

## **PROYECTO DE FORTALECIMIENTO AL CONGRESO EN MATERIA DE PROBIDAD Y TRANSPARENCIA**

**(Boletín N° 10264-07)**

### **Introducción**

El 19 de agosto del año pasado, ingresó a tramitación una moción de los Senadores De Urresti, García Ruminot, Guillier, Larraín y Patricio Walker que Modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y otros cuerpos legales en lo relativo a probidad y transparencia. Este proyecto busca 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.

En particular se propone:

- Precisar el impedimento que afecta a los parlamentarios para promover y votar determinados asuntos.
- Prohibir en forma expresa el uso de información privilegiada.
- 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.
- Evitar que el impedimento altere el cómputo de los quórum y mayorías especiales.
- Fijar parámetros objetivos para la rendición anual de cuentas institucional.
- Prohibir expresamente la contratación de familiares y personas jurídicas relacionadas con los parlamentarios, o con funcionarios directivos del Congreso.
- Dar nuevas reglas sobre publicidad en el caso de comisiones.
- Profundizar la separación entre la función parlamentaria y el ejercicio del lobby o gestión de intereses particulares.

El Consejo Asesor Presidencial realizó una serie de recomendaciones que apuntan en el sentido de aumentar la transparencia y probidad de los parlamentarios, el trabajo de las Comisiones de Ética y las sanciones por infracciones a sus deberes, entre ellas:

1. La función parlamentaria será de dedicación exclusiva.
2. El cargo de asesores parlamentarios será incompatible con los cargos simultáneos de Consejero Regional y Concejal. Tampoco se podrán desempeñar lobbistas o gestores de intereses como asesores parlamentarios simultáneamente.

3. Otorgar competencia a las Comisiones de Ética y Transparencia, fortaleciendo sus potestades para que resuelvan los conflictos de interés y las denuncias anónimas por infracciones al código de conducta, así como para que verifiquen el contenido de las declaraciones de intereses y patrimonio y puedan aplicar sanciones.
4. Incorporar a las Comisiones de Ética y Transparencia de ambas Cámaras a personas independientes, expertas en temas de integridad y que no hayan sido parlamentarias en el pasado, con el fin de dar mayores garantías de ecuanimidad e independencia. Estas personas pueden ser seleccionadas por el Sistema de Alta Dirección Pública y la aprobación de la mayoría de los parlamentarios en ejercicio de cada Cámara, previa audiencia pública.
5. Elevar los estándares de difusión de las Comisiones de Ética de ambas Cámaras, incluyendo la publicación mensual de las resoluciones absolutorias o sancionatorias.
6. Establecer sanciones en los códigos de conducta y respectivos reglamentos, que pueden incluir la cesación en el cargo si un diputado o senador promueve o vota asuntos en el Congreso que interesen directa o personalmente a ellos o a sus parientes más cercanos, así como también por el uso indebido de asignaciones parlamentarias o por utilizar formas de financiamiento electoral ilegal.
7. Fortalecer la difusión de regulaciones existentes en materia de uso de asignaciones parlamentarias.
8. Prohibir en forma explícita el uso de asignaciones parlamentarias con fines electorales.
9. Fortalecer las unidades de seguimiento y monitoreo de asignaciones parlamentarias.
10. Incluir en sus códigos de conducta especificaciones claras sobre el deber de abstención, y que los presidentes de los plenos y de las comisiones recuerden a los parlamentarios de esta obligación antes de cada votación.
11. Así como se exige en la Cámara de Diputados, limitar en el Senado la contratación de familiares.
12. Instituir la prohibición en parlamentarios para ejercer como lobbistas o gestores de intereses por dos años una vez cesados en el cargo. Establecer mecanismos de seguimiento y sanción a su incumplimiento.
13. Otras recomendaciones, tales como fortalecer al Congreso Nacional en el control, eficiencia y transparencia de las compras de Defensa, limitando los gastos fuera de presupuesto; fortalecer las capacidades técnicas de las Comisiones de Defensa del Congreso; robustecer el rol presupuestario del

Congreso, reforzando la Oficina Presupuestaria del Senado; equiparar y fortalecer las obligaciones que establece la Ley 20.285 sobre el derecho de acceso a la información del Poder Legislativo, obligándolos a cumplir con el mismo estándar que se aplica en el Poder Ejecutivo, y extendiendo la competencia del Consejo para la Transparencia; cualquier persona que haya sido condenada por un crimen o simple delito, estará inhabilitada para postular a un cargo de representación popular, pudiendo hacerlo solo diez años después; establecer la inhabilidad para la postulación a cargos de representación popular en una misma unidad electoral (concejales, alcaldes, CORES, diputados, senadores) a quienes sean cónyuges, convivientes o parientes, hasta segundo grado por consanguinidad o segundo grado por afinidad, de las autoridades respectivas.

## Avances

Las propuestas de la moción avanzan mayoritariamente en estos aspectos ya que plantean medidas como las siguientes:

- Creación de la Dirección de Ética y Transparencia Parlamentaria como órgano común para ambas Cámaras cuyo objeto es el apoyo del trabajo de las Comisiones de Ética. Está integrada por 1 Director Ejecutivo y 2 especialistas independientes. El primero es designado por el Sistema de Alta Dirección Pública y los especialistas, cada uno por una Cámara (2/3 de los miembros de cada una), a propuesta de la Comisión respectiva. Duran 6 años en el cargo y se reemplazan alternadamente. Éstas pueden, entre otras cosas, apoyar a los parlamentarios en el cumplimiento de las obligaciones legales, dar apoyo a las Comisiones de Ética e informarles sobre encontrarse acreditados los hechos de un asunto que estén conociendo, conocer en primera instancia reclamos de incumplimiento de la Ley de Transparencia y proponer acciones de capacitación y difusión.
- Se homologan procedimientos y establecen mayores sanciones, así como se establece la facultad de que puedan emitir recomendaciones e instrucciones, lo cual facilita el trabajo parlamentario y da mayor certeza.
- Se fortalecen las facultades de control y sanción de las Comisiones de Ética, tales como pronunciarse sobre las faltas a la transparencia, sobre los reparos a usos de fondos públicos.
- Se otorga mayor publicidad a la labor de las Comisiones de Ética y Transparencia, tal como que sus acuerdos son públicos cuando tengan el carácter de definitivos y haya concluido la tramitación del asunto o cuando lo acuerde la Comisión.
- Se aumentan las sanciones de los parlamentarios por infracciones a las normas legales desde el llamado al orden y multa de hasta el 2% de la dieta;

amonestación y multa del 2% al 5% de la dieta; censura y multa del 5% al 15% de la dieta.

- Se establece que los reglamentos de las Cámaras deben regular un régimen de audiencias públicas y participación ciudadana de comisiones.
- Se establece la exclusividad de la función parlamentaria, salvo por la administración de bienes que no esté afecta a la obligación de administración de terceros<sup>1</sup>; actividades docentes o propias de su profesión u oficio, en forma gratuita y compatible y labores de docencia.
- Se establece la prohibición, por un año desde el cese de funciones, de parlamentarios para ejercer como lobbistas.
- Establece incompatibilidad entre funciones de asesor u otros al Congreso o parlamentarios y el lobby o gestión de interés particular a un sujeto pasivo del Congreso.
- Se perfeccionan las normas de conflictos de interés y se establece que la inhabilidad no afectará el quórum, lo cual es positivo para no desincentivar su declaración, particularmente cuando la solicita otro parlamentario –de este modo tampoco se presta para abusos, como modo de alterar las mayorías imperantes-.
- Prohibición expresa del uso de información privilegiada.
- Sanciones por inasistencia injustificada a las sesiones de Sala.
- Se establecen parámetros objetivos para la rendición de cuentas anual.
- Se aumenta la publicidad de las actas e informes de Comisión. Las actas de Comisiones serán públicas una vez aprobadas y los informes una vez sean suscritos. Asimismo se establece que al término de las sesiones de Comisión se debe informar:
  - la materia tratada resumidamente.
  - los acuerdos adoptados.
  - los parlamentarios asistentes.
  - los invitados asistentes
- Rango legal a la Comisión Bicameral de Transparencia que puede determinar la información que debe publicarse proactivamente y homologarla para ambas Cámaras.

---

<sup>1</sup> Se recomienda hacer referencia expresa a la Ley de Probidad en la Función Pública.

- Se perfeccionan normas de transparencia activa, incorporando información que debe publicarse –como viajes internacionales y costos, así como lo que establezca la Comisión Bicameral de Transparencia-. Por otra parte, se establece que entre ambas Cámaras deberá publicarse la información de manera homogénea.

### **Recomendaciones Espacio Público**

Sin duda que las propuestas del Congreso constituyen un avance y hacen frente a situaciones que han sido complejas y donde se ha detectado un déficit regulatorio. Estas modificaciones contribuirán a elevar los estándares de transparencia y probidad en el actuar del Congreso y de sus integrantes, de modo de contribuir a restaurar las confianzas en una institución esencial en nuestro sistema democrático.

Sin embargo, hay ciertos perfeccionamientos que aún se pueden hacer:

- Dar acción pública de denuncia frente a todos los casos de infracción de normas relativas a la probidad y transparencia (función exclusiva, declaración de intereses y patrimonio, deber de abstención, mal uso de asignaciones parlamentarias, etc.). Asimismo, se podría aclarar en el procedimiento de las Comisiones de Ética que éstos también pueden iniciar por denuncia cuando corresponde, como también una suerte de examen de admisibilidad, a diferencia de la norma actual que menciona que revisten cierta gravedad, lo que parece un estándar mayor de lo habitual.
- No se establece de modo expreso la prohibición de usar las asignaciones parlamentarias para otros fines, particularmente electorales, lo que parece evidente, pero al existir el vacío no se asegura. Asimismo, podría también fortalecerse el rol del Comité de Auditorías y el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias.
- Las sanciones podrían ser mayores para efectivamente inhibir conductas y constituir reproches efectivos ante vulneraciones graves. Sin perjuicio que se aprobó recientemente la pérdida del escaño por infracciones graves a la normas de financiamiento a campañas. Posibilidad de homologar faltas graves a la probidad a la pérdida de escaño, como ocurre en la Administración central, que puede implicar la destitución. Asimismo, en el caso de las multas, en monto relativo puede ser un poco baja considerando que las sanciones por infracción a la Ley de Transparencia en la Administración del Estado pueden llegar a un 50% de la remuneración. Si bien las sanciones deben ser proporcionales a la gravedad de la infracción, éstas también debiesen corresponderse con las hoy existentes en la Administración central.
- Por otra parte, si bien los reglamentos de ambas Cámaras señalan que en materia de sanciones al personal, aplicarán las normas del Estatuto Administrativo, podría establecerse en la ley, para darle mayor entidad y también homologar esto para ambas Cámaras.

- Registro de actividades que realizan parlamentarios y que lleva la Comisión de Ética respectiva debiese estar disponible de modo actualizado de acuerdo a las normas de transparencia activa.
- Capacidad de la Dirección de Ética de comprobar la veracidad y completitud de la información de las declaraciones de intereses y patrimonio, se menciona en el mensaje pero no está establecido expresamente en el texto del proyecto. Se puede establecer de modo análogo a como se hizo en el caso de Contraloría en la Ley de Probidad en la Función Pública para efectos de cruzar información con otros servicios, como SII o la SBIF.
- Podría establecerse como función de la Dirección de Ética la elaboración de códigos de conductas y fomentar su conocimiento y difusión de normativas.
- Se regula de mejor modo el deber de abstención, sin embargo se permite que los parlamentarios puedan participar del debate aún advirtiendo el conflicto de interés, lo que parece cuestionable considerando la influencia que pueden ejercer en otros parlamentarios. Asimismo, se permite participar cuando puedan verse afectados como cualquier persona, lo que hay que hacer más claro ya que es una norma que ha traído problemas de interpretación. Posibilidad de acción pública ante la Comisión de Ética para solicitar inhabilidad de parlamentario.
- Falta establecer la incompatibilidad de asesores con cargos de CORES y concejales, así como la de parientes cercanos a parlamentarios a postularse a un cargo de elección popular en la misma unidad electoral.
- La prohibición de ejercer como lobistas se establece por un año y no dos, tal como propone el informe del Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción.
- Incluir sanciones también por inasistencia injustificada a sesiones de comisiones cuando por este motivo no se alcanza el quórum necesario para sesionar.
- En cuanto a la publicidad y acceso a las sesiones de comisiones:
  - Debería establecerse que la publicidad y acceso sea regla general, salvo por resolución de la mayoría de los integrantes –o presentes- y que se pongan a disposición de la ciudadanía, en un plazo breve, los audios o videos –que se establecen como reservados-.
  - Establecer la obligación de transmitir por streaming, salvo cuando apliquen reglas de sesiones secretas.
  - Cabe tener presente que el proyecto de ley que Introduce, en ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, normas para fortalecer el trabajo parlamentario (boletín N° 7127-07), que se encuentra en segundo trámite, establece la transmisión en línea de

dichas sesiones así como la publicidad del registro de audio de las mismas.

- Normas mínimas de audiencias y participación ciudadana debiesen estar regladas en la ley y detalle en reglamentos, para darle mayor fuerza vinculante.
- En materia de transparencia, revisar posibilidad que sea el Consejo para la Transparencia el órgano competente. Podría homologarse en la misma ley ciertos procedimientos y plazos de la Ley de Transparencia. Asimismo, establecer sanción expresa y responsable por transparencia activa –no es necesariamente el parlamentario, sino el Secretario de la Cámara o el Presidente de la Mesa-.
- En cuanto a las decisiones y procedimientos de las Comisiones de Ética se establece su reserva hasta que tengan el carácter definitivo, incluida la notificación de los interesados, lo que va más allá de las normas que rigen la publicidad de otro tipo de procedimientos sancionatorios como sumarios administrativos (hasta la formulación de cargos) o querellas.
- No se establece un plazo para la inhabilidad de lobistas y gestores de interés particular para la Dirección de Ética, que debiese ser equivalente a situaciones similares, de dos años.
- Función exclusiva es valorable, pero los conflictos de interés no solo tienen origen en las fuentes de recursos económicos, por lo que habría que analizar también que no se puedan ejercer otras actividades de manera gratuita.