TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA
LOS AVANCES Y DESAFIOS PENDIENTES
La Línea Base

Juan Pablo Olmedo.[1]

Quisiera agradecer a la Comisión de Ética y Transparencia del Senado por la invitación a participar de esta mesa redonda sobre Transparencia en el Congreso Nacional. Espero con estas breves ideas poder contribuir a la necesaria discusión destinada a profundizar el compromiso y liderazgo institucional del Congreso Nacional en la cultura de transparencia y de respeto del derecho de acceso a información pública en nuestro país.

1. Antecedentes de contexto

Desde la reforma constitucional del año 2005, el principio de transparencia y el derecho de acceso a información pública son una exigencia institucional elemental. El artículo 8° de nuestra Carta Fundamental predica la transparencia de todos los órganos del Estado, incluido el Congreso Nacional. Los avances significativos que en esta materia está experimentando la Administración del Estado, demanda a los otros órganos adoptar medidas destinadas a adecuar la regulación y la práctica a los estándares comprometidos en el quehacer institucional.

En cuanto al Poder Legislativo se refiere, destaca la entrada en vigencia de la Ley Nº 20.447, que introdujo modificaciones a la ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional Nº 18.918, estableciendo obligaciones específicas en materia de probidad y transparencia de los parlamentarios y de la gestión de ambas Cámaras. Para ello se incorporaron procedimientos de fiscalización, causales particulares de reserva legal de información y se estableció la Comisión de Ética y Transparencia Parlamentaria como instancia de supervisión del cumplimiento de estas obligaciones.

La implementación del nuevo marco normativo demanda la revisión de los actuales sistemas y procesos operativos de la Corporación y la adopción de medidas internas de homologación de información, uso de tecnologías, adopción de buenas prácticas, fijación de estándares mínimos y de medidas concretas de publicidad, materia que es precisamente el objeto de este comentario.

2. Estructura organizativa que asegure el principio de transparencia

De acuerdo al artículo 5°A de la LOC del Congreso Nacional, 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

[1] Abogado, LLM. Primer Presidente y Actual Integrante del Consejo para la Transparencia. Profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado. El autor deja expresa constancia que las opiniones vertidas en este documento son a título personal.

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.

En virtud del mandato legal, se encuentran en funcionamiento tanto en la Cámara como en el Senado las comisiones señaladas. Mediante sus primeras decisiones han debido ir moldeando los deberes de transparencia activa y el acceso a la información de sus respectivas corporaciones por parte de los ciudadanos[2].

Los avances institucionales experimentados no representan un valor agregado ante la opinión pública que percibe el desarrollo que ha experimentado la transparencia en otros órganos, sino que la línea de base desde la cual surgen desafíos importantes que determinarán la comprensión y legitimidad ciudadana respecto de la voluntad y el compromiso del Congreso Nacional en profundizar este principio.

En materia orgánica-institucional, las Comisiones de Ética y Transparencia debiesen avanzar en la formulación de reglamentos de funcionamiento, que fijen con particular detalle los procedimientos que se siguen ante ellas y las exigencias y obligaciones que pesan sobre los miembros de sus respectivas cámaras, a través de los llamados Códigos de Conducta Parlamentaria[3]. De esta forma, el Reglamento debiese abocarse a establecer las funciones, facultades, procedimientos, plazos y mecanismos de defensa ante las Comisiones y contar con un capítulo dedicado a las especificidades orgánico-procesales comprometidas.

Asimismo, urge regular la relación de la Comisión de Ética y Transparencia con las restantes comisiones estableciendo instancias de interacción, coordinación y de resolución conjuntas, en la óptica de que la probidad, transparencia y el derecho de acceso a información pública, trascienda a todas las decisiones que se tomen, independiente si estamos ante la Comisión de Régimen Interior o Régimen Interno, la Comisión Revisora de Cuentas, la Comisión de Hacienda, el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, el Comité de Auditoría Parlamentaria o la Comisión de Ética y Transparencia.

La experiencia acumulada en los procesos de modernización del Estado muestra que no

---

[2] Así, por ejemplo, el Senado adoptó el Reglamento para la tramitación de las solicitudes de información a que se refiere la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, aprobado mediante Resolución N° SG – 04/2.009, de 4 de mayo de 2009. Ver: http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20090605/asocfile/20090605160013/resolucion_n_sg_04_2009.pdf

[3] Un avance en esta materia lo constituye el Código de Conductas Parlamentarias de la Cámara de Diputados que se aplica a todos los Diputados de la República de Chile. Ver: http://www.camara.cl/camara/media/docs/codigo_conducta.pdf.

resulta suficiente el buscar coordinaciones en las específicas funciones que se atribuyen a cada una, sino que se debe ir más allá, en una visión sistémica y de conjunto, incluyendo la uniformidad de criterios en la forma de regular una determinada conducta.

Así, por ejemplo, el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, al definir el sistema que regule estas materias debiera considerar la opinión de las Comisiones de Ética y Transparencia, las que en definitiva están llamadas a conocer y sancionar las faltas a la ética parlamentaria. Lo mismo cabe entender aplicable al Comité de Auditoría Parlamentaria, el que debería poner en conocimiento de dichas comisiones los reparos u objeciones que efectúen a los parlamentarios y no sean corregidos.

Por último, al conceptualizar a las Comisiones de Ética y Transparencia como instancias de gestión de información pública, debiese perfeccionarse la coordinación entre los canales de comunicación o de entrega de información de que disponen ambas cámaras del Congreso Nacional. Por ejemplo, el Senado tiene un Departamento de Prensa, uno de Relaciones Públicas, una Oficina de Informaciones y contrata los servicios de TV Senado, con lo que se diversifica y difumina la política comunicacional y de entrega pro activa de información. Una alternativa, en este sentido, es considerar la concentración de estas competencias en una sola unidad, responsable de velar por la consistencia comunicacional y, otra, es atribuir a estas comisiones funciones en esta materia, pues la actividad de comunicaciones está íntimamente ligada a los criterios de transparencia que se establezcan.

3. La necesidad de incorporar transparencia en la toma de decisiones internas

La incorporación de instancias de participación ciudadana y de conocimiento informado previo a la toma de decisiones sobre aspectos institucionales y administrativos que afecten al Congreso es prioridad. El principio de transparencia debe extenderse más allá del trabajo legislativo, abarcando todos los procesos decisionales que se sigan en el Congreso, y, en particular, aquellos que se vinculan directamente con la probidad y ética parlamentarias.

Dar publicidad a los borradores de reglamentos internos, permitir instancias de participación de la ciudadanía, generar mesas de debate y dar respuesta a las inquietudes públicas, fortalece la legitimidad de los procesos institucionales que, en caso contrario, pueden ser abiertamente desaprobados por la opinión pública.

En particular, preocupa la tramitación reservada, en actual curso, seguida por el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, que será la base sobre la que el Comité de Auditoría Parlamentaria ejercerá su labor de fiscalización y control. Cabe recordar el impacto y descrédito institucional luego del programa Informe Especial el año 2009, que denunció un mal uso de recursos públicos y derivó en la intervención del Ministerio Público. Aquí se requiere una urgente medida de rectificación del procedimiento, con la finalidad de incorporar etapas que transparenten la toma de decisiones.

4. La necesidad de homologar los criterios para cumplir con las normas de transparencia activa

En conformidad a lo dispuesto en el artículo sexto de la Ley N°20.285, el Congreso Nacional se rige por el principio de la transparencia en el ejercicio de la función pública consagrado en el inciso segundo del artículo 8º de la Constitución Política y en los artículos 3º y 4º de la Ley

de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado.

En materia de transparencia activa, "las Cámaras deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado, en lo pertinente" y "deberán especialmente publicar, además, la asistencia de los parlamentarios a las sesiones de Sala y de comisiones, las votaciones y elecciones a las que concurran y las dietas y demás asignaciones que perciban."

A pesar de que la Ley consagra la creación de una Comisión en cada una de las cámaras, por tratarse de un único poder del Estado, existe una razonable expectativa de que la información pública entregada sea de similar contenido. La perspectiva ciudadana demanda una experiencia única de aprendizaje y de navegación, tanto en el Senado como en la Cámara y exigirá, en definitiva, un lenguaje homologable. Ello debiese motivar a establecer vínculos o relaciones de confluencia entre las Comisiones del Senado y Cámara de Diputados que impacte a las respectivas Secretarías. Un trabajo mancomunado podrá dar frutos con simples acciones, como una regulación común sobre la manera de presentar la información de transparencia activa, desde el formato y colores de las respectivas páginas web, hasta la interoperabilidad que faciliten utilizar buscadores integrados, y sobre el contenido mismo de la información que se presenta. Claramente, por ejemplo, no será comprensible para la ciudadanía que en una página puedan encontrar información sobre los asesores legislativos de cada parlamentario y en la otra esa información no esté disponible.

5. Labor de homologación de criterios de acceso a información entre el Senado y la Cámara

En materia de derecho de acceso, la ley dispone que "los reglamentos de ambas Cámaras consignarán las normas que cautelen el acceso del público a la información de que trata este artículo", es decir, de aquella que es pública. De esta forma, los procedimientos para ejercer el derecho de acceso a la información, y para recurrir ante la negativa de acceso, debieran ser revisados y formulados con mayor precisión, clarificando las acciones, recursos, sujetos y etapas de tramitación que garanticen la debida protección del derecho, fortaleciendo la autonomía de las respectivas Comisiones de Ética y Transparencia en su función decisoria que incluye, entre otras cosas, dotarlas de recursos humanos y materiales.

Asimismo, fruto del mismo esfuerzo de coordinación y considerando que el público en general no tiene obligación de conocer las competencias que la Constitución y las leyes radican en la Cámara y en el Senado, ante una solicitud de acceso que recaiga sobre información relativa a atribuciones de la otra entidad y de parlamentarios o actividades de la otra, utilizar el recurso de la declaración de incompetencia y posterior derivación desconoce uno de los principios inspiradores de la legislación sobre transparencia, el de facilitación. En efecto, en un caso de esta naturaleza lo que se exige de una entidad como el Congreso Nacional, con conformación bicameral, es una fluida comunicación que permita responder al ciudadano como un único cuerpo.

6. Estándares mínimos de transparencia para los propios parlamentarios

Las Comisiones de Ética y Transparencia están llamadas a ser proactivas en la promoción de buenas prácticas por parte de los senadores y diputados.

La misma homogeneidad requerida en transparencia activa de ambas cámaras se extiende a la relación entre pares.

El uso de recursos públicos y la obligación de rendición de cuenta frente a los electores y los ciudadanos demandan una pronta intervención en las páginas web de los parlamentarios, fijando niveles mínimos de homogeneidad informativa, disponiendo de campos obligatorios y de estructuras de presentación de información idénticas. Cumplidos estos niveles, la voluntad de transparentar su accionar dependerá de cada diputado o senador, empero, el piso básico ya estará fijado, siendo necesario efectuar a su respecto revisiones periódicas que garanticen su cumplimiento.

7. Diagnóstico de Mejora Institucional

Se concluye de lo expuesto anteriormente, que el funcionamiento de la Comisión de Ética y Transparencia Parlamentaria de ambas Cámaras exige levantar un diagnóstico para la adopción de una política institucional de mediano plazo y largo plazo. Tal ejercicio presenta un desafío institucional cuya respuesta resulta esencial para avanzar en el compromiso por la cultura de transparencia y acceso a información pública al que el Congreso Nacional adhiere.

Para ello, resultará de utilidad conocer la experiencia recogida por otros órganos autónomos, como el Consejo para la Transparencia, el desarrollo institucional comparado de países referentes, la labor de auto regulación de entidades como la Unión Interparlamentaria y el apoyo de organismos intergubernamentales como el PNUD, el Banco Mundial, el BID, entre otros.

Santiago, Julio 2011.