Modifica la Carta Fundamental para incorporar en ella, como órgano constitucional autónomo, al Consejo para la Transparencia

Boletín N°12477-07

I. ANTECEDENTES

El fortalecimiento de la democracia en Chile requiere de decididas acciones institucionales que fomenten la transparencia de actos de los órganos del Estado y la probidad e integridad de la conducta de las autoridades y los funcionarios públicos.

A diez años de la publicación de la Ley N°20.285, sobre Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, la cual en sus artículos 31 y siguientes, dispuso la creación del Consejo Nacional para la Transparencia, determinó su naturaleza jurídica, objeto, funciones y atribuciones, integración de sus consejeros, entre otros elementos relevantes, es conveniente evaluar y ampliar el sistema de transparencia cuyo impacto ha sido positivo en el desarrollo y profundización de la rendición de cuentas por parte de nuestras autoridades.

Pese a dichos avances, desde hace un tiempo que la ciudadanía observa con preocupación los múltiples escándalos y eventuales comisiones de delitos en diversos casos de corrupción, que van desde el financiamiento irregular de campañas políticas hasta los conocidos desfalcos en el Ejército y Carabineros de Chile. La legitimidad de las instituciones públicas se encuentra en jaque cuando la desconfianza ciudadana crece respecto de su obrar.

Para abordar esta situación, el Estado ha impulsado y aprobado una serie de reformas políticas de gran envergadura, que permitieron dotar de más y mejores controles de la actividad política y de promover un alto estándar de transparencia e integridad en el ejercicio de los cargos públicos. Estas leyes han contado con un amplio y transversal apoyo político, a través de los distintos gobiernos democráticos.

Dentro de la denominada Agenda de Probidad y Transparencia, impulsada por el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, destacan la aprobación de la Ley Nº20.900

sobre el Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia; la Ley Nº20.860 sobre Autonomía Constitucional del Servel; la Ley Nº20.915 sobre Nueva Ley de Partidos Políticos; la Ley Nº20.880 sobre Probidad en la Función Pública; la Ley Nº20.955 sobre Fortalecimiento de la Alta Dirección Pública, entre otros importantes avances legislativos y administrativos.

Algunas de estas leyes tuvieron como base el trabajo del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, más conocido como "Comisión Engel", en honor a su presidente, Eduardo Engel. En su informe, es posible advertir una propuesta explícita en la línea de "equiparar y fortalecer las obligaciones que establece la Ley Nº20.285 sobre el derecho de acceso a la información del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de órganos con autonomíaa constitucional, obligándolos a cumplir con el mismo estándar que se aplica en el Poder Ejecutivo, y extendiendo la competencia del Consejo para la Transparencia a todas las instituciones del Estado. Con esto, se busca convertir a este órgano especializado en una ventanilla única a la cual los ciudadanos y las ciudadanas puedan recurrir en caso de incumplimiento del principio de trasparencia y acceso a la información"[1].

La propuesta de la Comisión Engel es uno de los desafíos pendientes en nuestra institucionalidad de transparencia. Es difícil explicar a la ciudadanía que las obligaciones de transparencia sean distintas dependiendo de si se trata de un órgano parte de la Administración del Estado o no. Lo mismo pasa cuando nos referimos al alcance de la competencia del Consejo, negando que pueda fiscalizar o conocer de amparos y reclamos por infracciones a la Ley de Transparencia cuando son cometidas por órganos constitucionales autónomos, como la Contraloría General de la República, el Banco Central o el Ministerio Público, entre otros.

Es menester tener en consideración además, el Índice de Percepción de la Corrupción, que desde el año 1995 es desarrollado por la Organización Transparencia Internacional, y en el año 2017 situó a nuestro país en el lugar 26, lo que supone el peor resultado desde el

[1] INFORME FINAL. CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL CONTRA LOS CONFLICTOS DE INTERÉS, EL TRÁFICO DE INFLUENCIAS Y LA CORRUPCIÓN. Publicado el 24 de abril de 2015. Disponible en: http://www.minsegpres.gob.cl/wp-content/uploads/2017/04/Informe-del-Consejo-Asesor-Presidencial-Contra-los-Conflictos-de-Intereses-el-trafico-de-Influencias-la-Corrupcion.pdf [consulta 18 de octubre de 2018].

inicio de la medición internacional, sin perjuicio de que desde su inicio se han incrementado progresivamente los países sometidos a la evaluación. Si bien actualmente existen más países evaluados, el resultado que no deja de ser positivo, se vio afectado por los numerosos casos de corrupción que en los últimos años nuestro país ha vivido.

En el cuadro de honor de este ranking, se ubican Nueva Zelanda, Finlandia, Dinamarca, Noruega y Suiza. En la región, Uruguay superó a Chile en dicho listado.

Por todo lo anterior, el presente proyecto de reforma constitucional busca elevar los estándares de transparencia para que estos sean uniformes y homogéneos para todas las instituciones del Estado, con el objeto de fomentar un estricto cumplimiento del principio constitucional de publicidad -parte de las bases de la institucionalidad de nuestra Constitución (artículo 8) - y del derecho fundamental de acceso a la información pública -que, a la vez, es una de las obligaciones de derechos humanos de nuestro Estado-.

Para ello, el proyecto propone otorgar rango constitucional al Consejo para la Transparencia, de manera de remover cualquier obstáculo que impida que dicha entidad técnica e independiente pueda conocer y sancionar todas las infracciones a la Ley de Transparencia, independientemente de la naturaleza del órgano infractor.

II. FUNDAMENTOS

La autonomía constitucional es un mecanismo institucional que permite que determinadas funciones se ejerzan con el mayor grado de independencia e imparcialidad a efectos de morigerar los vaivenes del ciclo político, sustrayendo de la competencia del legislador la facultad de eliminar dicha institución, sin que ello signifique limitarlo en sus facultades para regularla. Los organismos que cuentan con dicha autonomía, se encuentran considerado por la propia constitución y comparten como característica su independencia frente a otros poderes del Estado, estando sometidos sólo a la propia Constitución Política de la República y las leyes que regulen su organización, funcionamiento y atribuciones.

Tienen a su cargo funciones de contrapoderes o de contrapesos que permiten concretizar el Estado de Derecho y el control de las funciones públicas. Ello no impide que sea el legislador quien regule el alcance de dichas potestades, pero para ello la Constitución suele emplear otras garantías institucionales, como la exigencia de que las leyes que

establecen estas entidades sean de quórum orgánico constitucional, requiriendo, entonces, un alto grado de consenso político para su aprobación o modificación.

Al tratarse de funciones de control y de contrapesos institucionales, la autonomía les permite ejercer dichas potestades sin la supervigilancia o tutela administrativa de otro órgano. En este sentido, la autonomía es necesaria para que las tareas de revisión y control puedan ser ejecutadas eficazmente contra otros poderes del Estado.

La Constitución ha creado diversas instituciones con autonomía de este rango, como la Contraloría General de la República (Capítulo X), el Banco Central (Capítulo XIII), el Consejo Nacional de Televisión, el Ministerio Público (Capítulo VII), las Municipalidades y en los últimos años, el Servicio Electoral (Capítulo IX).

En línea con la reforma a la institucionalidad electoral, el proyecto sigue de cerca el nuevo artículo 94 bis de la Constitución para homologar la autonomía constitucional del Consejo para la Transparencia con el del Servicio Electoral, respetando sus propias peculiaridades.

De esta forma, el proyecto de reforma constitucional extiende la competencia del Consejo a todos los órganos del Estado y permite avanzar en una integración del sistema de transparencia en nuestro país.

III. CONTENIDO

El proyecto consta de un artículo único, que incorpora a la Constitución Política de la República un nuevo Capítulo IX-A que establece el Consejo para la Transparencia como un órgano autónomo constitucional.

Dicho capítulo tiene un artículo único que eleva a rango constitucional la institucionalidad del Consejo para la Transparencia. Para ello, primero, establece su plena autonomía en la Constitución. Además, constitucionaliza sus atribuciones de conocer de la aplicación y de promover, fiscalizar y sancionar el cumplimiento o incumplimiento de las normas sobre publicidad, transparencia y acceso a la información de los órganos del Estado, así como aquellas otras que fije una ley orgánica constitucional.

Asimismo, para efectos de dotar de un gobierno institucional autónomo, el proyecto de reforma eleva a rango constitucional el mecanismo de nombramiento de los consejeros

que integran el Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia, así como el procedimiento y causales de cesación en dichos cargos.

Finalmente, el proyecto remite al legislador orgánico constitucional el desarrollo del resto de las normas funcionales y organizacionales relativas al Consejo para la Transparencia.

En virtud de todo lo expuesto, venimos en presentar el siguiente proyecto de reforma constitucional, que le otorga autonomía constitucional al Consejo para la Transparencia:

IV. PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

"Artículo único.- Modifícase la Constitución Política de la República cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado, se encuentra en el Decreto Supremo N°100, de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en el siguiente sentido:

1) Agrégase, a continuación del Captítulo IX, el siguiente Capítulo IX-A:

Capítulo IX-A
CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA

Artículo 97-A.- Un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Consejo para la Transparencia, conocerá de la aplicación y ejercerá la promoción, fiscalización y sanción de las normas sobre publicidad, transparencia y acceso a la información de los órganos del Estado, así como las demás funciones que señale una ley orgánica constitucional.

La dirección y administración superiores del Consejo para la Transparencia corresponderá a un Consejo Directivo, el que ejercerá de forma exclusiva las atribuciones que le encomienden la Constitución y las leyes. Dicho Consejo estará integrado por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio. El Presidente hará la proposición

en un solo acto y el Senado deberá pronunciarse respecto de la propuesta como unidad. Los Consejeros durarán seis años en sus cargos, pudiendo ser designados sólo para un nuevo período y se renovarán por parcialidades cada 3 años.

Los Consejeros sólo podrán ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados mediante acuerdo adoptado por simple mayoría, o a petición de treinta y un diputados, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. La Corte Suprema conocerá del asunto en Pleno, especialmente convocado al efecto, y para acordar la remoción deberá reunir el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio.

La organización y atribuciones del Consejo para la Transparencia serán establecidas por una ley orgánica constitucional. Su forma de desconcentración, las plantas, remuneraciones y estatuto del personal serán establecidos por una ley."

2) Agréguese un artículo transitorio del siguiente tenor:
ARTÍCULO TRANSITORIO.- Las normas del Capítulo IX-A "Consejo para la Transparencia", entrarán en vigor al momento de la publicación de la presente reforma constitucional y mantendrá su vigencia la Ley Nº Ley N°20.285, sobre Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado y demás normas de funcionamiento, en todo aquello no comprendido y que no sea contrario a las disposiciones contenidas en la presente reforma constitucional, mientras no se dicte la ley orgánica constitucional correspondiente.

LEONARDO SOTO FERRADA
DIPUTADO DE LA REPÚBLICA