridad de la Nación. *Revista Ius et Praxis*, Año 18, No. 2, pp. 343-386. Consultado el 27.08.22 en: <https://bit.ly/3pRiMvK>

COTINO, LORENZO (2018). Algunas propuestas de mejora de la normativa del derecho de acceso a la información. *Dilemata* No. 27 (número dedicado a El buen gobierno y la transparencia), pp. 263-279. Consultado el 27.08.22 en: <https://bit.ly/3pPQp1i>

DIARIO LA TERCERA. (22 de enero de 2021). "80% de los trabajadores que accedieron al bono clase media sin cumplir requisitos no lo devolvió". Santiago: Chile.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, DIPRES, (2018) "Caracterización del Gasto en Personal de los Servicios de Salud". Publicación de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile. Recuperado el 27 de noviembre del 2021 en [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-171767\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-171767_doc_pdf.pdf).

DROGUETT, CARMEN (2019) "*El Derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental y su reconocimiento en la jurisprudencia constitucional chilena*" *Revista Española de la Transparencia* Núm. 9. Segundo Semestre 2019 ISSN 2444-2607. Págs. 133-159

FISHEDEN, JERRY, & THOMPSON, MARK. (2012). "*Digital Government, Open Architecture, and Innovation: Why Public Sector IT Will Never Be the Same Again*". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23, pp.977-1004. Oxford: England.

- GIROUX, SYLVAIN Y TREMBLAY, GINETTE. (2011) *Metodología de las Ciencias Humanas*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México D.F. México.
- JOHNSON, RUSSELL & CHANG, DAISY (2008), *Relationships Between Organizational Commitment and Its Antecedents: Employee Self-Concept Matters*. *Journal of Applied Social Psychology*, 38, 2, pp. 513-541.
- METZINGER, THOMAS. (2014) "*Spirituality and Intellectual Honesty*" *Johannes Gutenberg-Universität Philosophisches Seminar FB*, recuperado el 20 de enero de 2022, desde [https://www.blogs.uni-mainz.de/fb05philosophieengl/files/2013/07/TheorPhil\\_Metzinger\\_SIR\\_2014\\_English.pdf](https://www.blogs.uni-mainz.de/fb05philosophieengl/files/2013/07/TheorPhil_Metzinger_SIR_2014_English.pdf)
- MUÑOZ, CARLOS. (2016). *Metodología de la investigación*. Oxford. México
- NACIONES UNIDAS (2021) "*World Economic Situation and Prospects as of mid-2021*", recuperado el 26 de julio 2021, desde: [www.bit.ly/wespreport](http://www.bit.ly/wespreport).
- NOGUEIRA, HUMBERTO. (2005) *Aspectos de una Teoría de los Derechos Fundamentales: La Delimitación, Regulación, Garantías y Limitaciones de los Derechos Fundamentales*. *Ius et Praxis*, Talca, v. 11, n. 2, p. 15-64. Disponible en <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122005000200002>.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO [OCDE] (2016), "*Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, recuperado el 22 de enero de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>. París: Francia
- OSZLAK, OSCAR. y KAUFMAN, ESTER. (2014) "*Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*" recuperado el 20 de enero de 2022, desde <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>
- RAMÍREZ, ÁLVARO. y NASER, ALEJANDRA (2017). "Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región", LC/L.3802, Serie Manuales ILPES/CEPAL N° 81. Santiago: Chile
- ROSE, JHONATTAN (2014) "*The Public Understanding of Political Integrity*". Ed. *Palgrave Macmillan*. Londres: Inglaterra.
- RUVALCABA- GÓMEZ, E. (2019) "*Gobierno abierto: un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas*". *Instituto Nacional de Administración Pública, Colección Monografías*. pp. 261-278. Madrid: España.
- SHELTON, DINA & GOULD, ARIEL (2013) *Positive and negative obligations*. In: Shelton D (ed) *The Oxford Handbook of international human rights law*. Oxford University Press, Oxford, pp 563-58

SHORE, LYNN ET AL (2004) " The employee-organization relationship: A timely concept in a period of transition. In J. J. Martocchio (Ed.), *Research in personnel and human resources management*, Vol. 23, pp. 291–370). Elsevier Science/JAI Press. [https://doi.org/10.1016/S0742-7301\(04\)23007-9](https://doi.org/10.1016/S0742-7301(04)23007-9)

SOUSA, JOSÉ (2010). *La Experiencia de Chile en la Transparencia y Acceso a la Información: El Cambio Institucional del Gobierno Central Ante las Nuevas Disposiciones Normativas*. Santiago.

VALDIVIA, JOSÉ. (2018). *Manual de Derecho Administrativo*. Santiago: Editorial Tirant lo Blanc.

WOODS, LORNA. (2012). User generated content: Freedom of expression and the role of the media in a digital age. In M. Amos, J. Harrison, & L. Woods (Eds.), *Freedom of expression and the media* (pp. 141 et seqq.). Leiden, the Netherlands/Boston: Martinus Nijhoff.