

MINUTA DE LOS CONTENIDOS DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO NACIONAL Y OTROS CUERPOS LEGALES EN LO RELATIVO A PROBIDAD Y TRANSPARENCIA

Concepto y Objetivos:

Esta moción busca que el sistema de probidad y transparencia esté constituido por el conjunto de medidas de diferente rango normativo, incluidas las de orden simplemente administrativo, que se relacionan con los principios generales y las reglas específicas que fijan las conductas debidas en esas materias; con la organización, los procedimientos y las sanciones destinados a asegurar su respeto; con el apoyo estable con que se pretende orientar sobre su aplicación; y con el seguimiento o monitoreo destinado a verificar su cumplimiento.

Así, existen diversos temas que parece conveniente abordar en relación con la probidad y transparencia, que giran alrededor de dos principales núcleos de contenidos: un perfeccionamiento normativo y otro de carácter orgánico y procesal.

I.- Perfeccionamiento normativo

Resulta indispensable revisar las disposiciones vigentes, para elevar los estándares exigidos a la conducta parlamentaria, pero, al mismo tiempo, precisar con claridad el comportamiento deseable, de forma de evitar interpretaciones y ofrecer certeza tanto a quien realiza una acción u omisión como a quien desee evaluarla. No basta con reprochar las conductas que se estimen distanciadas de la probidad y la transparencia, sin describir al menos su núcleo esencial con la nitidez suficiente que permita configurarlas antes de entrar a examinar la conformidad o desarmonía entre tales principios y los actos realizados en un caso concreto.

Se proponen, sobre el particular, las ocho ideas siguientes:

1. Precisar el impedimento que afecta a los parlamentarios para promover y votar determinados asuntos.

La experiencia ha demostrado, por una parte, la insuficiencia del actual artículo 5º B de la Ley Nº 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional para hacerse cargo de la concepción actual que se tiene sobre el respeto al principio de probidad en lo que concierne a la conducta parlamentaria, por otra parte, su falta de armonía con los diversos mecanismos de resguardo que contempla al respecto el artículo 8º de la Carta Fundamental y, además, la conveniencia de contar con procedimientos expeditos para resolver las cuestiones que se susciten sobre el particular.

Teniendo en vista esas reflexiones, se estima conveniente reformular tal precepto, comenzando por reivindicar el mandato popular de los parlamentarios, que les habilita para promover, debatir y votar las distintas iniciativas sometidas a su conocimiento, para luego consignar los elementos de hecho que justifican restringirlo, de modo que esta materia quede lo más acotada posible.

2. Prohibir en forma expresa el uso de información privilegiada.

Se estima conveniente elevar a rango legal la norma reglamentaria, vigente en el Reglamento de la Cámara, conforme a la cual se consigne que los diputados y, a partir de ahora, los senadores no pueden divulgar ni usar, en beneficio propio o de otras personas, la información que no se encuentre disponible para el público, a la que tuvieran acceso en razón de la función que desempeñan y cuyo conocimiento sea capaz de influir en las decisiones de orden económico o de otra naturaleza que puedan tomar las personas.

3.- Reforzar el deber de asistencia, agregando la aplicación de la sanción que establezca el reglamento por su incumplimiento injustificado, en el caso de sesiones de Sala.

La Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional consagra el deber de los parlamentarios de asistir a las sesiones de la Cámara y de las comisiones a que pertenezcan. Se propone también elevar a rango legal la normativa reglamentaria de la Cámara en que la ausencia injustificada a las sesiones de Sala es sancionada en la forma que determine el respectivo reglamento. Es preciso señalar que, en el caso de las sesiones de comisiones, existe el mecanismo reglamentario del reemplazo por otro parlamentario.

4.- Evitar que el impedimento altere el cómputo de los quórum y mayorías especiales.

En la actualidad, para computar los quórum y mayorías no se consideran como senadores y diputados en ejercicio los que se encuentren desaforados y los que estén ausentes del país con permiso constitucional. Es evidente que los que estén impedidos para votar un asunto también se deben considerar dentro de aquellos que no están en ejercicio, respecto de aquella materia específica de que se trate, y así conviene precisarlo.

5.- Fijar parámetros objetivos para la rendición anual de cuentas institucional.

Con la entrada en vigencia, el pasado 21 de julio, del nuevo artículo 56 bis de la Constitución Política, introducido por la ley N°20.854, se consagró la obligación del Presidente del Senado y del Presidente de la Cámara de Diputados de rendir una cuenta pública anual, durante el mes de julio, sobre las actividades realizadas por las Corporaciones que presiden. De esta forma el Congreso Nacional se incorporó al mecanismo establecido en nuestro ordenamiento jurídico, desde hace largo tiempo, para el Presidente de la República y para el Presidente de la Corte Suprema.

Sin perjuicio del desarrollo reglamentario que efectúe cada Cámara sobre el contenido de la respectiva cuenta, resulta útil establecer bases comunes, que incluyan consideraciones técnicas y que garanticen que la información sobre la gestión del año anterior utilice un lenguaje de fácil comprensión, que sea comparable con las otras cuentas que se efectúen y que ayude a promover el conocimiento y la formación de opinión por parte de la ciudadanía.

6. Prohibir expresamente la contratación de familiares y personas jurídicas relacionadas con los parlamentarios, o con funcionarios directivos del Congreso.

En conformidad con la normativa sobre asignaciones parlamentarias aprobada por el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias mediante las Resoluciones N° 01 y 02, de 5 de septiembre de 2011, es posible la contratación con cargo a esas asignaciones, sea como personal de apoyo o asesor externo, de familiares de parlamentarios, siempre que lo autorice la Comisión de Ética y Transparencia de la respectiva Cámara. Esta Corporación adoptó el criterio de prohibir esas contrataciones, por lo que se eleva a rango legal tal acuerdo.

7. Dar nuevas reglas sobre publicidad en el caso de comisiones.

Se estima conveniente acercar los procedimientos de ambas Cámaras en relación con el trabajo de Comisiones. Para tal efecto, por ejemplo, se considera útil que se establezca en los reglamentos un régimen de audiencias públicas y participación ciudadana para apoyar el trabajo de las comisiones, que sea compatible con el asunto a informar y la urgencia con que esté calificado.

Asimismo, no obstante que las sesiones de comisiones constituyen deliberaciones previas a la adopción de la decisión por la Sala, se establece que cada Cámara acordará las medidas de difusión de dichas sesiones que considere adecuadas, recurriendo especialmente a la tecnología audiovisual, en términos siempre de respetar el cumplimiento de su objetivo básico de ilustrar a la Sala.

Dentro del mismo marco, también se procurará homogeneizar los documentos que elaboran las Comisiones, principalmente los informes que dan cuenta de su trabajo, y permitir que se anticipe el conocimiento público de los mismos.

8.- Profundizar la separación entre la función parlamentaria y el ejercicio del lobby o gestión de intereses particulares.

La ley N° 20.730 regula la publicidad del lobby y de la gestión de intereses particulares que realizan los sujetos activos respecto de los parlamentarios y otros sujetos pasivos, quienes están obligados a consignar las reuniones o audiencias que celebren, los donativos que reciban y los viajes que realicen.

Las personas que ejercen la actividad de lobby o gestión de intereses particulares realizan la promoción, defensa o representación de tales intereses determinados, que la ley define como "cualquier propósito o beneficio, sean o no de carácter económico, de una persona natural o jurídica, chilena o extranjera, o de una asociación o entidad determinada".

La actual normativa no diferencia suficientemente tal conflicto de intereses, que se produce al menos en dos casos. Por una parte, respecto de los parlamentarios que cesen en sus cargos y, por otra, respecto del personal que las Cámaras han contratado para que colaboren con los parlamentarios en el ejercicio de su función pública.

9.- Incrementar las materias propias del Congreso Nacional comprendidas dentro de la obligación de transparencia activa.

El artículo sexto de la ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, establece que el Congreso Nacional se rige por el principio de la transparencia en el ejercicio de la función pública. Acto seguido, dispone que las Cámaras deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado, en lo pertinente y deberán especialmente publicar, además, la asistencia de los parlamentarios a las sesiones de Sala y de comisiones, las votaciones y elecciones a las que concurran y las dietas y demás asignaciones que perciban.

Como un paso más en la política de transparencia del Congreso Nacional, que lo destaca en el ámbito parlamentario internacional, se propone agregar mayor información a la que se estableció en el referido artículo sexto el año 2008, en que se publicó el mencionado cuerpo normativo.

II.- Perfeccionamiento orgánico y procesal.

En esta materia se plantean cuatro ideas fundamentales.

1.- Sistematizar las normas sobre probidad y transparencia en un Título especial de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Este propósito no obedece sólo a la mayor relevancia que se estima conveniente asignarles, sino a la conveniencia de coordinar las disposiciones legales que se refieren al Congreso Nacional en cuerpos normativos específicos con las reglas propias de ambas Corporaciones, las que se revisan, complementan y adicionan con nuevos preceptos comunes.

Esta sistematización facilitará, además, que las materias que luego se desarrollen mediante la reglamentación propia de cada Cámara descansen sobre una misma base normativa.

2.- Robustecer a las Comisiones de Ética y Transparencia.

Se propone sistematizar y desarrollar en mayor medida la competencia de la Comisión de Ética y Transparencia, que ha sido ampliada por diversas leyes, e incluir en forma expresa la posibilidad de emitir recomendaciones o instrucciones sobre buenas prácticas parlamentarias.

Por otro lado, es útil complementar la norma vigente que obliga a comparecer ante dichas comisiones al senador o diputado que hubiere sido citado por ellas, con la posibilidad de aplicarle una sanción, de plano.

También se hace necesario, para contar con pautas comunes de trabajo, establecer las bases de los procedimientos que aplicarán dichas Comisiones y fijar las sanciones que podrán aplicar en los casos que no la tengan determinada por ley. Las sanciones que se consideran son el llamado al orden; la amonestación y la censura, que llevarán consigo como pena anexa la de multa. En el primer caso, la multa será de hasta el 2% de la dieta parlamentaria; en el segundo, desde más del 2% y hasta el 5% de la dieta, y en el tercero, desde más del 5% y hasta el 15% de la dieta.

3.- Crear la Dirección de Ética y Transparencia Parlamentaria, como órgano de trabajo común al Senado y la Cámara de Diputados.

La revisión de la experiencia extranjera, por ejemplo, los casos de Canadá, Estados Unidos de América y, particularmente del Reino Unido, demuestra que, en aras de generar mayor transparencia, resulta útil instaurar, junto a un órgano parlamentario, otro externo o independiente, de modo que se produzca una interacción, en términos, por ejemplo, de que el primero se reserve las facultades normativas y sancionatorias y el otro se haga cargo de la fiscalización, la investigación que sea necesaria y la ejecución de otras labores, como capacitación o difusión.

La situación chilena recomienda que el apoyo a las Comisiones de Ética y Transparencia se brinde por un órgano especializado común, que cumpla funciones propias y además efectúe proposiciones para la resolución de cada Comisión.

Se propone, al efecto, crear una Dirección de Ética y Transparencia Parlamentaria, integrada por un Director Ejecutivo y dos especialistas independientes; el primero se designará por medio del Sistema de Alta Dirección Pública, y los especialistas uno por una Cámara, a propuesta de la Comisión respectiva. Las Salas deberán aprobar las propuestas por los dos tercios de sus miembros en ejercicio. Durarán seis años en sus cargos y se renovarán alternadamente -para lo cual tendrán un período distinto en su primera designación-, pudiendo ser reelegidos.

Las principales funciones de este órgano de trabajo común serían apoyar a las Comisiones de Ética y Transparencia en los cometidos que éstas le encomienden; particularmente, informarles sobre la circunstancia de encontrarse acreditados los hechos a que se refiere un asunto de que estén conociendo. Igualmente, apoyar a los parlamentarios en el cumplimiento de las obligaciones legales relacionadas con probidad, transparencia o acceso a la información pública, dentro del marco que señalen las Comisiones respectivas.

4.- Establecer con carácter permanente el Grupo Bicameral de Transparencia, con la denominación de Comisión Bicameral de Transparencia.

En marzo de 2011, Senadores y Diputados de diversos partidos políticos convinieron en formar un Grupo Parlamentario pro Transparencia, con el propósito de aunar criterios y analizar en conjunto iniciativas de ley e indicaciones en materias de transparencia. Los días 12 y 13 de enero de 2012 se efectuó el Seminario Internacional sobre Transparencia e Integridad en los Congreso Nacional y en el sistema de Partidos Políticos, organizado por la Comisión de Ética y Transparencia del Senado, al término del cual se emitió la "Declaración de Santiago sobre sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos". Luego de ser aprobada esa Declaración por el Senado, en virtud de un acuerdo adoptado el 5 de junio de 2012 y otro, aprobado por la Cámara de Diputados el 16 de octubre del mismo año, con el propósito de dar un expreso respaldo institucional al referido Grupo Parlamentario, se constituyó formalmente un Grupo Bicameral de Transparencia el 7 de noviembre de 2012, destinado a impulsar la ejecución de las propuestas contenidas en esa Declaración, así como a promover iniciativas legales y políticas públicas que aseguren y profundicen la transparencia. Hasta la fecha, el Grupo Bicameral de Transparencia ha sido un instrumento útil para coordinar las actividades que ambas Cámaras

realizan en esas materias, tanto en el ámbito nacional como internacional, en los que ha conseguido la colaboración y el respaldo de diversos organismos.