Modifica la ley N°18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, y otros cuerpos legales, para incorporar nuevas exigencias de probidad y transparencia en el desempeño de la labor parlamentaria

Boletín N° 12596-07

I. Fundamentos

La probidad y transparencia son uno de los pilares básicos en los que se sustenta el ejercicio de la función pública. Diversas normativas se han gestado en los últimos años, con el objeto de elevar los estándares a que están sujetas las autoridades y funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones y procedimientos. Se puede mencionar en esta categoría, la modificación al artículo 8° de la Constitución incorporando el principio de probidad y transparencia, la Ley que Regula el Lobby y las Gestiones de Intereses, Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado y la Ley sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses.

Sin perjuicio de lo anterior y del importante y fundamental efecto que aquella normativa, y las demás pertinentes puedan tener en el ejercicio de la función parlamentaria, resulta claro que existen aún, en el Congreso Nacional, grandes espacios de discrecionalidad en que la legislación actual no contempla normas explícitas sobre transparencia o probidad, o bien si las contempla, estas quedan libradas al cumplimiento voluntario del parlamentario.

Se puede señalar, a modo ejemplar, el artículo 5° B de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que establece la inhabilidad para promover o votar un asunto sobre el cual el parlamentario tenga un interés directo o lo tengan ciertas personas ligadas por lazos de parentesco. Esta inhabilidad también se contempla en el artículo 7° del Código de Conductas Parlamentarias. Sin embargo, ni en la referida ley, ni en su Reglamento, o en el Código de Conductas Parlamentarias, se establece norma alguna con la cual se pueda hacer efectiva dicha inhabilidad, fuera de la voluntariedad del sujeto supuestamente interesado, ni tampoco se establecen sanciones.

Otro aspecto que considerar es la participación de personas externas al parlamento en las decisiones que toman los legisladores.

Por una parte, existe oscuridad respecto a la forma en que los parlamentarios son asesorados de forma “extraoficial”, fuera de la asesoría de su personal parlamentario o de las asesorías externas que pueda contratar. En efecto, diversas noticias han salido a la luz en los últimos años respecto a parlamentarios recibiendo instrucciones sobre la forma de proceder en un determinado proyecto.

Sin perjuicio de que aquellos casos puedan, eventualmente, constituir delitos de cohecho, soborno u otros delitos funcionarios, también existe la práctica de que académicos o fundaciones, asesoren a parlamentarios de forma *ad honoren*, y aquello no se encuentra

cubierto por la legislación actual, lo que resulta grave, pues resulta fundamental conocer quiénes han influido en una determinada decisión legislativa.

A su vez, resulta relevante incorporar la posibilidad de que personas, que no sean parlamentarios, puedan recurrir ante la Comisión de Ética y Transparencia respectiva, con el fin de poner en su consideración, asuntos de relevancia, como conflictos de intereses que no hayan sido denunciados por parlamentarios, ya sea por su desconocimiento o por motivos de carácter político. El escrutinio ciudadano actualmente carece de herramientas para hacerse efectivo, fuera de los alcances propios de la viralización de denuncias ciudadanas a través de las redes sociales o los efectos de los medios de prensa.

Estas lagunas legislativas, que dan lugar a amplios espacios para la corrupción, han incidido en la significativa pérdida de confianza de la ciudadanía hacía las las labores parlamentarias y la imagen del Congreso Nacional en general. Así, el estudio de opinión pública del Centro de Estudios Públicos (CEP) del año 2017, ubica al Congreso Nacional en el último lugar de su tabla de confiabilidad, con apenas un 6%. Luego, no resulta extraño que aquello se exprese, en una baja participación electoral.

Por ello resulta necesario elevar los estándares de transparencia con los que actualmente trabaja el Congreso, poniendo luz sobre los aspectos relevantes de su funcionamiento, dándole herramientas a los ciudadanos para hacerse parte de la labor que llevan a cabo sus parlamentarios, y para fiscalizar a los mismos de igual forma.

II. Idea matriz

La presente moción, que contempla modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y la Ley que Regula el Lobby y las Gestiones de Intereses, para establecer un estándar más elevado de transparencia y probidad en las actuaciones de las Cámaras del Congreso Nacional, así como sus parlamentarios, del que contempla la legislación actual.

Para ello el proyecto de ley modifica el sistema de inhabilidades parlamentarias, su forma de hacerlas efectivas y sus consecuencias; incorpora nuevas formas de recurrir ante la Comisión de Ética y Transparencia por personas que no sean parlamentarios; establece la obligación de transparentar las asesorías no remuneradas; y finalmente, crea la prohibición de ser lobista o gestor de intereses hasta doce meses luego de cesar en el cargo de diputado o senador.

III. Contenido

1) **Modificación del sistema de inhabilidades parlamentarias por conflicto de intereses.**

El artículo 5° B de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, contempla actualmente la inhabilitación del parlamentario de promover o votar un asunto en que él o ciertas personas respecto de las cuales tenga un vínculo de parentesco, tengan interés. Sin perjuicio de aquello, la normativa no contempla un procedimiento para hacer efectiva dicha inhabilidad, las consecuencias que aquella tendría en el quórum de votación, ni tampoco sanciones para su incumplimiento.

Para ello, el proyecto establece un procedimiento para que un tercer parlamentario, o en general, cualquier persona interesada, pueda denunciar ante la Comisión de Ética y Transparencia, los conflictos de interés que puedan afectar a los parlamentarios en la discusión o votación de un proyecto de ley. Así también, se establece la forma de proceder por parte de la Comisión de Ética y Transparencia en la resolución del asunto y las sanciones para el parlamentario respectivo ante la omisión de inhabilitación.

Igualmente se establece que se entenderá especialmente que un asunto interesa personalmente al parlamentario o a sus familiares, cuando cotejadas las declaraciones de intereses y patrimonios efectuadas de acuerdo a la Ley 20.880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, aparezca que existe la posibilidad razonable de que prevalezca el interés personal por sobre el general en la participación del parlamentario en el asunto de que se trate, cuestión que, de forma manifiesta, infringe el deber de probidad a que están sujetos todos quienes realizan una función pública.

2) **Declaración de asesorías no remuneradas**

En el ejercicio de legislar, resulta habitual que diputados y senadores se hagan asesorar por personas naturales o jurídicas que, ad honorem, prestan servicios de redacción de indicaciones o proyectos en su totalidad, o den recomendaciones de votación de proyectos. Estas recomendaciones no se encuentran cubiertas por la legislación actualmente.

Sin perjuicio de que en ciertos casos, dichas conductas puedan configurar la conducta tipifica de los delitos de cohecho o soborno, aún en los casos en que ello no sea así, resulta fundamental transparentar a qué intereses está respondiendo el parlamentario respectivo, y qué personas han intervenido en sus decisiones legislativas. Por ello, el proyecto establece la obligación de declarar mensualmente, sus asesorías no remuneradas, prestadas por personas naturales o jurídicas, en lo referido a iniciativas parlamentarias, indicaciones o formas de votación.

3) **Modificación de la ley 20.730 para establecer la prohibición para los parlamentarios de realizar actividades de lobby o gestión de intereses luego de cesado en el cargo.**

El proyecto establece una modificación a la ley 20.730, con el objeto de prohibir que los parlamentarios realicen actividades de lobby o gestión de intereses particulares, hasta los doce meses siguientes al término de su mandato o cesación de servicios, con el objeto de evitar el uso indebido de la influencia política de la que aún gozan en razón del cargo en el que acaban de cesar.

Proyecto de ley

I. **Artículo primero:** modifica la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional en los siguientes aspectos:

1. Al artículo 5° A

a) Para eliminar del inciso final la oración “,y el monto de las multas que podrán imponer”.

b) Para incorporar al final del artículo, los siguientes incisos:

En los casos en que proceda la aplicación de sanciones, las Comisiones de Ética y Transparencia aplicarán las siguientes sanciones:

1. Llamado al orden;
2. Amonestación;
3. Censura;
4. Pérdida del derecho a uso de la palabra hasta por cinco sesiones

Cada sanción llevará aparejada una pena de multa de carácter accesorio. En el caso del número 1, la multa será de hasta el 5% de la dieta parlamentaria; en el caso del número 2, será desde más del 5% y hasta el 10% de la dieta, y en el caso del número 3, será desde más del 10% y hasta el 30% de la dieta.

Para el cómputo de las sesiones a que alude el caso del número 4, se contabilizarán las sesiones de Comisión y Sala a las que asista el parlamentario.

La Comisión aplicará la sanción atendiendo a la gravedad de la falta cometida y las circunstancias atenuantes o agravantes que arroje el mérito de los antecedentes. Una vez ejecutoriada, será comunicada al órgano interno competente para que se efectúe el correspondiente descuento de la dieta.

2. Al artículo 5° B

a) Para incorporar a continuación del “promover” la frase “, intervenir,”

b) Para intercalar en el inciso primero, a continuación “cónyuge” la frase “o conviviente civil”.

c) Para modificar en el inciso primero la locución “tercer” por “cuarto”.

d) Para incorporar al final del artículo, nuevos incisos 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8° y 9° del siguiente tenor:

Se entenderá especialmente que un asunto interesa personalmente al parlamentario o a las personas indicadas en el inciso primero, cuando cotejadas las declaraciones de intereses y patrimonios efectuadas de acuerdo a la ley N° 20.880 sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses, aparezca que existe la posibilidad razonable de que prevalezca el interés personal por sobre el general en la participación del parlamentario en el asunto de que se trate.

La inhabilidad deberá ser manifestada, de forma escrita o verbal por el propio parlamentario, ante la comisión respectiva, o ante la Sala de la Corporación, antes del comienzo de la discusión, y en todo caso, antes de la votación.

La inhabilidad también podrá ser promovida por otro diputado o senador, según corresponda, ante el Presidente de la Comisión o el de la Sala, desde la citación a la Comisión, hasta antes de la votación. El Presidente de la Comisión o de la Sala, dará la palabra al diputado o senador denunciado para que manifieste sus descargos, y en caso de oponerse a la inhabilitación, los antecedentes serán remitidos a la Comisión de Ética y Transparencia para que resuelva en única instancia, por la mayoría de sus miembros, en sesión especial y única convocada al efecto.

En la misma oportunidad señalada en el inciso anterior, cualquier persona interesada, podrá promover una inhabilidad parlamentaria ante la Comisión de Ética y Transparencia respectiva, que la admitirá a tramitación según su mérito y plausibilidad, y siempre que esta venga acompañada de los antecedentes necesarios que den cuenta del conflicto de interés. El parlamentario será emplazado para realizar sus descargos en el lapso de tres días. La Comisión resolverá en única instancia, por la mayoría de sus miembros y comunicará su decisión al Presidente de la Comisión o de la Sala según sea el caso.

Los procedimientos indicados en los dos incisos anteriores no suspenderán la tramitación del asunto y el parlamentario no se entenderá inhabilitado mientras no se resuelva la solicitud.

Cuando un parlamentario declare un conflicto de interés en la votación de un proyecto de ley en una Comisión, o esta sea declarada por la Comisión de Ética y Transparencia correspondiente, se entenderá que el parlamentario también se encuentra inhabilitado para votar el asunto en la Sala de la Cámara respectiva.

Si luego de la votación de un proyecto de ley, aparece de manifiesto que el parlamentario participó de tal votación con infracción a lo dispuesto en este artículo, será sancionado conforme a lo dispuesto en el artículo 5°A de esta ley.

3. Para incorporar un nuevo artículo 5° D del siguiente tenor:

Sin perjuicio de las normas legales y reglamentarias referidas a la contratación de personal de apoyo y a las asesorías externas, los parlamentarios deberán declarar mensualmente sus asesorías no remuneradas, prestadas por personas naturales o jurídicas, en lo referido a iniciativas parlamentarias o indicacione.

Se entenderá como asesoría no remunerada, aquella prestada por una persona natural o jurídica, sin recibir por ello una contraprestación en dinero, y que implique la redacción total o parcial de un proyecto de ley o indicación, que el parlamentario efectivamente ha presentado.

No regirá este deber en el caso de las asesorías parlamentarias prestadas por funcionarios de la Cámara de Diputados, la Biblioteca Nacional o personal contratado para este efecto por el partido político del parlamentario respectivo.

II. **Artículo segundo:** para modificar la ley N° 20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, incorporando, entre los incisos cuarto y final del artículo 19, un nuevo inciso del siguiente tenor:

"La misma sanción y procedimiento se aplicarán a quien haya desempeñado el cargo de diputado o senador, o haya cumplido funciones directivas en una de las Cámaras o servicios comunes del Congreso Nacional, que realice actividades de lobby o gestión de intereses particulares en cualquiera de esas instituciones dentro de los doce meses siguientes al término de su mandato o cesación de servicios.".

III. **Artículo tercero:** para modificar la ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, en su artículo sexto inciso tercero, intercalar, a continuación de la palabra “concurran”, la frase, “sus asesorías parlamentarias remuneradas y no remuneradas,”