INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que introduce, en la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, normas para fortalecer el trabajo parlamentario.

BOLETÍN Nº 7.127-07

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informar el proyecto de ley señalado en el epígrafe, iniciado por Moción de los Honorables Diputados señores Álvarez-Salamanca, Baltolu, García, Lorenzini, Meza y Monsalve, y los ex Diputados señores Cardemil, Rincón, Tuma y Verdugo.

Cabe señalar que esta iniciativa fue discutida solo en general, en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento del Senado.

Durante el estudio de esta iniciativa ejercieron sucesivamente la Presidencia de la Comisión, los Honorables Senadores señores Felipe Harboe Bascuñán, Alfonso De Urresti Longton y Francisco Huenchumilla Jaramillo.

En las sesiones en que se trató este proyecto, asistieron, el ex Secretario General del Senado, señor Mario Labbé; el señor Secretario General de la Cámara de Diputados, Miguel Landeros y la vocera del Consorcio por la Transparencia, señora María Jaraquemada.

Igualmente concurrieron del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, los exasesores, señores Diego Calderón, y Octavio del Favero; de la Biblioteca del Congreso Nacional, los asesores señores Guido Williams y Juan Pablo Cavada, y la ex asesora, señora Annette Hafner. El asesor del ex Senador Larraín, señor Héctor Mery; el asesor del Senador De Urresti, señor Claudio Rodríguez; el Asesor del Comité PPD, señor Sebastián Abarca; el asesor de la Senadora Goic, señor Gerardo Bascuñán; el asesor del ex Senador

Horvath, señor Arturo Rodríguez; la asesora del Senador De Urresti, señora Melissa Mallea, y el asesor del ex Senador Espina, señor Leonardo Contreras.

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Modificar la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional para establecer la transmisión en línea de las sesiones de comisión, la publicidad de su registro de audio, y el ingreso de público a ellas.

Asimismo, establecer las instancias en que los parlamentarios puedan solicitar documentos secretos, y perfeccionar el procedimiento sancionatorio aplicable a las autoridades administrativas y empresas del Estado que se niegan a entregar información solicitada en el Congreso Nacional.

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Los cuatro números en que se divide el artículo único de este proyecto de ley tienen rango orgánico constitucional. Los números 1, 2 y 3, en virtud de lo dispuesto en el artículo 55, y el número 4, en virtud de lo dispuesto en los artículos 77 y 99, todos de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 66, inciso segundo, de la misma Carta Fundamental.

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

1.- De Derecho

1.- Artículo 8° de la Constitución Política de la República;

2.- Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional;

3.- Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública;

4.- Código Orgánico de Tribunales, y

5.- Ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.

2.- de Hecho

La Moción que da origen al presente proyecto de ley hace presente que, con ocasión de las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso Nacional en el año 2005, se hizo necesario actualizar y reformar la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, tarea que llevó a cabo la ley N° 20.447, publicada el 3 de julio de 2010.

La mencionada ley introdujo una serie de enmiendas a la normativa que rige al Congreso Nacional para ajustarla a las disposiciones constitucionales vigentes. Entre las materias que fueron modificadas están, por ejemplo, las siguientes:

1.- Eliminación de las legislaturas ordinarias y extraordinarias.

2.- Transparencia de los actos y resoluciones que se adopten y de los fundamentos y procedimientos que se usen en el ejercicio de la función legislativa.

3.- Precisión de los informes y antecedentes que sean de naturaleza secreta o reservada.

4.- Regulación de las urgencias.

5.- Normativa sobre comisiones mixtas de Diputados y Senadores.

6.- Precisiones sobre las votaciones generales y particulares de un proyecto de ley.

7.- Normas generales sobre las comisiones especiales investigadoras.

8.- Preceptos atinentes a los tratados internacionales.

Los autores de esta iniciativa hacen presente que uno de los aspectos más relevantes de dicha ley se relaciona con la

debida adecuación de la actividad parlamentaria, así como de la tramitación legislativa, a las nuevas normas sobre transparencia y publicidad de los actos del Estado contemplados en el artículo 8° de la Constitución Política. Esta reforma, sumada a la dictación e implementación de la Ley de Transparencia, que comenzó a regir el año 2009, constituyen un avance sustancial y trascendental en la modernización del Estado chileno.

Destacan que estas reformas han permitido profundizar la democracia, darle contenido al derecho de petición y garantizar la transparencia de la actividad gubernamental permitiendo que los ciudadanos controlen de mejor manera sus actos, reduciéndose también la posibilidad de corrupción en el aparato público.

Seguidamente, indican que ellas sirven de inspiración para una mayor participación de los ciudadanos en el proceso legislativo. Es de esta manera que el legislador optó por regular la forma en que se harían públicas las sesiones, comisiones e informes que son parte del proceso de formación de la ley.

Agregan que el artículo 5ºA de la ley fue modificado para definir la manera en que se aplica el principio de transparencia, estableciéndose reglas respecto a la entrega de información, publicidad de sesiones y de las decisiones adoptadas.

Añaden que todos estos cambios están bien encaminados, sin embargo, generaron un efecto no deseado para una actividad relevante del trabajo legislativo: la asesoría parlamentaria.

Hacen presente que la legislación actual no contiene normas que regulen la actividad de quienes asisten a los legisladores en sus labores, dejándose a la costumbre la manera en que éstos prestan sus servicios. Sólo existiendo acuerdo unánime de la Comisión, podrían acceder a las Comisiones en calidad de público. Esta situación dejaba en algunas circunstancias en desventaja a parlamentarios, que sufrían el "veto" de otros parlamentarios para asistir con sus asesores a Comisión, existiendo un perjuicio en relación al Gobierno que accedía con todos sus asesores a la hora de discutirse un proyecto de ley.

Luego, puntualizan que la modificación de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional profundizó esta situación de fragilidad de los asesores parlamentarios, puesto que el nuevo inciso séptimo del artículo 5°A establece que "las sesiones de comisión se realizarán sin la asistencia de público, salvo acuerdo en contrario adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros". Precisan que esta situación ha implicado que los asesores, e incluso autoridades

que no tienen el cargo de Ministros, no puedan ingresar en algunas Comisiones y ser parte del proceso de formación de la ley. A manera de ejemplo, con la nueva legislación, en las comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, conformadas hasta por 26 miembros, es necesario que den su consentimiento 14 diputados (mayoría absoluta) para el ingreso, mientras que su quórum de funcionamiento es de 6 miembros. De esta manera, se da la paradoja de que el quórum para permitir el acceso a público es de 14 miembros, mientras que para aprobar alguna norma de un proyecto de ley en discusión es de sólo 4.

Finalmente, señalan que el trabajo legislativo es complejo y comprende muchos elementos que el parlamentario debe conocer. Por ello, con el objeto de mejorar el trabajo legislativo, este proyecto de ley pretende, en primer lugar, facilitar el acceso a público dentro de las Comisiones y, en segundo lugar, regular la asistencia de asesores legislativos a las mismas.

PROYECTO DE LEY APROBADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El proyecto de ley que en definitiva aprobó la Cámara de Diputados se estructura en un artículo único que modifica los artículos 5° A, 9°, 9° A y 10 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

- La primera enmienda incide en los incisos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del artículo 5° A, precepto que consagra los principios de probidad y transparencia.

La modificación consiste en establecer que las sesiones de las comisiones serán transmitidas en línea, salvo acuerdo en contrario de conformidad a las reglas de las sesiones secretas contempladas en la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso nacional.

Asimismo, establece que las comisiones deberán publicar en los sitios electrónicos respectivos los acuerdos adoptados, los informes que emitan, los antecedentes considerados en sus sesiones, la asistencia de los parlamentarios e invitados, las votaciones y el registro de audio del debate.

Por otro lado, prescribe que las comisiones puedan autorizar el ingreso de público a las sesiones, por acuerdo adoptado por la mayoría de los diputados y senadores presentes, teniendo especial consideración por los asesores parlamentarios que se encuentren debidamente acreditados. Agrega que cada Cámara deberá

regular, en sus respectivos reglamentos, un régimen de audiencias públicas para las comisiones.

- La segunda enmienda intercala, en el artículo 9°, un inciso nuevo que señala que los informes y antecedentes que revistan el carácter de secretos o reservados sólo podrán ser solicitados por las comisiones o por los parlamentarios en sesión de Sala o de comisión.

- La tercera modificación agrega, en el inciso quinto del artículo 9° A, que una vez vencido el plazo para que se entregue la información requerida se podrá iniciar el procedimiento sancionatorio a que se refiere el artículo 10 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Cabe hacer presente que el plazo a que se hace referencia corresponde a aquél que debe fijar la Contraloría para que la información solicitada sea proporcionada por la empresa respectiva, siempre que, de acuerdo a la Superintendencia de Valores y Seguros, ésta no se encuentra amparada en alguna de las causales de reserva señaladas en el inciso tercero del artículo 9° A.

- La cuarta enmienda sustituye el artículo 10 de la ley N° 18.918.

El objeto de esta nueva disposición es regular el procedimiento que debe llevar adelante la Contraloría General de la República y las multas que pueden aplicar en aquella situación en que un jefe superior de un organismo de la Administración del Estado se negare a entregar la información solicitada en el Congreso Nacional, de conformidad al procedimiento establecido en el artículo 9° y 9° A.

- - - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

A continuación, presentamos una síntesis de los principales planteamientos formulados durante la discusión en general de esta iniciativa.

Al iniciarse el estudio de esta iniciativa, **el ex Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, sugirió, antes de comenzar el estudio de este proyecto, requerir un informe a la Biblioteca del Congreso Nacional sobre el alcance de esta iniciativa en materia de transparencia; invitar al señor Secretario General del Senado

y al señor Secretario General de la Cámara de Diputados, y escuchar la opinión del Presidente de la Comisión Bicameral Pro-Transparencia.

El ex Senador señor Larraín recordó que las sesiones de la Cámara de Diputados son transmitidas en vivo y en directo. Agregó que la gran discusión consiste en determinar si los registros constituyen un material de trabajo de la Secretaría o si son documentos públicos. Se mostró partidario de perfeccionar las disposiciones que regulan la publicidad de las sesiones de comisiones

Sostuvo que algunas ONG y la prensa, han solicitado el acceso a las grabaciones de las sesiones, como sinónimo de transparencia en la función parlamentaria.

Propuso invitar a un representante del Consorcio por la Transparencia.

En una sesión posterior, **el ex Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció la palabra, en primer lugar, al señor Secretario General del Senado.

El ex Secretario General del Senado, señor Mario Labbé agradeció la invitación de la Comisión y comenzó su presentación señalando que la regla general debe ser la de la privacidad de las sesiones de las comisiones, a menos que la mayoría de sus miembros acuerden lo contrario.

Precisó que hay distintas razones para concluir lo anterior. Observó que, si las sesiones de comisiones son públicas, se rigidizaría el trabajo de estas y limitaría la libertad con que los Honorables señores Senadores pueden emitir sus opiniones.

Agregó que la publicidad de las comisiones significaría, por ejemplo, que un parlamentario que rectifique su opinión pueda quedar expuesto a que los medios de comunicación remarquen la variación antes mencionada.

No obstante, lo ya expresado, sugirió la siguiente modificación al actual artículo 5° A:

“Reemplázase, en el inciso cuarto, la segunda oración, por las siguientes: “Las sesiones de las comisiones no serán públicas, pudiendo asistir a ellas quienes sean invitados y los asesores parlamentarios debidamente acreditados ante la secretaría de la comisión respectiva. Dichas sesiones serán públicas cuando así lo acuerde la mayoría absoluta de sus miembros, en cuyo caso podrán transmitirse en línea.”

Remarcó que el texto propuesto viene a solucionar el problema que se ha suscitado con la asistencia de los asesores de los señores parlamentarios. Bastaría que éstos se encuentren acreditados ante la Secretaría de la Comisión para poder ingresar a las sesiones.

Añadió que la modificación propuesta también apunta a que cuando las sesiones sean públicas, éstas se transmitan en línea.

Seguidamente, **el señor Secretario General**, propuso la siguiente reforma al inciso quinto del artículo 5° A:

“Sustitúyese, en el inciso 5°, la frase “las votaciones y el registro de audio del debate desarrollado en ellas.”, por la siguiente “y la votación en general del proyecto.”.

Indicó que la sugerencia dice relación con que la votación en general es única, no produce diferencias. Subrayó que en la discusión en particular de los proyectos las votaciones van cambiando varias veces de acuerdo al desarrollo de la iniciativa. En este caso, sería preferible dar a conocer el texto que en definitiva aprobó la comisión y no a un documento que puede sufrir varias modificaciones durante su discusión.

Agregó que consecuentemente con las proposiciones anteriores se hace innecesario el inciso séptimo del artículo 5° A, que propone la Cámara de Diputados.

Asimismo, consideró necesario introducir en el inciso octavo del actual texto legal una precisión que evite interpretaciones por el uso de la expresión “tales como”. Para ello sugirió sustituir la frase “tales como grabaciones, apuntes u otros instrumentos de apoyo a esa labor,”, por: “esto es, las grabaciones y apuntes de apoyo a esa labor,”.

Consignó que “los apuntes de apoyo a la labor” corresponde a los materiales que utiliza la Secretaría, y hacerlo público, significaría que tanto los Secretarios de las Comisiones como los abogados ayudantes de las mismas, no los utilizarían más, y estarían obligados a trabajar con las grabaciones, lo que entorpece la labor que ellos realizan.

Seguidamente, **el ex Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció la palabra a **la vocera del Consorcio por la Transparencia señora María**

Jaraquemada, quien agradeció la invitación formulada y señaló que el mencionado Consorcio comprende a cuatro agrupaciones de la sociedad civil, a saber, la Fundación Pro-Bono; la Fundación Pro-Acceso; la Fundación Ciudad Viva y la Fundación Ciudadano Inteligente.

Señaló que cuando el proyecto de ley en estudio se discutió en primer trámite constitucional, el Consorcio que representa, lo apoyó. Estimó importante transparentar el actuar del Congreso Nacional, especialmente tomando en consideración que sus integrantes son representantes de la ciudadanía. Por lo tanto, ésta debe ejercer un control social y tomar conocimiento de la labor que realizan los parlamentarios.

Sostuvo que, dadas las actuales circunstancias, que se traduce en la baja confianza que tiene la ciudadanía respecto de los partidos políticos, es muy importante dar señales en el sentido de avanzar hacia la transparencia del actuar de nuestras autoridades y funcionarios públicos.

A continuación, destacó que, en nuestra región, por regla general las sesiones de Sala y de comisiones son públicas. Ejemplificó señalando que en Colombia se transmite por televisión abierta la mayoría de las sesiones de comisión.

Connotó que de acuerdo a las normas sobre transparencia que nos rigen, las sesiones tanto de comisión, como de Sala debiesen ser públicas, y debiesen ser privadas solo cuando concurran causales de reserva.

Consignó que está consciente de que hay un tema de seguridad, en relación al acceso a las dependencias del Congreso Nacional. Remarcó que también hay limitaciones en relación al espacio físico.

Señaló que comprendía los reparos que puede haber respecto a los cambios de opinión, pero lo anterior no debe provocar una dificultad, ya que el parlamentario deberá fundamentar la variación de su argumento, y ello no priva a los legisladores de la libertad de que gozan.

Seguidamente, concordó con la idea de que se debe respetar cierto orden en las sesiones de comisión y no se debe permitir que haya ciudadanos que se dedique a increpar a los parlamentarios.

Manifestó que se debe fijar un plazo para que todos los antecedentes públicos que se presentan en una comisión sean

dados a conocer, de manera que todos ellos sean oportunamente publicados en los sitios web respectivos.

Luego, hizo presente que el proyecto dispone que se permitirá el ingreso de público a las comisiones y, que en esta materia se tendrá especial consideración por los asesores parlamentarios. Sostuvo que la presencia de asesores, ya sean del Ejecutivo o de los parlamentarios, no debe ser un obstáculo para el acceso de la sociedad civil, u otros grupos de interés que desean estar presentes en la discusión legislativa.

Expuso que la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional debiese contemplar procedimientos de denuncia, y sanciones específicas respecto a los conflictos de interés de los parlamentarios. Sugirió que también debiese regular sanciones y procedimientos de reclamos vía transparencia activa y pasiva.

El ex Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Felipe Harboe agradeció ambas exposiciones, y señaló que, pese a las diferencias manifestadas, ambas buscan el justo equilibrio entre la publicidad y transparencia del actuar en el Senado.

Añadió que estamos viviendo un momento de evolución social muy importante, donde el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la transparencia, están siendo exigidos con mayor vehemencia.

Destacó que cuando la sociedad civil, los grupos de interés, los grupos de presión, y la opinión pública asiste a una votación, están conscientes de estar utilizando un elemento de presión y de lobby hacia la autoridad deliberativa, en este caso el Congreso Nacional.

Seguidamente, expresó que se ha ido avanzando en un mecanismo de mayor transparencia en relación a los conflictos de interés, o como los grupos de interés económico se hacen representar en el Parlamento.

Advirtió que era partidario de la publicidad de las comisiones, en la medida que tengan grados de restricciones para efectos de poder deliberar libremente. Remarcó que deben existir normas que garanticen el acceso, pero que también permitan que el proceso deliberativo esté exento de presiones, porque de lo contrario, se puede producir que la publicidad sin espacio para la reflexión genere un incentivo perverso para aprobar lo popular y no lo correcto, y ello es muy delicado.

Insistió que hay que buscar un justo equilibrio. Subrayó que se inclina por la transmisión *online* de las sesiones. Enfatizó que lo peor que le puede suceder a la democracia es que los acuerdos se logren en los pasillos y no en sesiones de comisión.

El ex Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe le ofreció la palabra **al Honorable Senador señor De Urresti**, quien sostuvo que deben ser escuchadas cada una de las organizaciones representadas por la Corporación por la Transparencia.

Consignó que advierte una dicotomía entre lo que es la transparencia del contenido de la información, con lo que es la transparencia y el acceso a quienes toman esas decisiones.

Hizo presente que la transparencia es un elemento importante en un Estado de Derecho. Agregó que es relevante tomar conocimiento sobre las votaciones, las opiniones, y cómo se fijan posiciones. Señaló que el proceso deliberativo debe ser muy fundado, reflexivo y ajeno a presiones.

Recordó que la presencia de grupos de interés en el proceso deliberativo a veces altera la discusión, lo que no es bueno para la elaboración de la mejor normativa.

Añadió que la discusión encaminada a construir una opinión común proviene de un proceso interno de deliberación, que una vez concluido debe ser dado a conocer e informado a la ciudadanía

Seguidamente, expresó que se debe avanzar en lo que es la transparencia y el funcionamiento de las instituciones. Consignó que no conoce otro Parlamento en que los legisladores están en contacto directo con la prensa y los medios de comunicación social

Sostuvo que es importante distinguir dos procesos, por una parte, la transparencia en la documentación y por el otro, el de reflexión, que debiese ser interno.

Aseveró que cree en una Cámara política, en el sistema y en los partidos políticos como corrientes de opinión. Recalcó que un legislador vota ideológicamente, tomando en consideración su concepción de sociedad.

Finalmente, insistió que la inmediatez puede distorsionar o condicionar las votaciones de algunos parlamentarios.

Seguidamente, **el ex Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció la palabra **al Honorable Senador señor Araya** quien aseveró que todos están de acuerdo respecto al valor de la transparencia y por ello se han aprobado diversos proyectos de ley que apuntan en dicho sentido.

Manifestó que, en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, al implementar las transmisiones *online* se acabaron los espacios reales de poder llegar a acuerdos, porque cada diputado votaba según su posición política.

Agregó que en la Cámara Baja se levantan actas de todo lo que sucede en las sesiones. Dichos documentos son de carácter público. Recalcó que en el Senado no se elaboran actas, sino que informes, que vienen a recoger fielmente la discusión que se produjo en la Comisión y los acuerdos alcanzados por sus integrantes.

Sostuvo que algunos grupos de interés se comportan como grupos de presión o “lobbistas”, quizás no remunerados, pero ejercen presión sobre los parlamentarios para que voten en uno u otro sentido.

Hizo presente que, en la discusión de determinados proyectos, como, por ejemplo, el que creó el Acuerdo de Unión Civil, se ha dado el caso que los asistentes a la sesión comienzan a “twittear” y de esa manera buscan influir en las votaciones y ello afecta el trabajo parlamentario, porque no se puede legislar bajo dicha presión.

Enfatizó que las comisiones tienen que poseer un espacio de reflexión interna, y ello queda plasmado en el informe respectivo y en las votaciones.

Seguidamente, mostró su preocupación por lo que se señala en el proyecto de ley en discusión respecto a la publicidad de los apuntes de la Secretaría, porque lo que no puede ocurrir es que producto de la transparencia se termine perjudicando el trabajo de ésta.

Destacó que la transparencia se obtiene a través del acceso a la información y antecedentes que reciben las comisiones y a los acuerdos y resoluciones que se consigna en los informes de los proyectos de ley y otros asuntos tratados por los parlamentarios

A continuación, **el ex Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe** ofreció la palabra a **la señora María Jaraquemada**, quien expresó que es importante resguardar un espacio deliberativo, tal como lo establece artículo 8° de la

Constitución Política y la ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública.

Sostuvo que coincide con la preocupación acerca de inmediatez de las comunicaciones y su relación con los grupos de interés. Precisó que no es negativo que el Congreso Nacional se dé como espacio de encuentro entre dichos grupos y los parlamentarios, respetando lo regulado por la ley N° 20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.

Recordó que todos los grupos de interés hacen lobby, sean o no remunerados. Coincidió con el Honorable Senador señor Araya cuando afirma que los informes del Senado son completos, pero cuando se discute una regulación en particular es útil tener la información más inmediata y tener conocimiento cabal de lo que sucede en las comisiones. Lo anterior sirve para que se le pueda plantear al parlamentario ciertas observaciones, a través de una reunión formal de lobby.

Indicó que la regla general debe ser la publicidad, pero se debe establecer la posibilidad de generar una excepción a dicha regla. Añadió que se puede regular la reserva aplicando las causales que consagra la Constitución y la ya citada ley N° 20.285.

Sostuvo que la diferencia entre el Parlamento y los tribunales es que las leyes producen efectos generales, no así las sentencias. Lo anterior explica que debe existir una mayor publicidad en la labor del Poder Legislativo, pero resguardando el proceso deliberativo.

Finalmente, se mostró partidaria de buscar un equilibrio, para que se logre una mayor transparencia y participación.

El ex Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Felipe Harboe expresó que es valorable la participación que la Corporación por la Transparencia ha tenido en la tramitación del proyecto de ley sobre financiamiento de campañas políticas, pero lo anterior no dice relación con la publicidad, sino que con la disposición de sus integrantes de hacer partícipe a las organizaciones que han intervenido en el debate.

Ejemplificó señalando que en el marco de la discusión del proyecto de ley que modifica la ley N° 17.798, de control de armas, y el Código Procesal Penal, y a pesar de la norma que establece que las sesiones no son públicas, en el Senado, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recibió a numerosas

instituciones relacionadas con esta normativa. Agregó que muchas de las opiniones dadas por ellos, se adoptaron dentro del proceso legislativo, pero se deliberó sin la presencia de sus representantes.

Recordó que lo mismo sucedió en la discusión del proyecto de ley que consagra el derecho a la protección de los datos personales. Aseveró que la participación en el proceso de elaboración de la ley no tiene que ver con la imposición de la publicidad de la sesión respectiva, sino más bien con la obligación que tienen sus integrantes de escuchar a aquellos sujetos pasivos o activos que han de ser regulados por la misma.

Insistió en que no pondría el énfasis en la naturaleza jurídica de la publicidad de las sesiones de comisión, sino más bien, en el deber de escuchar las opiniones de las organizaciones que representan a la sociedad civil.

Connotó que el legislador no es un representante de los trabajadores, ni de los empresarios, pero debe escuchar a ambos, y en su proceso interno y de acuerdo a la argumentación, la convicción y la visión de sociedad, adoptar una decisión en el marco del proceso legislativo.

Sostuvo que el rol del legislador es muy delicado. Agregó que se debe legislar en el sentido correcto y no ceder a presiones de los grupos de interés.

Apuntó que el Senado debe adecuarse a las nuevas realidades sociales, pero no necesariamente sometiéndose a la presión de las nuevas realidades tecnológicas.

Seguidamente, **el ex Secretario General del Senado, señor Mario Labbé,** hizo presente que desde el año 1993 al año 2011 la Comisión de Trabajo y Previsión Social jamás dejó de invitar a todas las instituciones que lo solicitaron, ya sea empresarios, trabajadores, Pymes, etc.

Finalizó su intervención, indicando que en la página web del Senado existe el “Senador Virtual”, mecanismo por el cual la ciudadanía puede hacer llegar sus proposiciones sobre un proyecto determinado. Esas opiniones, en algunos casos, son recogidas por los señores senadores.

En una sesión posterior, **el ex Presidente de la Comisión, Honorable Senador De Urresti** ofreció la palabra **al Secretario General de la Cámara de Diputados, señor Miguel**

Landeros quien agradeció la invitación de la Comisión para dar su opinión respecto de esta iniciativa de ley.

Hizo presente que la Cámara de Diputados comenzó a transmitir las sesiones del Pleno el año 1994, y las de comisiones, a partir del año 1998.

Destacó que, hoy en día, todas las comisiones son transmitidas al público, vía *streaming* o través del canal de televisión de la Cámara.

Llamó la atención que se ha confundido la publicidad de las sesiones, con la presencia de público en ellas. Aseveró que en la Cámara Baja, han tenido innumerables inconvenientes con el acceso indiscriminado de las personas, incluso turistas, lo que provoca un desorden generalizado. Lo anterior corresponde a una mala interpretación de la ley, porque ella señala que las sesiones serán públicas, salvo acuerdo en contrario adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros.

Reconoció que la Cámara Baja no ha logrado corregir dicho problema, especialmente por la presión que ejercen algunos medios de comunicación social.

Admitió que en el Senado la situación es diferente, hay mayor control y un mayor orden.

Agregó que las instalaciones del Congreso Nacional no fueron construidas pensando en el ingreso de público a las sesiones de las comisiones. Ejemplificó señalando que en la Cámara de Representantes de Colombia existen salas acondicionadas especialmente para que el público ingrese, pero no pueden acceder donde están los legisladores.

Enfatizó que resulta muy complejo en situaciones de emergencia hacer salir de una comisión a los parlamentarios y al público.

Defendió la privacidad de los registros de la Secretaría, en lo que se refiere a audios y a los apuntes de los funcionarios. Declaró que en la Cámara Baja se entregan los audios solo cuando la sesión ha sido emitida por televisión o vía *streaming*.

Seguidamente se refirió al segundo aspecto que regula este proyecto de ley y que se refiere a la petición de información que pueden solicitar los parlamentarios. Recordó que existen dos vías para proporcionarla. La primera emana de la ley N° 20.285, sobre acceso

a la información pública. Dicho cuerpo legal permite a cualquier ciudadano, salvo las excepciones allí consagradas, acceder a cierta información que es de carácter público. Un segundo mecanismo es el relativo a la petición de antecedentes dice relación con las facultades que confieren los artículos 9° y 9°A de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Connotó que, incluso en nuestra Carta Fundamental, más precisamente en el artículo 52, número 1, letra a), se señala que cualquier diputado, que cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno.

Sostuvo que a las Comisiones Investigadoras se les debe entregar los antecedentes que ellas requieran. Recalcó que distintos Gobiernos han vulnerado en innumerables ocasiones dicha obligación, porque ni la Ley Orgánica del Congreso Nacional, ni la Constitución de la República de Chile establecieron sanciones en caso de incumplimiento.

En todo caso, hizo presente que en algunas ocasiones la Contraloría General de la República ha aplicado sanciones a Ministros de Estado que no han respondido oficios enviados por la Cámara. Lo anterior basándose en lo dispuesto por el artículo 9° de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Agregó que en ambas Cámaras existe un procedimiento en que se notifica al parlamentario de que se ha recibido de manera reservada un oficio. Señaló que el legislador resguarda la información que se le otorga de manera confidencial, y la utiliza para el ejercicio de su función parlamentaria.

Hizo presente que se ha cuestionado al Gobierno respecto a la calidad de reservado que otorga a determinados antecedentes, porque nuestra Constitución Política señala que ella debe estar establecida por una ley de quórum calificado. Precisó que, en ciertas ocasiones, la reserva es meramente administrativa, y ella, conforme a la Constitución, no tiene la validez para poder ser opuesta al órgano que solicita los documentos.

Seguidamente, **el ex Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti** le ofreció la palabra **al ex Senador señor Espina** quien manifestó que ha presenciado las sesiones televisadas de la Cámara de Diputados, y las considera inhibidoras para los efectos de poder tener un buen proyecto de ley, porque muchas veces se legisla sólo pensando en la audiencia.

Agregó que lo anterior impide también que los parlamentarios varíen de opinión. Señaló que es partidario del ingreso de personas a las sesiones, pero solo en la discusión en general.

El ex Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti le ofreció la palabra **al ex Senador señor Larraín,** quien sostuvo que al establecerse en el proyecto de ley que las sesiones se transmitirán en línea, se está generando una obligación. Agregó que el proyecto también considera que sea público el registro de audio del debate, lo anterior resta espontaneidad e informalidad necesaria para llegar a acuerdos. Un exceso de publicidad podría enervar parte importante del trabajo de la Comisión.

Seguidamente, **el ex Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti**, ofreció la palabra **al Honorable Senador señor Felipe Harboe** quien consignó que se está viviendo un momento en que el pacto social está siendo presionado para obtener modificaciones estructurales.

Añadió que se ha ido confundiendo el principio de la transparencia y acceso a la información pública con la publicidad de cada uno de los procesos que involucran el debate legislativo. Advirtió que ello es preocupante porque la opinión pública, como decía el profesor Mario Verdugo, “es una fuerza política difusa y es un agente de lobby, de presión, destinada a aquellos que tienen que tomar decisiones”. Acotó que la presión que puede ejercer un representante de un gremio, de una empresa o de un grupo de interés ecologista, equivale a la que se hace a través de los medios de comunicación. En los casos antes mencionados, el agente que toma la decisión puede verse perturbado.

Destacó se debe preservar la independencia del Poder Legislativo de aquellas presiones que se ejercen a través de las nuevas tecnologías.

Sostuvo que no se debe masificar el sistema de información, que descontextualizado, puede generar aún mayor descrédito y dudas respecto a la función que se cumple.

Manifestó que, revisando el informe de legislación comparada entregado por la Biblioteca del Congreso Nacional, en él se señala que, en Canadá, en materia de publicidad de los debates, lo que se publica, son las actas. Dichas actas, antes de ser publicadas son enviadas al legislador para una revisión formal.

Lo anterior ha producido que el sistema de administración del Parlamento canadiense deba adecuar los registros de audio y las actas.

Remarcó que, si se comienzan a entregar los audios de las comisiones, su formato no puede alterarse.

Demostró su preocupación respecto a adoptar una decisión que después pueda provocar una afectación más profunda de la independencia del proceso legislativo.

Aseveró que no se debe confundir la transparencia y el acceso a la información pública con el "*show business*" que puede generar la transmisión en directo de una Comisión, sobre todo cuando se requieren procesos legislativos independientes y autónomos.

A continuación, **el ex Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti** ofreció la palabra **al Honorable Senador señor Araya** quien manifestó que es partidario de perfeccionar la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Agregó que se han dado una serie de pasos en dicho sentido, como lo son, por ejemplo, la Comisión Especial encargada de conocer proyectos relativos a probidad y transparencia, y la creación del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias.

Expresó que en la Cámara de Diputados una vez que se comenzaron a transmitir las sesiones de Comisión por "*streaming"*, disminuyó, en algunos casos, el nivel del debate y se dificultó la posibilidad de llegar acuerdos.

Destacó que los informes debiesen ser completos y suficientes para entender el proceso legislativo de la Comisión. Añadió que, si los ciudadanos quieren tener acceso a la información del debate y los acuerdos alcanzados pueden consultar los respectivos informes, documentos que son absolutamente públicos.

El ex Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti, sostuvo que es fundamental revisar los informes de la Biblioteca del Congreso Nacional para analizar la situación de Chile en relación con otros países.

Consignó que el ciudadano que desee enterarse de cómo votan y adoptan acuerdos sus legisladores, debe tener toda la información disponible.

Expuso que el material debe estar al alcance del que investiga. Connotó que el proceso legislativo es de resultados, y obedece a un trabajo técnico e interno de la Comisión.

Connotó que el principio de transparencia y de acceso a la información tiene que estar en función de los resultados y no del proceso propiamente tal.

Finalmente, mostró su preocupación por la coherencia en el trabajo legislativo que debe existir entre ambas Cámaras.

Seguidamente, **el ex Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti** ofreció la palabra **al señor Secretario General de la Cámara de Diputados, señor Miguel Landeros** quien manifestó que ambas Cámaras cumplen funciones similares, pero en su organización interna reglamentaria son bastante disímiles.

Expuso que la Cámara de Diputados realiza una doble discusión en particular que ralentiza el proceso legislativo.

Añadió que el Senado es, por regla general, la Cámara Revisora, y ello otorga otro enfoque.

Se mostró partidario de que el acceso de público se permita solo en la discusión en general del proyecto de ley. Consignó que, debido a la transmisión de las sesiones, algunos acuerdos no se están alcanzando en ellas, sino en los pasillos o en otras instancias

Asimismo, no se mostró partidario de que el registro de audio sea público, porque en algunos casos se puede prestar para sacar de contexto a lo que afirmó o negó un parlamentario.

El ex Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti, acotó que tuvo conocimiento de un estudio en el que se señalaba que desde la transmisión de las sesiones en la Cámara Baja ha aumentado considerablemente la duración de las intervenciones.

El señor Secretario General de la Cámara de Diputados, señor Miguel Landeros finalizó su intervención advirtiendo que, instalada las cámaras en una Comisión, el proceso se torna irreversible.

En sesión posterior, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador Huenchumilla** hizo presente que se había recibido una comunicación oficial de la Cámara de Diputados, contenida en la Resolución N° 262, de 27 de noviembre de 2018, en que pide a esta esta instancia adoptar una pronta una resolución sobre este proyecto de ley, especialmente, en lo que dice relación con las modificaciones a los artículos 9°, 9° A y el artículo 10 que contiene este proyecto de ley.

Hizo presente que, según la Cámara de Diputados, se han dado diversas situaciones en las que se ha solicitado información a organismos públicos, los que no han entregado la información requerida, pues no existe un plazo específico para la respuesta, como tampoco está regulado el procedimiento por el cual se puede sancionar a un jefe de servicio por la falta de respuesta.

Teniendo en cuenta este antecedente, sometió a votación en general este proyecto de ley.

IDEA DE LEGISLAR

La Comisión, por la unanimidad de sus integrantes, Honorables Senadores señores Allamand, De Urresti, Harboe, Huenchumilla y Pérez, aprobó en general este proyecto de ley.

Se deja constancia que durante la discusión en particular de esta iniciativa, se formularán las indicaciones para perfeccionar este proyecto de ley, en los aspectos mencionados durante el debate en general de este asunto.

-.-.-.-

TEXTO DEL PROYECTO

En virtud del acuerdo precedente expuesto, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, tiene a honra proponer a la Sala la aprobación en general del siguiente:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único. - Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional:

1.- Sustitúyense los incisos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del artículo 5° A por los siguientes, pasando los actuales incisos noveno, décimo, undécimo y duodécimo a ser octavo, noveno y décimo, respectivamente:

"Las sesiones de las Cámaras, los documentos y registros de las mismas, las actas de sus debates, la asistencia y las votaciones serán públicas. Las sesiones de las comisiones se transmitirán en línea, salvo acuerdo en contrario de conformidad a las reglas de las sesiones secretas contempladas en esta ley.

Las comisiones deberán publicar en los sitios electrónicos de las respectivas Cámaras los acuerdos adoptados, los informes que emitan, los antecedentes considerados en sus sesiones, la asistencia de los parlamentarios e invitados, las votaciones y el registro de audio del debate desarrollado en ellas. Toda esta información debe ser completa, oportuna, actualizada y de fácil identificación.

Los informes de comisión serán públicos desde que queden a disposición de la respectiva Sala. Éstos darán cuenta de los asistentes a sus sesiones, de sus debates, de los antecedentes y documentos considerados, de los acuerdos alcanzados y sus fundamentos esenciales y del resultado de las votaciones, debidamente individualizadas.

Asimismo, las comisiones podrán autorizar el ingreso de público a las sesiones, por acuerdo adoptado por la mayoría de los diputados y senadores presentes, teniendo especial consideración por los asesores parlamentarios debidamente acreditados ante la secretaría de la comisión respectiva. Cada Cámara deberá establecer en los reglamentos respectivos un régimen de audiencias públicas para las comisiones.".

2.- Intercálase en el artículo 9° el siguiente inciso segundo, pasando el actual a ser tercero y así sucesivamente:

"Los informes y antecedentes que revistan el carácter de secretos o reservados sólo podrán ser solicitados por las comisiones o por los parlamentarios en sesión de Sala o de comisión.".

3.- Agrégase en el inciso quinto del artículo 9° A, a continuación del punto aparte (.) que pasa a ser punto seguido (.), lo siguiente: "Vencido ese plazo podrá iniciar el procedimiento sancionatorio a que se refiere el artículo 10 de esta ley.".

4.- Sustitúyese el artículo 10 por el siguiente:

"Artículo 10.- Si el jefe superior del respectivo organismo de la Administración del Estado o el representante legal de la entidad, según el caso, requeridos en conformidad a los artículos 9° ó 9°A, no dieren cumplimiento a lo ordenado en esas disposiciones dentro del plazo de treinta días, la Cámara que corresponda comunicará esta situación a la Contraloría General de la República, la cual actuará de acuerdo al siguiente procedimiento:

Otorgará al requerido un plazo de diez días hábiles para que informe, pudiendo abrir un término probatorio por el mismo plazo.

Con el mérito de lo informado y de los antecedentes que estime necesario recabar, la Contraloría General de la República podrá aplicar, si fuere procedente, la medida disciplinaria de multa equivalente a un tercio, media o una remuneración mensual.

El requerido podrá apelar de la multa aplicada ante la Corte de Apelaciones de su domicilio.

El mismo procedimiento y sanción será aplicable por su falta de comparecencia a la sesión de una comisión de alguna de las Cámaras a la que hubiere sido citado, o la de los funcionarios o empleados de su dependencia, cuando la ausencia de éstos le sea imputable.

Para los efectos del cobro de la multa, la Contraloría General de la República oficiará directamente a la oficina pagadora del respectivo organismo o entidad, a fin de que proceda a retener de las remuneraciones del personal involucrado las cantidades correspondientes y a enterarlas en arcas fiscales, acompañando los comprobantes al referido órgano contralor.

Si ejecutoriada la aplicación de la multa no se diere cumplimiento al nuevo plazo que, en su caso, fije la Contraloría General de la República, el infractor podrá ser sancionado con multa equivalente al doble de la indicada en este artículo.

En caso que en el respectivo organismo o

entidad cambie la autoridad o representante que ha sido requerido, la Contraloría General de la República fijará un nuevo plazo para este efecto a quien lo reemplace a cualquier título, bajo apercibimiento de aplicarle la sanción que corresponda, de conformidad al procedimiento antes indicado."."

- - - -

Acordado en sesiones celebradas los días 2, 10 y 18 de marzo de 2015, con asistencia de sus miembros, Honorables Senadores señores Pedro Araya Guerrero; Alfonso De Urresti Longton; Felipe Harboe Bascuñán; y los ex Senadores señores Alberto Espina Otero y Hernán Larraín Fernández, y 6 de marzo de 2019, con asistencia de sus miembros, Honorables Senadores señores Andrés Allamand Zavala; Alfonso De Urresti Longton; Felipe Harboe Bascuñán; Francisco Huenchumilla Jaramillo y Víctor Pérez Varela.

Sala de la Comisión, a 8 de marzo de 2019.

RODRIGO PINEDA GARFIAS
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE INTRODUCE, EN LA LEY N° 18.918, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO NACIONAL, NORMAS PARA FORTALECER EL TRABAJO PARLAMENTARIO.
(Boletín Nº 7.127-07)

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: Modificar la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional para establecer la transmisión en línea de las sesiones de comisión, la publicidad de su registro de audio, y el ingreso de público a ellas.

Asimismo, establecer las instancias en que los parlamentarios puedan solicitar documentos secretos, y perfeccionar el procedimiento sancionatorio aplicable a las autoridades administrativas y empresas del Estado que se niegan a entregar información solicitada en el Congreso Nacional.

II. ACUERDOS: La Comisión, por la unanimidad de sus integrantes, aprobó en general el proyecto de ley. Se pronunciaron a favor los Honorables Senadores señores Allamand, De Urresti, Harboe, Huenchumilla y Pérez.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: Consta de artículo único.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: Los cuatro números en que se divide el artículo único de este proyecto de ley tienen rango orgánico constitucional. Los números 1, 2 y 3, en virtud de lo dispuesto en el artículo 55, y el número 4, en virtud de lo prescrito en los artículos 77 y 99, todos de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 66, inciso segundo, de la misma Carta Fundamental.

V. URGENCIA: Sin urgencia

VI. ORIGEN E INICIATIVA: Moción de los Honorables Diputados señores Álvarez-Salamanca, Baltolu, García, Lorenzini, Meza y Monsalve, y los ex Diputados señores Cardemil, Rincón, Tuma y Verdugo.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: Segundo trámite constitucional.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: El artículo único fue aprobado en general y en particular con el voto a favor de 90

diputados, -con excepción del inciso cuarto del artículo 10 propuesto en el número 4-, que fue sancionado en particular con el voto afirmativo de 89 Diputados, en todos los casos de 120 en ejercicio.

IX. INICIO DE LA TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 22 de marzo de 2011.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: Segundo informe.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

1.- Artículo 8° de la Constitución Política de la República;

2.- Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional;

3.- Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública;

4.- Código Orgánico de Tribunales, y

5.- Ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.

RODRIGO PINEDA GARFIAS
Secretario de la Comisión

ÍNDICE

	Página
1.- Objetivos del proyecto	2
2.- Normas de Quórum especial	2
3.- Antecedentes	2
a) De Derecho	2
b) De Hecho	3
4.- Estructura del Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados	5
5.- Discusión en general	6
6.- Aprobación de idea de legislar	20
7.- Texto propuesto al Senado	21
8.- Resumen Ejecutivo	24
9.- Anexo	27

- - - - - - -

ANEXO

Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional (I)

Publicidad y Transparencia del Senado y Cámara de Diputados.

Información de Sala y Comisiones

El Congreso Nacional es regido, en materia de transparencia y publicidad, por la Constitución Política, la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, más los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados.

El inciso 2° del artículo 8° de la Constitución Política establece los principios de publicidad y de transparencia, señalando: “Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.” Al respecto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sostiene que la publicidad recae sobre actos definitivos y no deliberaciones.

La Ley N° 20.285, establece el deber del Senado y de la Cámara de diputados de publicitar activamente un determinado catálogo de antecedentes de dichas corporaciones. Por su parte, la Ley N° 18.918 dispone en el artículo 5º A de la Ley N° 18.918 que los senadores y diputados: “… ejercerán sus funciones con pleno respeto de los principios de probidad y transparencia, en los términos que señalen la Constitución Política, esta ley orgánica constitucional y los reglamentos de ambas Cámaras”. Asimismo, establece como pública, un conjunto de información de Sala y comisiones. Sin embargo, la disposición legal no explicita, en todos los casos, si es por transparentada pasiva o activa.

Son públicas las sesiones de Sala, los documentos y registros de las mismas, las actas de sus debates, la asistencia y las votaciones. Durante la discusión legislativa de la Ley N° 20.477 que modifico la Ley N° 18.918 en la materia, hubo consenso de la necesidad que esta información fuese pública.

Son públicos los acuerdos, antecedentes considerados, asistencia e invitados a sesiones de las comisiones, así como sus informes, una vez que quedan a disposición de la Sala. Por el contrario, no son públicos los materiales de registro de Secretaria de las Comisiones. Durante la tramitación legislativa de la Ley N° 20.477, diversos senadores sostuvieron que estos materiales no debían ser públicos, por ser instrumentales a su deliberaciones y decisiones y no actos definitivos, en coherencia con lo sostenido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Introducción

A petición de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado se analizan las normas sobre publicidad y transparencia de esa cámara legislativa y de la Cámara de Diputados. Se acentúa el análisis de las reglas referidas a los materiales de comisión y a los registros de sesiones del Senado.

Para dar respuesta, se estudia la regulación de la Constitución Política, la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública y los Reglamentos del Senado y Cámara; la discusión legislativa de la Ley N° 20.477 que modificó la Ley N° 18.918 en materia de transparencia y publicidad y sentencias del Tribunal Constitucional, acerca de esta norma o que han establecido doctrina sobre la materia.

Se hace presente que no se pudo constatar la existencia de doctrina de tratadistas nacionales sobre las reglas de publicidad y transparencia del Senado y Cámara y que, además, no se analiza el procedimiento de transparencia pasiva en materia de transparencia de dichas corporaciones, incluyendo su institucionalidad para resolver controversias, considerando que ello se aleja de lo solicitado.

I. Artículo 8° inciso segundo de la CPR

En nuestro país, el inciso 2° del artículo 8° de la Constitución Política (o CPR), establece los principios de publicidad y de transparencia[1]. La norma

[1] El inciso segundo del artículo 8° de la Constitución Política reconoce tácitamente los principios de publicidad y transparencia. El primero, ligado a la notificación de los actos de la Administración. El segundo vinculado a los procedimientos, contenidos y fundamentos de esos actos. Así lo señala la doctrina nacional (Navarro, Enrique, Bases constitucionales del principio de transparencia en Revista de Derecho Público de la Universidad de Chile, 73, (2010), segundo semestre, pp. 45-58; Hernández, Domingo, Notas sobre algunos aspectos de la reforma a las bases de la institucionalidad en la reforma constitucional de 2005; regionalización, probidad y publicidad de actos, en La Constitución Reformada de 2005, Editorial Librotecnia (Ed. Nogueira, Humberto Santiago, 2005), p. 33; Cea, José Luis, Derecho Constitucional Chileno, Ediciones UC, I, (Santiago, 2008), pp. 262-270; Cuevas, Gustavo, Análisis del artículo 8° de la Constitución Política sobre probidad, publicidad y transparencia, en Revista Ius Publicum de la Universidad Santo Tomás, 23 (2009), pp. 61-72; Zúñiga, Francisco, Tratado jurisprudencial de derecho administrativo, Tomo I Bases constitucionales de la Administración del Estado, Editorial Abeledo Perrot, (Santiago, 2013), pp. 32-41; Contreras, Pablo, Secretos de Estado. Transparencia y Seguridad Nacional, Editorial Thomson Reuters (Santiago, 2014), p. 11.
Vial rechaza la idea de dos principios en el inciso segundo señalado, argumentando que es sólo uno: el de publicidad. Vial, Tomás, La Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública y regulación del derecho de acceso a la información en Anuario de Derecho Público de la Universidad Diego Portales (2010), pp. 114-143..
El Tribunal Constitucional sostiene la doctrina que el Derecho de acceso a la información pública, se encuentra implícitamente reconocido en el N° 12 del artículo 19 de la Constitución Política Ver sentencias causas rol: 634-2007 (considerando 9°); 1.990-2011 (considerando 25°) y 2.153-2011 (considerando 15°). Francisco Zúñiga comentando la sentencia 2.153-2011, aún cuando la apoya en el fondo de su doctrina, crítica que el Tribunal Constitucional afirme la existencia de derechos implícitos en la Constitución Política por cuanto ello sería un resabio ius naturalista de la dogmática de los derechos humanos. Ver: Zúñiga, Francisco, Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional, sobre requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del art. 5°, inciso segundo y art. 21, N°1, letra B, de la Ley N° 20.285, dictada con fecha 05 de junio de 2012, en causa Rol N° 1.990-2011, en Estudios Constitucionales de la Universidad de

señala: “Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.”

Esta disposición constitucional ha sido regulada, con mayor detalle, a nivel legal y reglamentario. En efecto, la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública (Ley N° 20.285) y su Reglamento[2] han desarrollado el mandato constitucional, principalmente para la Administración del Estado y, en menor medida para otros órganos de éste.

La Ley N° 20.285 estableció que además de los actos, resoluciones, fundamentos y procedimientos, también es pública la información generada con fondos públicos y la que obre en poder de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, etc. Asimismo, la ley reguló la llamada transparencia activa y la pasiva, un procedimiento de acceso a la información pública e instituyó el Consejo para la Transparencia, órgano competente para 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.

De acuerdo a la Ley N° 20.285 hay dos tipos de transparencia: activa y pasiva. La primera es definida por el Reglamento de la Ley como “la obligación que tienen los órganos de la Administración del Estado (…) de mantener a disposición permanente del público a través de sus sitios electrónicos y actualizados mensualmente, los antecedentes que se definen en el artículo 51 de este reglamento”. La transparencia pasiva es el procedimiento administrativo para requerir entrega de información contenida, de acuerdo a la CPR (artículo 8°) en “actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”.

Para la comprensión del alcance del inciso segundo del artículo 8° de la CPR, cabe mencionar que existen cinco sentencias del Tribunal Constitucional (causas roles, 1.990-2011, 2.153-2011, 2.246-2012, 2.351-2012 y 2.379-2012) que han fijado su doctrina sobre dicha norma[3]. En efecto, los fallos concuerdan en que los principios de publicidad y transparencia se refieren a los actos, resoluciones de los órganos del Estado, sus fundamentos y procedimientos, y que en ningún caso a información que obre

Talca, 10, (2012), 2, pp. 669-716.

[2] Decreto N° 13 de 2009, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Éste se aplica solamente a los órganos del Poder Ejecutivo.

[3] Se califica como una doctrina por el hecho que existe un precedente del Tribunal Constitucional, al respecto. En efecto, el juez constitucional, así lo entendió (sentencia de la causa rol 2.379-2012, considerandos undécimo a decimotercero) por cuanto a partir de casos particulares, estableció una regla general que le ha servido como instrumento normativo para el mismo Tribunal en otros casos.

en poder de la Administración o que ha sido elaborada con presupuesto público, como lo establece el artículo 5 de la Ley N° 20.285.

En estas sentencias el Tribunal ha interpretado el alcance de los actos y resoluciones, asociándolos a la forma en que los órganos del Estado expresan su voluntad. Los fundamentos son las motivaciones de dichos actos y resoluciones y el procedimiento son las formas que utilizan los órganos del Estado para adoptar sus decisiones. Asimismo, el Tribunal ha aclarado que el principio de publicidad constitucional no es la única finalidad de la Administración. Así, para la labor que se le encarga, la Administración debe observar una serie de principios. Entre éstos están la publicidad, la participación, pero también la eficiencia y la eficacia de su actuación.

Particularmente, en la sentencia de la causa rol 1.990-2011 el Tribunal Constitucional preciso el sentido de los actos, resoluciones, fundamentos y procedimientos[4] Así, la sentencia entiende que:

a. Los actos y resoluciones: Los actos comprenden, de manera genérica, la forma en que los órganos del Estado expresan su voluntad. Caben aquí las leyes y los actos administrativos, sea que decidan o no.
b. En la expresión “resoluciones”, por su parte, se incluyen las municipales, las que emanan de los jefes de servicio y de los reglamentos regionales. También quedan comprendidas aquí las sentencias.
c. Fundamentos de esos actos. Es decir, las motivaciones. En algunas ocasiones, éstas forman parte del acto mismo, como en las sentencias y los actos administrativos, las resoluciones que resuelven recursos administrativos y las que ponen término a un procedimiento, que por mandato de la ley deben fundarse siempre. Respecto de los actos y resoluciones que no llevan en sí mismos sus fundamentos, se debe procurar poder acceder a conocerlos. Nada dice la Constitución respecto de la oportunidad en que debe hacerse público el fundamento. Éste, por tanto, puede conocerse simultáneamente con el acto o con posterioridad; y hacerse público de oficio o a petición de parte interesada. Ello lo tendrá que establecer la ley.
d. Procedimientos que utilizan los órganos del Estado para adoptar sus decisiones. Ello implica acceder a los expedientes, donde constan los trámites por los cuales pasa una decisión.

Asimismo, en sentencias de las causas roles 2.153-2011[5] y 2.246-2012[6], el Tribunal Constitucional, a propósito de la discusión legislativa de la Ley N° 20.285[7], aclaró que lo que buscaba el legislador era acercar los actos y resoluciones, fundamentos y procedimientos al concepto de acto administrativo de la Ley N° 19.880; consignándose expresamente que las deliberaciones no se consideraban actos administrativos.

---

[4] Considerando vigesimoprimero.
[5] Considerando sexagesimosegundo.
[6] Considerando octogésimo.
[7] Citando la Historia de la Ley N° 20.285 de la Biblioteca del Congreso Nacional, p. 117 y siguientes.

Se hace presente que el artículo 3° de la Ley N° 19.880 señala que se entiende por acto administrativo “las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública”.

II. Transparencia en el Congreso Nacional

1. Marco jurídico y transparencia activa y pasiva

El Congreso Nacional se encuentra regido, en materia de transparencia y publicidad, por la CPR, las leyes números 20.285 y 18.918, más los reglamentos del Senado y la Cámara de Diputados.

Como se indicó, en materia de transparencia activa, de acuerdo al artículo sexto de la Ley N° 20.285 se aplican al Senado y Cámara de Diputado las reglas de esta ley, pero sólo en lo que sea pertinente.

Por su parte, la Ley N° 18.918 también contiene normas sobre este tipo de transparencia. En particular, su artículo 4º dispone: “Las Cámaras establecerán en sus reglamentos las disposiciones que cautelen el acceso del público a la información, de conformidad al artículo sexto de la ley N° 20.285.”

En cuanto a la transparencia pasiva, la Ley N° 18.918, estableció el deber del Poder Legislativo de adscribirse a dicho tipo de transparencia. En efecto, su artículo 4º dispone que: “Los referidos reglamentos deberán señalar las autoridades u organismos internos encargados de responder las consultas que se formulen y el procedimiento a que se sujetarán los reclamos”.

En virtud de lo anterior, los Reglamentos de la Cámara de Diputado y del Senado han establecido normas complementarias respecto de ambos tipos de transparencia aplicables a las corporaciones, y además disposiciones en particular respecto de la publicidad del actuar de los diputados.

2. Principio de transparencia y objeto de la transparencia

El artículo 5º A de la Ley N° 18.918 establece un principio general para diputados y senadores en materia de publicidad y transparencia, quienes: “… ejercerán sus funciones con pleno respeto de los principios de probidad y transparencia, en los términos que señalen la Constitución Política, esta ley orgánica constitucional y los reglamentos de ambas Cámaras”.

Esta norma fija un marco jurídico parcial sobre la materia, sin embargo no menciona que la Ley N° 20.285 (artículo sexto) establece un deber sobre

transparencia de la información del Congreso Nacional, particularmente en materia de transparencia activa.

La Ley N° 18.918 establece los principios de probidad y de transparencia. En particular, este último, es entendido como "… permitir y promover el conocimiento y publicidad de los actos y resoluciones que adopten los diputados y senadores en el ejercicio de sus funciones en la Sala y en las comisiones, así como las Cámaras y sus órganos internos, y de sus fundamentos y de los procedimientos que utilicen"[8].

Este principio de transparencia en el Congreso Nacional, que es concordante con la norma constitucional del artículo 8° inciso segundo, establece que deben ser públicos[9]:

- Actos y resoluciones adoptados por senadores y diputados en el ejercicio de sus funciones en Sala y Comisiones.
- Actos y resoluciones, adoptados por las Cámaras y sus órganos internos.
- Los fundamentos de dichos actos y resoluciones.
- Los procedimientos que permitieron la adopción de los actos y resoluciones.

III. Normas sobre acceso a la información pública y el Congreso Nacional

1. Materias objeto de transparencia en Congreso Nacional

a. Información pública por transparencia activa de la Ley N° 20.285

El deber de publicar información (transparencia activa) implica que el Congreso Nacional debe mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, determinados antecedentes actualizados y pertinentes sobre su labor, al menos, una vez al mes.

El artículo 7° (del artículo primero) de la Ley N° 20.285 establece los contenidos que se deben publicar por transparencia activa. A partir de esta disposición se puede sostener que el Congreso Nacional debería publicar:

a) Estructura orgánica.
b) Facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos.
c) El marco normativo aplicable.

---

[8] Ver nota anterior.

[9] Cabe tener en cuenta que la Ley N° 18.918 establece actuaciones de diputados y senadores que podrían exceder los actos, resoluciones, fundamentos y procedimientos (reconocida en inciso segundo del artículo 8° y artículo 5ª), por ejemplo en los antecedentes de terceros, o la información sobre asistencia.

d) Planta del personal con remuneraciones, personal a contrata con remuneraciones y personal a honorarios con remuneraciones.
e) Las siguientes contrataciones: suministro de bienes muebles; prestación de servicios, para la ejecución de acciones de apoyo; prestación de servicios para la ejecución de obras, y estudios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión[10].
f) Transferencias de fondos públicos que se efectúen, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales, directamente o mediante procedimientos concursales, sin que éstas o aquéllas realicen una contraprestación recíproca en bienes o servicios[11].
g) Actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros.
h) Trámites que debe cumplir los interesados para acceder a los servicios que preste institución. Requisitos que debe cumplir interesado para acceder a servicios.
i) Información sobre el presupuesto asignado e informes sobre ejecución del presupuesto, en los términos previstos en la respectiva ley de presupuestos de cada año.
j) Todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica.

El Senado, en su reglamento ha establecido que es deber del Secretario General de dicha corporación: “Mantener a disposición del público en la página web del Senado, en forma permanente, completa y actualizada al menos mensualmente, la información a que se refieren los incisos segundo y tercero del artículo sexto de la ley N° 20.285...” (Artículo 221 N° 7).

Asimismo, el Senado dispone que “Las cuentas del Senado serán públicas y una síntesis de ellas se publicará anualmente en el "Diario Oficial"” (Artículo 228).

b. Información pública de la Ley N° 18.918

La Ley N° 18.918 establece como pública, un conjunto de información tanto de la Sala de cada Cámara como de las comisiones. Sin embargo, la

[10] En todos los casos se deberá identificar los contratistas, y los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras. Además, si se trata de adquisiciones y contrataciones sometidas al Sistema de Compras Públicas, se deberá incluir en página web institucional, un vínculo al portal de compras públicas, a través del cual deberá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo servicio u organismo.
Las contrataciones no sometidas a dicho Sistema deberán incorporarse a un registro separado, al cual también deberá accederse desde el sitio electrónico institucional.

[11] Tratándose de transferencias reguladas por la Ley N° 19.862 sobre Registro de Personas Jurídicas Receptoras de Fondos Públicos, se debe incluir, los registros a que obliga dicha ley, sin perjuicio de lo establecido en artículo 9° de la misma norma legal. Las transferencias no regidas por dicha ley deberán incorporarse a un registro separado, al cual también deberá accederse desde el sitio electrónico institucional.

disposición legal no explicita en todos los casos, si dicha información debe ser transparentada pasiva o activamente. A continuación, se analiza qué es público de acuerdo a la instancia del Congreso Nacional que genera la información.

b.1. Información pública de la Sala

De acuerdo al inciso cuarto del artículo 5º de la Ley Nº 18.918, por regla general serán públicas las sesiones de las Cámaras, los documentos y registros de las mismas, las actas de sus debates, la asistencia[12] y las votaciones. La disposición legal no aclara, si esta información será pública mediante transparencia activa o pasiva. Sin embargo, en el caso de la Cámara de Diputados (artículo 9°) se señala expresamente que la información del Boletín de Sesiones de la Sala se difundirá por su sitio de Internet[13].

El comentado artículo 5A, establece una excepción a la regla general enunciada, al señalar que no serán públicas las sesiones y los antecedentes consideradas por la Sala cuando "afectaren el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional"[14]. Es decir por algunas de las causales de reserva que estableció el inciso segundo del artículo 8° de la CPR.

La declaración de sesión secreta será efectuada por el Presidente de la respectiva Corporación, con el voto favorable de los dos tercios de los

---

[12] Artículo 56 del Reglamento del Senado, dispone en su inciso segundo que "Se dejará testimonio en el acta de los Senadores asistentes y se publicarán sus nombres".

[13] Artículo 9º dispone: "El Boletín de Sesiones constará en forma escrita, se difundirá a través del sitio en internet de la Cámara y contendrá una nómina por orden alfabético de los diputados asistentes, los nombres de los ministros y funcionarios que concurrieron, los nombres de los funcionarios que hayan actuado como Secretario y Prosecretario; el sumario, el texto del debate y el resultado nominal de cada votación; un sumario de los documentos de que se haya dado cuenta con especificación del trámite o resolución recaído en cada uno de ellos, y la transcripción de los mensajes, de las mociones, de los oficios del Presidente de la República, de los ministros de Estado y del Senado recaídos en proyectos de ley, de acuerdo o de resolución y de los informes de comisiones, así como una mención de los oficios que la Cámara despache a solicitud de algún diputado. Sin perjuicio de lo anterior, la Cámara de Diputados difundirá, a través de su sitio en internet, la asistencia a las sesiones de Sala de los diputados, emitiendo informes semanales que deberán ajustarse, en todo caso, a lo señalado en el artículo 37, inciso final, y precisando, además, las ausencias motivadas en enfermedad, en impedimento grave, en la realización de alguna gestión encomendada por la Corporación o participación en una actividad oficial con el Presidente de la República, debidamente justificadas mediante documentos que acrediten tal circunstancia, de los que se dará cuenta en la sesión más próxima."

[14] El Reglamento del Senado (artículo 68), señala otros casos en que las sesiones o sus partes, serán secretas:
1º Aquéllas en que corresponda tratar alguno de los negocios que, en conformidad al artículo 32, Nº 17º, de la Constitución Política del Estado, deban discutirse en secreto por haberlo solicitado así el Presidente de la República;
2º Las que deban serlo en conformidad a lo que establece el número 5º del artículo 23 y aquéllas en que se traten asuntos que sean objeto de votación secreta, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 159, y
3º Las que el Senado, por los dos tercios de sus miembros presentes, acuerde que tengan este carácter."
El Reglamento de la Cámara (artículo 162) establece en su inciso primero: "Las sesiones de la Cámara de Diputados, los documentos y antecedentes de éstas, las actas de sus debates y las votaciones serán públicas. Sin embargo, cuando la publicidad de alguna de ellas afectare el debido cumplimiento de sus funciones, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional, el Presidente, con el voto favorable de los dos tercios de los diputados en ejercicio, podrá declarar secreta la sesión o una parte de ella, dejándose constancia de los fundamentos de tal declaración".

senadores o diputados en ejercicio. Se deberá dejar constancia de los fundamentos de tal declaración[15].

También, podrán ser secretos las sesiones, documentos, antecedentes, actas y votaciones cuando se refieran a asuntos sobre la conducción de las relaciones internacionales y la tramitación de tratados internacionales y siempre que lo haya solicitado el Presidente de la República, en conformidad con el número 15º del artículo 32 de la CPR[16].

La Ley N° 18.918 establece un caso en que las sesiones y votaciones serán siempre secretas: cuando se resuelvan rehabilitaciones de ciudadanía[17].

Durante la tramitación legislativa de la Ley N° 20.477, que modificó la Ley N° 18.918 en la materia, se afirmó que hubo "consenso entre los miembros de la Comisión (por Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado[18]) en cuanto a que los documentos que se utilicen en el trabajo de la Sala deben ser públicos, así como también la asistencia de los Parlamentarios, las actas de los debates que se lleven a cabo, los registros que se hagan de estas sesiones y las votaciones que se efectúen[19]".

b.2. Información pública de Comisiones

---

[15] De acuerdo al artículo 77 del Reglamento del Senado: "Las actas de las sesiones secretas, los informes y otros documentos de que en ellas se dé cuenta o se agreguen a los antecedentes de un negocio secreto, se conservarán reservados en un único ejemplar. Su consulta fuera de la Sala por Senadores, Diputados o Ministros de Estado, se hará únicamente en la sala del Secretario del Senado y en su presencia o en la del funcionario que éste designe al efecto.
El Senado podrá hacer públicas las actas y documentos secretos después de diez años de reserva; pero podrá anticipar su publicidad, por mayoría de tres cuartos de Senadores en ejercicio, siempre que el secreto no haya sido pedido en conformidad al número 17º del artículo 32 de la Constitución Política del Estado."
Por su parte el Reglamento de la Cámara de Diputados señala:
"Artículo 16. Las actas de las sesiones secretas o de las partes declaradas secretas de una sesión, los informes y otros documentos de que en ellas se dé cuenta y que tengan carácter de secretos o que se agreguen a los antecedentes de un asunto o materia secreta, se conservarán reservados en un único ejemplar. Se podrán consultar en la Sala de Sesiones. Fuera de ella, sólo podrán consultarse por diputados, senadores, o ministros de Estado, únicamente en la oficina del Secretario General, en su presencia o en la del funcionario que designe para tal efecto. La Cámara de Diputados podrá hacer públicas las actas, versiones y documentos secretos, después de cinco años de reserva, contados desde la fecha de la sesión (…)"

[16] "Artículo 32 de la CPR (…)
"N°15º.- Conducir las Relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el artículo 54 Nº 1º. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretos si el Presidente de la República así lo exigiere."

[17] Al respecto el senador H. Larraín señaló, durante la discusión legislativa de la Ley N° 20.477, que reformó a la Ley N° 18,918 que en "el caso de las solicitudes de rehabilitación de ciudadanía encomendadas al Senado amerita un tratamiento reservado o secreto por cuanto la persona condenada ya sufrió el escarnio público que acarrea un proceso penal y una condena, de manera que no procede que nuevamente se vea sometido a la publicidad por los mismos hechos" (HL de la BCN, p. 209).

[18] Entreparéntesis nuestro.

[19] Segundo Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, (HL N° 20.477 de la BCN, p. 212).

En cuanto a la información generada en el seno del trabajo de las comisiones, la Ley N° 18.918 establece reglas diferentes de publicidad según el tipo de información.

- **Acuerdos, antecedentes considerados, asistencia e invitados a sesiones**

Mediante transparencia activa (no señalando la ley una forma determinada) serán públicos, por medio de un resumen, los acuerdos adoptados por las comisiones, así como los antecedentes considerados en sus sesiones y la asistencia de los parlamentarios e invitados a las sesiones de las mismas.

En el caso de la Cámara de Diputados, su Reglamento establece que la Secretaría de la Comisión deberá informar mensualmente, a través de su sitio de Internet: a) la asistencia de los parlamentarios a las sesiones de la Comisión, precisando las ausencias motivadas en enfermedad o en impedimento grave, que se hayan dado cuenta a la Sala (artículo 249); b) en forma permanente, comprensible y actualizada, información del trabajo legislativo que se realiza en sus sesiones (artículo 214 bis).

Cabe mencionar que en términos generales y declarativos, el Reglamento de la Cámara de Diputados dispone en materia de transparencia pasiva que: "Los acuerdos y resoluciones de la Comisión, así como los antecedentes que le sirvan de fundamento, sólo serán públicos cuando tengan el carácter de definitivos. En lo demás la publicidad de sus actos se regirá por las normas generales" (artículo 345).

Por su parte durante la tramitación legislativa de la Ley N° 20.477, se consideró que era conveniente establecer que, una vez terminada cada sesión de comisión, "se informará al público en forma resumida de todo lo anterior, es decir, de la asistencia a la respectiva sesión, las materias abordadas, los antecedentes tenidos en consideración y los acuerdos alcanzados". Los legisladores considerando las diversas funciones que desempeñan, asimismo estimaron que esta era una "solución especialmente adecuada para dar a conocer lo tratado en sesiones en que no se debaten asuntos propiamente legislativos –que, posteriormente, motivan la emisión de un informe a la Sala-, sino que se tratan materias de actualidad u otros tópicos de interés de la comisión"[20].

Dando cuenta de la transparencia que gozan estos acuerdos y antecedentes, se señaló durante la tramitación legislativa mencionada, que: "… no existirá oscuridad (…) en cuanto a cómo votó o cómo argumentó un miembro, o qué información proporcionó un constitucionalista, un técnico o un ministro. Todo eso quedará estampado en la correspondiente acta. Los órganos, efectivamente, hablan a través de sus actas[21]."

[20] Ídem, pp. 212 y 213.

[21] Senadora Alvear (HL de la BCN, p. 873).

- **Informes de las Comisiones**

Los informes de las comisiones[22] serán públicos desde que queden a disposición de la Sala[23]. No se indica en la ley si serán públicos mediante transparencia activa o pasiva.

- **Materiales de registro de Secretaria de las Comisiones**

No son públicos los materiales de registro de las secretarias de comisiones. La norma del artículo 5º, efectúa una enunciación ejemplar y no taxativa, por cuanto usa la expresión "tales como…" mencionando a los libro de actas, las grabaciones (no indica si audio o audio y video, apuntes (libro de actas por ejemplo) u otros instrumentos de apoyo).

Los legisladores (de la Ley N° 20.477) consideraron, sobre la naturaleza de los registros de las comisiones y libros de notas, en relación al objeto del principio de transparencia de la Ley N° 18.918 y de la CPR (artículo 8° inciso segundo) que "no tienen el carácter de actos ni de resoluciones de estos órganos, sino que son únicamente elementos de apoyo interno del trabajo de la comisión. Por esta razón, se precisó que es un material de carácter privado. Se agregó que igual naturaleza tienen los libros de notas del secretario de la comisión[24]".

Analizando, el Veto presidencial durante la tramitación legislativa de la Ley N° 20.477, y reafirmando la naturaleza instrumental de las grabaciones, en la Sala del Senado se señaló que: "La cuestión de fondo estriba en que las grabaciones no son textos fidedignos del establecimiento de la ley, sino que reflejan el debate que, con mucha libertad e informalidad, se produce en las Comisiones y que, por lo mismo, no debe ser de acceso público, pues, de serlo, aquel tendría características distintas: uno puede decir ciertas cosas en la medida en que existe cierta informalidad. Ello permite llegar a acuerdos, resolver y zanjar muchas discusiones, lo que es de diaria ocurrencia en nuestros órganos de estudio". A continuación, el senador, agregó que "Por eso los debates en ellos no son considerados documentos,

---

[22] Que deberán dar cuenta de:
- Asistencia a sus sesiones;
- Debates;
- Antecedentes y documentos considerados;
- Acuerdos alcanzados y sus fundamentos esenciales;
- Resultado de las votaciones, debidamente individualizadas.

[23] Misma disposición en el artículo 40 del Reglamento del Senado. Por su parte, el artículo 122 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala: "De los informes de las comisiones se dará cuenta en la sesión siguiente de su presentación a la Cámara, y por el mismo hecho quedarán para tabla".

[24] Segundo Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, (HL N° 20.477 de la BCN, p. 213.

sino material de trabajo de las diferentes secretarías. Y, en ese sentido, se dijo que, más que no ser públicas, serán reservadas[25]".

Explicando la importancia de mantener reservados los materiales de las comisiones que son instrumentos para una deliberación, y por ende no actos definitivos (que dan cuenta de una voluntad) del Senado, se señaló también en Sala que "resulta evidente que el proceso de deliberación no puede ser público, por cuanto es de la esencia del ejercicio privativo de una institución definir cómo la desarrollará o intercambiará sus pareceres, con el objeto de adoptar o determinar un acto de autoridad. ¿Alguien podría pensar que las deliberaciones del Consejo de Gabinete o de una sala de la Corte de Apelaciones antes de una sentencia debieran ser públicas?". Luego, el senador reafirmó la necesidad de preservar un espacio deliberativo que: "Desde el momento en que los debates de las Comisiones del Congreso pasaran a ser públicos, disminuiría al máximo nuestra capacidad deliberativa para los efectos de perfeccionar o mejorar los procesos legislativos. Los que son públicos son los informes de los órganos técnicos del Parlamento, pero no sus deliberaciones, porque entonces estaríamos limitando la capacidad de ejercer nuestra función[26]".

Sin perjuicio de las opiniones, un senador señaló que las deliberaciones que debían ser públicas eran las que corresponden a la función legislativa considerando que ésta "es el núcleo básico del proceso de elaboración de las leyes es la labor que se desarrolla en las comisiones. Es ahí donde se realiza nuestra función, que es pública, porque es una delegación: actuamos "en representación". Por eso se habla de democracia representativa. Y nosotros, en nuestra función propia, que es delegada, actuamos como representantes. Porque, según la teoría democrática, es el pueblo, la asamblea, la que hace la ley[27]."

Por su parte, el Tribunal Constitucional en sentencia de la causa Rol N° 1.602 sobre constitucionalidad del proyecto de ley de reforma de la Ley N° 18.918, particularmente interpretando que son instrumentos para la deliberación y reservados, los materiales de registro de las secretarías de las comisiones y de los comités parlamentarios, tales como grabaciones, apuntes u otros instrumentos de apoyo a esa labor, señalo lo siguiente: "VIGESIMOCTAVO.- Que teniendo presente lo dispuesto en el artículo 8°, inciso segundo, de la Carta Fundamental, dicha disposición es constitucional en el entendido que sólo se refiere a los insumos necesarios para que tanto las comisiones como los comités parlamentarios puedan tomar las decisiones que les corresponden en ejercicio de sus funciones".

Cabe notar que el criterio antes indicado de que son reservados los materiales que son instrumentos deliberativos, es similar al sostenido por el

[25] Senador Larraín (HL de la BCN, p. 868).
[26] Senador Chadwick (HL de la BCN, p. 869).
[27] Senador Gazmuri (HL de la BCN, p. 871).

Tribunal Constitucional en causas roles 2.153-2011[28] y 2.246-2012, analizada en el capítulo I y la norma general del artículo 345 del Reglamento de la Cámara que señala: “Los acuerdos y resoluciones de la Comisión, así como los antecedentes que le sirvan de fundamento, sólo serán públicos cuando tengan el carácter de definitivos. En lo demás la publicidad de sus actos se regirá por las normas generales”.

- **Sesiones de Comisión**

Tampoco, por regla general son públicas las sesiones de comisión, salvo acuerdo en contrario adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros.

En relación al carácter reservado (que se deriva de que no son públicas) de las sesiones de las Comisiones, durante la tramitación de la Ley N° 20.477, los senadores señalaron que la, regla general debería ser “preservar el carácter público de las sesiones de las Salas de ambas Cámaras, así como la naturaleza privada del trabajo de las comisiones[29]”. De la misma manera, evaluando la naturaleza y requerimientos del trabajo de estas últimas, se “advirtió que de no ser privado el desempeño de estas últimas, su funcionamiento se torna inviable toda vez que la esencia de esa labor consiste, básicamente, en efectuar discusiones y análisis ponderados, serenos y libres de presiones, lo que no sería posible si se permitiera el acceso del público[30]”.

Por último, una senadora[31] indicó que “la privacidad es presupuesto necesario para la expresión de las ideas, la realización de los debates y la gestación de los acuerdos definitivos que supone esta fase del trabajo legislativo”. Profundizando, la misma senadora planteó que “es indispensable que en el seno de las comisiones exista el grado de libertad y de intimidad necesaria para que sus miembros y todos sus participantes viertan sus puntos de vista con toda tranquilidad”.

[28] Considerando sexagesimosegundo.

[29] Senador Gómez (HL de la BCN, p. 211).

[30] Idem.

[31] Senadora Alvear (HL de la BCN, p. 212).
En sentido similar el senador Vásquez (HL de la BCN, p. 870 y 871), que señaló que “Es evidente que en un momento determinado el debate que allí se realiza puede llevar al cambio de posición de un ministro respecto de un fallo. Y es lo mismo que nosotros vivimos todos los días en las comisiones, donde cambiamos nuestra opinión inicial por la contraria, ya sea por la sapiencia de otro Senador o porque hay un informe técnico que prueba que estamos equivocados. Y esa libertad no se va a dar naturalmente si existe un registro al que tenga acceso el público, porque son cambios de opinión dentro de un debate de ideas que va mucho más allá de posiciones políticas. Se trata, fundamentalmente, de legislar”.

Publicidad y Transparencia del Poder Legislativo. Información de Sala y Comisiones. Legislación comparada

Por petición de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado se da cuenta de la legislación y experiencia de los poderes legislativos de acerca de su deber de transparencia de la información. Se escogió para ilustrar los casos de México, Canadá y Francia. Se analizan las normas que regulan a dichos poderes, especialmente en materia de transparencia activa (deber de publicar).

En el caso de México, la Ley Federal de Transparencia establece el deber del Congreso de la Unión de publicitar y transparentar información, sin embargo no detalla la forma en que se debe cumplir dicho deber, salvo mención a transparencia activa y mayor detalle a las materias propias de la transparencia pasiva (deber de dar respuesta a pedidos de información). Normas internas de ambas cámaras legislativas, regulan esta materia, aun cuando el énfasis se encuentra en las reglas de transparencia pasiva. La Sala y las comisiones del Senado y la Cámara de Diputados de México, informan sus actividades. En el caso de las Salas de ambas corporaciones, se publican las citaciones y ordenes de las sesiones, los debates y las votaciones. La fecha de publicación de la información, en relación a la sesión, es variada. Por su parte, las comisiones publican actas de sus sesiones y documentos de interés en sitios webs propios (en el Senado), sin que exista uniformidad en la forma, contenido y periodicidad de dicha información.

La Cámara de los Comunes del Parlamento canadiense no está sujeta a las disposiciones de la Ley de Acceso a la Información de 1982. La práctica en esta Cámara ha sido la de denegar su consentimiento a la divulgación de los registros que forman parte de las actuaciones de la Cámara o de sus comisiones, ya que estos registros están protegidos por el privilegio parlamentario. Sin embargo, por autorregulación publican determinados documentos con información de las actividades de Sala y comisiones, como: el registro oficial de las sesiones de Sala, que consigna la ocurrencia de las actividades; registro de debates, que son públicos luego de correcciones gramaticales o de transcripción; agenda de actividades de la Cámara; actas de comisiones e informes. Estos textos son publicados electrónicamente, y en la medida de lo posible, dentro de las 24 horas siguientes a la sesión, aun cuando esto se realice en versiones preliminares. Asimismo, existe un servicio de radiodifusión proporcionado por la Cámara donde se graban, archivan y distribuyen en directo, las actividades diarias a los medios de comunicación.

En Francia, la publicidad del proceso legislativo se enmarca dentro del principio y objetivo a valor constitucional de la accesibilidad. Ésta, es aplicable respecto de todo Poder del Estado, lo que incluye el Poder Legislativo. Sin embargo, es una garantía que se ha desarrollado de manera

autónoma al ser excluido del régimen de publicidad de los actos administrativos, y su regulación concreta varía según la asamblea de que se trate. En efecto, si bien el registro y la difusión de los trabajos en sala suele presentar cierta uniformidad entre la Asamblea Nacional y el Senado, la regla de accesibilidad a los trabajos en comisiones sólo ha sido consagrada respecto de la primera (Reforma del 28 de noviembre de 2014). Esta regla invierte el sistema por el cual la propia comisión decidía sobre la publicidad de sus trabajos. A partir de ahora, la privacidad requiere una decisión expresa de la Comisión, la que en ciertas materias sólo puede ser dictada de manera excepcional. Esta situación contrasta con la regulación aplicable al Senado, pues frente a la ausencia de modificaciones, el que mantiene la regla de la privacidad, pudiendo no obstante la comisión decidir acerca de la publicidad de sus trabajos por cualquier medio.

Tabla de Contenido

Introducción
I. México.....43
1. Transparencia tramitación legislativa en la Sala.....45
2. Transparencia en la tramitación legislativa en Comisión.....45
3. Televisión del Congreso de la Unión.....46
II. Canadá.....46
1. Transparencia tramitación legislativa.....47
a. Documentos.....48
b. Radiodifusión.....50
III. Francia.....51
1. Transparencia en relación a las sesiones en sala.....52
2. Transparencia en relación a las sesiones en comisiones.....52

Introducción

La Unión Interparlamentaria (IPU) ha diseñado diversos instrumentos de autoevaluación para que los parlamentarios juzguen el grado de accesibilidad y transparencia de su información en comparación con otras legislaturas[32]. Entre las variables que la organización recomienda transparentar se encuentran, por ejemplo información sobre el proceso legislativo (actuaciones, citaciones, votaciones, etc.) o antecedentes sobre los legisladores o de índole administrativo-financiero.

Las legislaturas nacionales han establecido su deber de publicidad y transparencia de la información indicando en, algunos casos, con mayor o

[32] Por ejemplo. en Beetham David ,“Parliament and democracy in the twenty-first century: a guide to good practice”,. Unión Interparlamentaria. 2006. Disponible en: http://www.ipu.org/dem-e/guide/contents.htm (Marzo, 2015).

menor detalle los estándares concretos que les permiten cumplir con dicho deber.

Este informe, da cuenta de la legislación y experiencia de los poderes legislativos de México, Canadá y Francia acerca de su deber de transparencia de la información. Conjuntamente, con exponer la regulación, se informa sobre la aplicación práctica, en las páginas webs de cada parlamento en la materia.

La selección de países se debe a que México fue uno de los primeros países de Latinoamérica en adoptar una legislación nacional sobre transparencia de la información (principalmente en base a la lógica de transparencia activa y pasiva), sirviendo de modelo para el sistema nacional. En el caso de Canadá, la razón de su elección es porque representa un modelo jurídico sobre transparencia propio de los países de tradición anglosajona, diferente al latinoamericano basado, esencialmente en el tratamiento y acceso a archivos de información. Por último, la opción por Francia, se basa en la inclusión de un país con larga tradición democrática de Europa.

I. México

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental[33] incluye a los tres poderes tradicionales del Estado. Sin embargo, otorga al Legislativo y al Judicial (y a otros órganos autónomos) la posibilidad de decidir la forma en que la ley debe ser aplicada. En efecto, expresamente, el artículo 61 señala que el "Poder Legislativo federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente, y la Auditoria Superior de la Federación, establecerán mediante reglamento o acuerdos generales, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la Ley…". Sin embargo, esta atribución no es total, por cuanto la misma norma legal dispone el deber del Legislativo de proporcionar activamente un listado preestablecido de información a los ciudadanos (Transparencia activa). Además, establece que los reglamentos internos deberán considerar: "El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para la obtener la información". Con lo anterior se obliga a este poder del Estado a cumplir con la llamada transparencia pasiva (aunque en los términos de sus Reglamentos).

El Poder Legislativo ha cumplido el mandato legal dictando dos normas: el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la

[33] Disponible en: http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf (Marzo, 2015).

Cámara de Diputados[34], y La Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental de la Cámara de Senadores.

La Ley Federal establece que, las normas particulares de transparencia del Congreso deben incluir:

a. Información que estará disponible por Transparencia activa, conforme el artículo 7 de la Ley de Transparencia[35].
b. Información publicada de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.
c. Unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el artículo 7; unidades de enlace o sus equivalentes y un Comité de información o su equivalente.
d. Criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial
e. Procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión
f. Instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.
g. Un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información.

La Ley Orgánica del Congreso Nacional (artículo 93) “establece que las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes”.

Cabe considerar que en cada cámara legislativa existe un Comité de Información conformado por parlamentarios que, entre otras atribuciones, deben establecer el mecanismo de automatización, presentación y

---

[34] Disponible en: http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Transparencia/Marco-Legal (Marzo, 2015).

[35] El artículo 7° señala que estará disponible:
I. Su estructura orgánica;
II. Las facultades de cada unidad administrativa;
III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
VII. Los servicios que ofrecen;
VIII. Los trámites, requisitos y formatos.
IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación.
X. Los resultados de las auditorias al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado.
XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio.
XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación
XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;
XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;
XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana
XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

publicación de los contenidos de información, y también su integración en línea[36].

1. Transparencia tramitación legislativa en la Sala[37]

Ambas cámaras cuentan con una Gaceta Legislativa y un Diario de Debates (donde constan debates y votaciones) que se publican en Internet. Según un estudio de Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa de 2012[38], la fecha de publicación de ambos es variada, pudiendo ser el mismo día de las sesiones o incluso semana después.

Existe, también una Gaceta Parlamentaria que informa sobre la orden del día (lugar, hora y tema de las sesiones del Pleno y comisiones) y que asimismo es publicada en Internet.

La Cámara de Diputados publica semanalmente la lista de asistencia de los congresistas. El Senado, según la Red Latinoamericana pública esta información con retraso.

En la Cámara y en el Senado se encuentran disponibles transmisiones *on line* y grabaciones (audiovisuales) de las sesiones y versiones estenográficas.

2. Transparencia en la tramitación legislativa en Comisión[39]

De acuerdo a la Red y en página web propia, algunas comisiones de la Cámara de Diputados, publican información sobre la asistencia en Actas de las sesiones, normalmente en resumen, así como documentos de interés.

Las comisiones del Senado, cuentan también con página web propia (las que pueden ser diferentes entre sí). En ellas se debería publicar la asistencia, pero hay casos en que se hace con retraso[40]. Algunas comisiones publican Actas de sus sesiones, otras versiones estenográficas de ellas. En ambos documentos, en ocasiones se incluyen a las votaciones. Asimismo, algunas comisiones suben otro tipo de información (por ejemplo, Plan de Trabajo, minutas, acuerdos, documentos de análisis), pero ellos no se encuentran necesariamente actualizados.

---

[36] Senado (artículo 3 letra d), Cámara (artículo 15).

[37] Información obtenida de Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa. Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, Argentina, Chile, Colombia, México y Perú. 2012 Disponible en: http://bcn.cl/1q0cd (Marzo, 2015); presentaciones y ponencias de la Semana de la Transparencia, Parlamento abierto, México. 2014, disponible en: http://transparenciayparlamentoabierto.senado.gob.mx/memoria.htm (Marzo, 2015).

[38] Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa. Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa. Op. Cit.

[39] Ver nota 6.

[40] Ibídem.

En general, los sitios de las comisiones entregan información pero no hay uniformidad en las características básicas de la publicidad y acceso público de los documentos ni contenidos de sitios web.

3. Televisión del Congreso de la Unión

La Televisión del Congreso Nacional de México, aspira a dar cobertura suficiente de toda la información que requiera o pueda necesitar la audiencia, para comprender el proceso y la actividad legislativa, ello de manera oportuna. Uno de los principales ejes del canal es transmitir las actividades legislativas del Congreso[41]. Revisado el sitio del Canal, se constata que no todas las actividades legislativas son transmitidas.

II. Canadá

Promulgada en 1982, la Ley de Acceso a la Información (*Access to Information Act*)[42] encarna el principio de que la información en poder del gobierno debe ser puesta a disposición del público, según señala un informe de la Comisión de Procedimiento y Asuntos Internos de la Cámara de los Comunes. La ley, afirma el informe, es un instrumento clave que hace significativos ciertos derechos y libertades garantizados por la Carta Canadiense de Derechos y Libertades, como la libertad de expresión y los derechos democráticos. El acceso a la información gubernamental es también una herramienta eficaz para garantizar que políticos y funcionarios públicos rindan cuentas al público[43].

La ley, en su artículo primero establece que el propósito de la misma es proporcionar un derecho de acceso a la información contenida en los registros bajo control de una institución gubernamental. De acuerdo al artículo 3, la ley incluye dentro del concepto “institución gubernamental” todo departamento o ministerio de Estado del Gobierno de Canadá, cualquier organismo u oficina de los mencionados en el Anexo 1, y todas las empresas públicas de la Corona[44] y sus subsidiarias.

La Cámara de los Comunes del Parlamento canadiense no está sujeta a las disposiciones de la Ley de Acceso a la Información. Sin embargo, de vez en cuando la Cámara es notificada en su calidad de tercero, en virtud del

---

[41] Congreso de México. Políticas de Comunicación del Congreso. Disponible en: http://www.canaldelcongreso.gob.mx/TTiK6sKV/tucanal.php?ancla=tns (Marzo, 2015).

[42] Ley disponible en: http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/a-1/FullText.html (Marzo, 2015).

[43] Standing Committee on Procedure and House Affairs, Reporte sobre acceso a la información y el Parlamento de Canadá, elaborado durante el actual período legislativo (Parlamento N° 41, vigente desde junio de 2011). Disponible en: http://bcn.cl/1q1hx (Marzo, 2015).

[44] Por ejemplo, están incluidas la Corporación Canadiense de Radiodifusión, el Banco de Canadá y el Museo Canadiense de Derechos Humanos, entre otros. Ver en: http://bcn.cl/1q1i4 (Marzo, 2015).

artículo 27 de la Ley[45], cuando los registros requeridos a una institución gubernamental contienen información relacionada con los procedimientos legislativos. En esos casos, los registros solicitados, aunque en poder de la institución sujeta a la Ley, pueden no obstante formar parte de los procedimientos parlamentarios.

La práctica establecida por la Cámara de los Comunes ha sido la de denegar su consentimiento a la divulgación de los registros que forman parte de las actuaciones de la Cámara o de sus comisiones, ya que estos registros están protegidos por el privilegio parlamentario[46], así como notificar a la institución gubernamental que cualquier solicitud de registros relativa a un procedimiento parlamentario se haga directamente a la Cámara[47] (transparencia pasiva).

El sistema parlamentario canadiense establece que los miembros de la Cámara de los Comunes y sus miembros gozan de ciertos derechos, inmunidades y privilegios que permiten asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones constitucionales. El privilegio parlamentario, y los derechos e inmunidades que confiere, son el resultado de los siglos de lucha de la Cámara de los Comunes en la afirmación de su independencia y el establecimiento de su papel distinto en el Parlamento[48]. Salvo una excepción reciente que involucró a la Oficina del Auditor General, las instituciones gubernamentales siempre han aceptado esta postura.

En el citado informe, la Comisión concluye que el privilegio parlamentario puede ser ejercido de manera que no perjudique innecesariamente otros principios fundamentales del sistema democrático de gobierno, tales como la libertad de acceso a la información gubernamental, incluso cuando dicha información se refiere a los procedimientos parlamentarios. Asimismo, recomienda adoptar medidas que mejoren la transparencia de estos últimos[49].

1. Transparencia tramitación legislativa

Sin perjuicio de no estar directamente sujeta a la Ley de Acceso a la Información, la Cámara de los Comunes pone a disposición del público los

---

[45] El artículo 27 de la Ley de Acceso a la Información está referido a la notificación por escrito a terceros afectados (en los casos allí detallados) por un requerimiento de acceso a información dentro del plazo de 30 días desde la solicitud.

[46] El sistema parlamentario canadiense establece que los miembros de la Cámara de los Comunes y sus miembros gozan de ciertos derechos, inmunidades y privilegios que permiten asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones constitucionales. El privilegio parlamentario, y los derechos e inmunidades que confiere, son el resultado de los siglos de lucha de la Cámara de los Comunes en la afirmación de su independencia y el establecimiento de su papel distinto en el Parlamento. Reporte del Standing Committee on Procedure and House Affair. Op. cit.

[47] Reporte del Standing Committee on Procedure and House Affair. Op. cit.

[48] Reporte del Standing Committee on Procedure and House Affair. Op. cit.

[49] Reporte del Standing Committee on Procedure and House Affair. Op. cit.

registros de la información producida en el contexto del proceso legislativo se logra a través de distintos medios:

a. Documentos

Los documentos escritos que se elaboran en la Cámara, sea para uso de los parlamentarios, su *staff* o el público en general, y se publican en los dos idiomas oficiales, inglés y francés.

Las publicaciones oficiales, cuya elaboración ha sido ordenada directamente por la Cámara, son las siguientes:

- **Registro oficial (*Journals*)**

El registro oficial de las sesiones de Sala, llamado *Journals*, es realizado por los funcionarios de la Mesa de la Cámara y firmado por el Secretario de ésta. No detalla contenidos (por ejemplo, de los debates) sino que consigna la ocurrencia de las actividades.

Cuando la Cámara está en sesiones, el *Journals* de una determinada sesión, no revisados, está disponible en la mañana del siguiente día hábil, y los revisados se publican semanalmente. Su precisión ha sido raramente cuestionada y ocasionalmente la Cámara ha hecho ver errores u omisiones. También están disponibles en formato electrónico en Internet.

Al final del período de sesiones se publica una compilación de los *Journals* revisados, junto con demás información, en un número limitado de ejemplares encuadernados y también en CD-ROM.

- **Registro de los debates (*Debates* o *Hansard*)**

Este documento transcribe lo que se dice en la Sala (los debates). Los debates son editados, es decir, se les realizan cambios gramaticales, de vocabulario y editoriales.

Antes de ser publicados, las copias preliminares o no editadas de los debates (llamadas "*the blues*", porque antiguamente se imprimían en hojas azules), la transcripción de su intervención es enviadas a cada parlamentario y a la galería de prensa, y también pueden estar disponibles bajo requerimiento de otros parlamentarios.

El parlamentario en cuestión verifica su propia intervención y puede sugerir correcciones a errores y modificaciones menores a la transcripción, pero no cambios importantes de contenido, lo que queda a criterio de los editores. Por su parte, los editores pueden alterar una oración para que sea más fácil

de leer, pero no puede cambiar su significado. Los editores deben asegurarse de que los debates sean un fiel reflejo de lo que se dijo.

Desde el advenimiento de la radiodifusión de las actuaciones en la Cámara, se han planteado algunas discrepancias entre el contenido de los debates y la cinta grabada, las que se han resuelto caso a caso.

Los debates se compilan utilizando las grabaciones de audio de las actuaciones, así como la información proporcionada por los funcionarios respectivos de la Cámara y se publican al día siguiente. También están disponibles en formato electrónico en Internet, y al final de cada período de sesiones, una recopilación de los Debates revisados es publicada en un número limitado de copias encuadernadas y también en formato CD-ROM.

- **Agenda de la Cámara (*Order Paper and Notice Paper*)**

Este documento se publica diariamente y contiene dos partes: la agenda oficial de la Cámara y la lista de todos los temas que podrían ser revisados en la Cámara ese día.

Este documento está disponible en formato electrónico y en una versión impresa.

- **Actas de los procedimientos, pruebas e informes de las Comisiones (*Minutes of Proceedings, Evidence, and Reports of Committees*)**

Cada comisión de la Cámara produce sus propios registros, consistentes en tres documentos principales:

- Las actas de procedimiento (*Minutes of Proceedings*): es el registro oficial de la sesión del comisión;
- La evidencia (*Evidence*): es la transcripción literal de lo que se dice durante la sesión; y
- Los informes a la Cámara (*Reports of Committees*): contiene las observaciones y recomendaciones que hacen las comisiones a la Cámara.

Desde 1995, estos registros están disponibles principalmente por medios electrónicos. Las comisiones pueden autorizar o no la impresión de copias escritas.

Al igual que en el caso de los debates, las actas de procedimiento sin editar (“*blues*”) pueden ser puestos a disposición de los miembros del comité a petición de éstos, por lo general dentro de las 24 horas siguientes a la sesión. Tradicionalmente, las correcciones de menor importancia pueden ser

informadas directamente al secretario de la comisión, quien ordena la publicación de la fe de erratas. Las correcciones más significativas son efectuadas por la propia comisión.

- **Proyectos de ley (*Bills*)**

Son las propuestas de ley presentados al Parlamento para su aprobación. Los proyectos originados en la Cámara son publicados y distribuidos en versión papel y también están disponibles en formato electrónico.

Por su parte, las publicaciones no oficiales, elaborados en virtud de reglamentación administrativa interna, son las siguientes:

- **Tabla diaria (*Projected Order of Business*)**

Es un documento que contempla una previsión oficial del orden del día de la Cámara, incluyendo la duración de los discursos y los plazos previstos para el debate.

La Tabla se publica en versión impresa y se distribuye diariamente a los Parlamentarios, cuando la Cámara está en sesiones. Además, está disponible electrónicamente y se puede ver a través del canal de televisión parlamentario.

- **Estado de la actividad de la Cámara (*Status of House Business*)**

Este documento ofrece una breve reseña de cada ítem revisado por la Cámara o que ha aparecido en el documento de la agenda, desde el comienzo de la sesión. Está disponible electrónicamente y es actualizado diariamente.

b. Radiodifusión

Antes de la introducción de la televisión en la Cámara de los Comunes en 1977, sólo se difundían eventos parlamentarios especiales, tales como las aperturas del Parlamento y las exposiciones de visitas distinguidas.

Actualmente, el servicio de radiodifusión proporcionado por la Cámara asegura que las actividades diarias se graben, archiven y distribuyan en directo a los medios de comunicación. Además, los procedimientos en la Cámara y comisiones se transmiten por satélite y son distribuidos por el Canal de Asuntos Públicos de Canadá (*Canadian Public Affairs Channel, CPAC*), en la televisión por cable.

Por su parte, los propios parlamentarios pueden escuchar las sesiones de algunas comisiones y ver la transmisión en vivo de los procedimientos legislativos en la Sala o comisiones a través de la red interna de radio y televisión de la Cámara. Ambas redes ofrecen un servicio en francés, inglés o en el sonido “de "piso” (el idioma en que se esté efectuando actualmente el debate, sin traducción).

Además de proporcionar una transmisión en vivo, a la que puede accederse por otros medios distintos del canal de televisión parlamentario, el Servicio de Radiodifusión de la Cámara mantiene un archivo de vídeo completo desde 1977. Los parlamentarios pueden solicitar la recuperación y reproducción de cualquier parte de las actuaciones televisadas de la Cámara y también pueden obtener copias de vídeo y/o audio de las actuaciones de la Cámara y las comisiones.

III. Francia

En Francia, el valor constitucional de las disposiciones relativas a la transparencia poseen una consagración indirecta, a partir de la remisión que la Constitución del 4 de octubre de 1958 le otorga a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano[50]. En efecto, el artículo 15 de esta declaración reconoce que “la sociedad tiene el derecho de demandar una rendición de cuenta a todo agente público de su administración”, disposición a partir de la cual el Consejo Constitucional francés ha desprendido un verdadero principio a la accesibilidad, dotado de valor constitucional[51], siendo por consiguiente aplicable a todos los Poderes del Estado, incluido el Poder Legislativo[52].

No obstante lo anterior, el desarrollo legal que posee la garantía constitucional relativa a la accesibilidad en Francia se divide, a lo menos, en dos grandes cuerpos legales, que consagran una regulación diferenciada para los distintos Poderes del Estado. Por un lado, aquel que es aplicable a la Administración del Estado, cuya transparencia es regulada por la Ley del 17 de julio de 1978, consagradora de diversas disposiciones para el mejoramiento de las relaciones entre la administración y el público y, por el otro, aquél que es aplicable a las asambleas parlamentarias, que son expresamente excluidas de este cuerpo legal[53], siendo reguladas por la

[50] Perrine Canavaggio, «Vers un droit d’accès à l’information publique », UNESCO, 2014, Francia.

[51] Decisión del Consejo Constitucional francés n° 99-421 DC del 16 de diciembre de 1999.

[52] En tal sentido: Consejo Constitucional francés, Le Conseil constitutionnel et la transparence juridique, Disponible en: http://bcn.cl/1q226: La acción del Consejo a favor de la calidad de la ley y, por consiguiente, de su transparencia, reposa en los siguientes principios: el principio de claridad de la ley, desprendido del artículo 34 de la Constitución; el objetivo a valor constitucional de inteligibilidad y de accesibilidad de la ley, así como de el principio de la normatividad de la ley (n° 2001-455 DC del 12 de enero de 2002, considerando. 8 ; n° 2004-500 DC del 29 de julio de 2004, considerando 12).

[53] En efecto, conforme al artículo 1 inciso final de este cuerpo legal: “Les actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires sont régis par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires”.

Ordenanza 58-100 del 17 de noviembre de 1958, así como por los reglamentos de la Asamblea Nacional y del Senado.

1. Transparencia en relación a las sesiones en sala

Tanto el Reglamento del Senado como de la Asamblea Nacional consagran disposiciones relativas al registro audiovisual.

El Reglamento del Senado consagra el registro del sonido y de la imagen de los debates en sesiones públicas, los que pueden ser difundidos tanto en el propio recinto del Senado, como en su sitio de internet y también a los organismos de información (artículo I del Capítulo XII bis, IGE). Si bien en sesiones públicas estos registros son libremente consultables, frente a sesiones que no poseen este carácter, la accesibilidad sólo es garantizada para los senadores, y para el público, bajo determinadas condiciones (artículo II del Capítulo XII bis, IGE).

El Reglamento de la Asamblea Nacional, por su parte, se limita a señalar que el registro audiovisual en sesión pública puede ser difundido en las condiciones que determine su oficina (artículo 59 inciso final).

2. Transparencia en relación a las sesiones en comisiones

En materia de comisiones, la difusión de los trabajos muestra una evolución particularmente marcada respecto de la Asamblea Nacional[54], al haber invertido la regla relativa a la publicidad hasta ahora en vigor. En efecto, con anterioridad la comisión decidía la difusión de los trabajos por cualquier medio (artículo 46 de su Reglamento), estableciendo por consiguiente una regla indirecta relativa al carácter privado que los mismos poseían. La reciente reforma del 28 de noviembre de 2014 del Reglamento de la Asamblea Nacional[55], en cambio, invierte esta regla y dispone, expresamente, que “los trabajos de comisiones son públicos”, pudiendo la oficina de cada comisión derogar esta regla, lo que en ciertas materias sólo se admite de manera excepcional, como respecto de las revisiones constitucionales, las leyes de finanzas o la ley para el financiamiento de la seguridad social (artículo 46, modificado por el artículo 10 de la resolución del 28 de noviembre de 2014, que modifica el Reglamento de la Asamblea Nacional).

Una difusión en este sentido no es consagrada en el Reglamento del Senado. Respecto de esta asamblea, le corresponde a la propia comisión decidir acerca de la difusión de los trabajos, por cualquier medio (artículo II

[54] Ver: Le Figaro, *Ce qui va changer a l’assemblée nationale avec la reforme du règlement*. Disponible en internet: http://bcn.cl/1q22l (marzo, 2015).

[55] Disponible en: http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0437.asp (marzo, 2015).

Nº 8 del Capítulo III), pudiendo también proceder al registro audiovisual, si los medios disponibles así lo permite. El presidente de la comisión, en cambio, sólo dispone de una competencia limitada, pues no puede autorizar la publicación de los trabajos en cualquier medio, sino únicamente a través de una comunicación a la prensa (artículo II Nº 7 del Capítulo III).

.-.-.-.-