Modifica la ley N°18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, para sancionar como falta grave a la probidad, la difusión de antecedentes falsos o deliberadamente erróneos, en el debate parlamentario

Boletín N°12374-07

1.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- El artículo 5° A de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (LOCCN) establece en su inciso segundo establece que, "*El principio de probidad consiste en observar una conducta parlamentaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función, con preeminencia del interés general sobre el particular.".* Incorporándose en el año 1999 por la ley N° 19.653 de forma expresa, en una gran reforma a todo el sistema público. Este principio, se introdujo también en el artículo 8° de nuestra Carta Magna como un mandato para el ejercicio de la función pública en general después de la reforma Constitucional del año 2005.

Es del caso señalar que en mismo artículo se contempla el principio de transparencia, en virtud de este ideario la LOCCN dispone que *"Las sesiones de las Cámaras, los documentos y registros de las mismas, las actas de sus debates, la asistencia y las votaciones serán públicas.",* esto resulta importante tenerlo a la vista cuando hablemos de la labor parlamentaria, pues el registro de las intervenciones de cada uno de los congresistas pasa a ser parte de un documento oficial, sea un diario de sesiones o un informe de comisión.

II.- Por lo tanto, la labor parlamentaria en todas sus aristas no puede estar exenta del cumplimiento de este principio, disponiéndose la existencia de una Comisión de Ética en cada una de las ramas del Poder Legislativo con el objeto de analizar situaciones que puedan constituir una falta a los principios ahí señalados[1]. Una importante faceta de la labor de los Parlamentarios es precisamente actuar al interior del

[1] Inciso 11° artículo 5° A LOCCN "*Cada Cámara deberá tener una Comisión de Ética y Transparencia Parlamentaria encargada de velar, de oficio o a petición de un parlamentario, por el respeto de los principios de probidad, transparencia y acceso a la información pública, y de conocer y sancionar las faltas a la ética parlamentaria de los miembros de sus respectivas Corporaciones. Cada Cámara elegirá a los integrantes de estas comisiones por los tres quintos de sus miembros en ejercicio. No podrán formar parte de ellas los miembros de la Mesa de cada Corporación. La comparecencia ante dichas comisiones será obligatoria para el senador o diputado que hubiere sido citado, previo acuerdo adoptado por los dos tercios de sus integrantes, en sesión especialmente convocada al efecto. Los reglamentos de cada Cámara deberán establecer el procedimiento mediante el cual se elegirá a sus integrantes, los tipos de amonestación y el monto de las multas que podrán imponer y el quórum para sesionar y adoptar sus acuerdos y resoluciones, los que serán públicos cuando tengan el carácter de definitivos o así lo acuerde la comisión."*

hemiciclo y las Comisiones Legislativas defendiendo, pues por mandato Constitucional la competencia para crear, modificar o derogar leyes está atribuida al Presidente de la República, senadores y diputados, de acuerdo los artículos 32 N° 1 y 46 de la Constitución. Es precisamente en este contexto donde el ejercicio de la función con pleno apego al principio de probidad debe ser abordado con mayor dedicación y observancia.

Esta herramienta normativa tiene diferentes etapas, una primera que es la formulación o anteproyecto, que a juicio del Tribunal Constitucional no posee mayor valor salvo ser una instancia deliberativa. Posteriormente la presentación del proyecto de ley de manera formal conforme a las reglas constitucionales, ya entrega un cause público, donde se tendrán lugar las deliberaciones en primer y segundo trámite constitucional y eventualmente un tercero o bien la conformación de comisiones mixtas, donde cada integrante de los poderes colegisladores podrán entregar su parecer y fundar sus posiciones respecto del contenido, sus ideas matrices y los eventuales efectos de la pretendida regulación.

En razón de que la labor legislativa es compartida, se estima que el cumplimiento irrestricto del principio de probidad al interior del debate que se da en el Congreso, también debe obligar a las autoridades y funcionarios públicos que concurran en su calidad de tales a las diferentes instancias legislativas.

Además, cada una de las Corporaciones del Congreso Nacional tiene la posibilidad de ejercer facultades privativas, tales como la fiscalización o la formulación y juzgamiento de acusaciones constitucionales y su juzgamiento, donde cada representante, diputado o senador, tiene la oportunidad de plantear sus posiciones en medio del debate democrático, deliberativo y constitucional, legalmente regulado. Esta deliberación puede encontrar también lugar en ciertos nombramientos en los cuales toma parte el Congreso Nacional y que son de gran importancia para la institucionalidad de nuestro país.

Dicho lo anterior, no podemos perder de vista que las posiciones deben estar informadas también en antecedentes comprobables, que permiten entregar dignidad al ejercicio de la función, más allá del simple hecho de triunfar electoralmente, sino que también cumplir el mandato ciudadano de la mejor forma posible, eso se enmarca en la probidad.

En razón de lo anterior, es que también la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional en su artículo N°66 contempla la existencia de asignaciones parlamentarias, entre las cuales se regulan las de personal de apoyo y asesorías externas, con el fin de contar con asesoramiento que permita tratar adecuadamente la una gran cantidad de información disponible, generando instrumentos que la contemplen es vital para un buen ejercicio del cargo.

III.- Por otro lado, cuando hablamos de normas jurídicas, estas obedecen a ciertos hechos que los autores denominan fuentes materiales o reales, en contraposición a las fuentes formales que son aquellos instrumentos que contienen la norma, las fuentes materiales son los antecedentes de hecho, sociales que dan origen a una nueva norma jurídica, en otras palabras son la razón por la cual se hace necesaria una nueva norma o una modificación, estas fuentes son relevantes en el debate político público, toda vez que el uso de las mismas en el contexto de la formación de la ley puede conducir a que los legisladores alcancen cierto nivel de convencimiento, y de no alcanzarlo puede que sea utilizado como argumento de juicio público o "*impeachment",* el cual en nuestro sistema se da en las elecciones periódicas.

De este modo, si un parlamentario básicamente entrega información deliberantemente errónea o falsa en el ejercicio de su labor parlamentaria, en la actualidad no sufre consecuencia alguna. Esto es sumamente importante, pues los antecedentes entregados en el debate son antecedentes interpretativos y dan cuenta también del énfasis que cada legislador pone en sus tareas, pero también pasa a ser información oficial en virtud del principio de transparencia, conformando parte de los diarios de sesiones o de los informes elaborados por las comisiones legislativas, sirviendo incluso como elemento de interpretación jurídica cuando la ley está en vigencia y es necesaria aplicarla.

IV.- Hemos visto en el último tiempo, a propósito de procesos electorales en el extranjero la proliferación de las denominadas "*fake news"* o noticias falsas, antecedentes que son entregados con el fin de perjudicar a un personaje político, respaldar una idea determinada o bien canalizar el debate público enfocando con detrimento de la realidad. Pero estos antecedentes no solo se dan en el contexto de candidaturas, sino que también con el fin de desprestigio y también pueden ser usadas con el

fin de persuadir en medio de la discusión. Porque las noticias falsas por naturaleza tienen como fin desinformar y la intención deliberada de engañar. Estas informaciones reportan muchas veces mayor interés de las personas, por la forma en que se propaga, que es generalmente a través de redes sociales, por lo que su masificación y reproducción es más veloz que una información cualquiera (viralidad). Ejemplo tenemos variados en el último tiempo y que dicen relación particularmente con situaciones de orden económico, migratorio o incluso cifras, que terminan acaparando la atención de las personas, particularmente por redes sociales donde el examen de los contenidos no está determinado por razones científicas o profesionales de carácter técnico. Debido al mismo fenómeno de la comunicación digital, a través de las redes sociales, las personas comparten, difunden y adhieren a estas informaciones falsas con fines políticos porque entienden que siendo partes de una misma comunidad o grupo forman parte de su realidad, desconociendo muchas veces que se trata de contenido falso.

Según un estudio realizado en 2018 por IPSOS, que evaluó a 27 países, que incluye a Chile, al menos el 48% de los encuestados ha creído una información falsa[2]. Podemos así afirmar que, si una persona es susceptible de creer una información distribuida por redes sociales, con mayor razón podrá ser influenciada en su opinión por las palabras o datos entregados por alguien investido en autoridad, más aún si ha sido elector popularmente.

En este contexto la libertad de expresión, entendida como la posibilidad y garantía de que cada personas pueda informar, opinar y expresarse sin autorización ni censura y por cualquier medio, , no puede ser fundamento de una irregularidad, pues volvemos al principio de probidad, pues un adecuado ejercicio de la labor de un congresista es precisamente en base a la veracidad de sus dichos y los fundamentos que entrega al momento del debate, los cuales además son difundidos por diferentes medios a la comunidad, que al tomar conocimiento puede darle un valor tal como lo merece un antecedentes verdadero.

V.- En este contexto, se hace necesaria también una modificación a las normas de carácter interno de cada Corporación con el fin de entregarle

[2] Disponible en https://www.ipsos.com/es-cl/las-noticias-falsas-fake-news-los-filtros-burbuja-y-la-posverdad-son-problemas-de-otros-y-no-mios

a la Biblioteca del Congreso Nacional, como organismo técnico, la facultad de comprobar las informaciones vertidas, cuando estas sean cuestionadas en cuanto a su veracidad, aportando de este modo a las Comisiones de Ética y Transparencia un insumo para ejercer sus atribuciones penales, con el fin de determinar las transgresiones a la probidad por medio de la entrega de antecedentes falsos en medio de tan importante función pública, como es la concurrir a la creación, modificación y derogación de las leyes, u otras enmarcadas en la labor parlamentaria.

VI.- Por su parte, el fuero parlamentario, institución pensada como un mecanismo de protección de la función parlamentaria, en virtud del cual ningún diputado o senador, desde el día de su elección o de su juramento, según corresponda, puede ser acusado o privado de su libertad[3], no debe constituir una forma de eludir el cumplimiento de los principios que inspiran la actividad realizada, particularmente el principio de probidad. Cabe señalar que cualquier persona que, en una instancia oficial, generalmente judicial, emite datos falsos o equivocados de forma dolosa, será sancionado bajo las figuras de perjurio u obstaculización de la investigación, por lo que un intento de sancionar especialmente a quienes falten a la verdad en el Congreso no resulta fuera de lugar en nuestro ordenamiento jurídico.

Diferente en tener en consideración son las opiniones políticas, que son aquellas basadas en consideraciones ideológicas de los congresistas, pues una opinión basada en la libertad de expresión es complejamente catalogable de falsa, es más en este sentido debe mantenerse una protección a los dichos en el desempeño de la investidura[4].

---

[3] Diccionario Constitucional, Garacía Pino, *Gonzalo* y Contreras Vásquez, *Pablo*. *Cuadernos del Tribunal Constitucional,* Número 55, año 2014. Pág. 474.

[4] En este sentido ver la planteamiento de del Senador Volodia Teitelboim Volosky en diario de sesiones del Senado del 15 de mayo de 1968 a propósito de la detención del Senador Carlos Altamirano.

2.- DERECHO COMPARADO

VII.- En Inglaterra encontramos la figura del *contempt of parlament* o desacato parlamentario, que, si bien es un concepto jurídico abierto y que aglutina varias conductas, una de ellas es engañar a la Cámara o a un Comité y constituye una violación al privilegio parlamentario, esto es, excede la protección del fuero, las sanciones van desde la amonestación hasta la expulsión.

Los autores Mary Harris y David Wilson, editores del manual sobre práctica parlamentaria, "McGee Parliamentary Practice in New Zealand", señalan que los miembros de la Cámara de Representantes, pueden usar en sus discursos citas para ilustrar o apoyar los puntos que desean hacer, las citas se permiten en la medida que sean relevantes y sobre todo que sean correctas, aunque parciales. Si se produce una acusación de falsedad del mismo modo que en Inglaterra sería un asunto de desacato relacionado con el privilegio parlamentario.

Por su parte el ordenamiento Español regula la inviolabilidad de las Cortes Generales, la cual impide a los diputados y senadores ser sujetos de procesos destinados a hacer efectiva su responsabilidad al exterior como menciona Guerrero Salom, pero no lo restringe en cuanto a la disciplina interna. Sobre el particular se ha considerado al menos en un proyecto tipificar como delito el hecho de mentir en el parlamento.

3.- IDEA MATRIZ

Establecer como una falta especial y grave al principio de probidad, el hecho de entregar en el debate parlamentario, y en cualquiera de las funciones que son propias de los representantes en el Congreso, antecedentes falsos o deliberamente erróneos.

Es por lo antes expuesto que venimos en someter a esta Honorable Cámara de Diputados el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo único. - Modifíquese la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional en el siguiente sentido:

Artículo único. - Modifíquese la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, agregándose los siguientes nuevos incisos tercero, cuarto y quinto al artículo 5° A, adecuando su orden sucesivo:

“Se considerará falta grave a la probidad el hecho de que un diputado o un senador, en el contexto de su actividad parlamentaria dé a conocer antecedentes falsos o deliberadamente erróneos, de cualquier tipo, sea en sesiones de sala o comisiones legislativas.

El reglamento interno de cada Cámara establecerá la forma cómo será determinada la autenticidad de los antecedentes cuestionados y la sanción respectiva.

También se considerará falta grave al principio de probidad cuando los dichos falsos o deliberamente inexactos sean emitidos por autoridades o funcionarios públicos, convocadas a las Comisiones de la Cámara de Diputados o del Senado, cualquiera sea su naturaleza.”.

MARCELA SABAT FERNANDEZ
DIPUTADA