

NUEVAS EXIGENCIAS DE PROBIDAD Y TRANSPARENCIA EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA

Gabriel Andrés Gómez Santelices*

El 24 de abril de 2019 ingresó una moción (Senado, 2019c) de los diputados Jorge Brito (RD), Catalina Pérez (RD), Daniella Cicardini (PS), Marcelo Díaz (IND), Marcela Hernando (PR), Tomás Hirsch (PH), Andrea Parra (PPD), Raúl Soto (IND), Esteban Velásquez (FRVS) y Gonzalo Winter (CS), que busca establecer de forma efectiva la inhabilidad para promover o votar un asunto sobre el cual el parlamentario tenga un interés directo o lo tengan ciertas personas ligadas con él por lazos de parentesco. Actualmente la ley N° 18.918 no la contempla, quedando sujeta a la mera voluntad del congresista.

Para ello, el proyecto incorpora un procedimiento para que un tercer parlamentario o, en general, cualquier persona interesada, denuncie ante la Comisión de Ética y Transparencia, los conflictos de interés que puedan afectar a los congresistas en la discusión o votación de una iniciativa. Además estipula la forma de proceder por parte de la misma instancia en la resolución del asunto y las sanciones para el parlamentario respectivo ante la omisión de inhabilitarse.

De igual forma instituye que se entenderá que un asunto interesa personalmente al parlamentario o a sus familiares, cuando cotejadas las declaraciones de intereses y patrimonios efectuadas de acuerdo a la ley N° 20.880, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, aparezca que existe la posibilidad razonable de que prevalezca el interés personal por sobre el general en la participación del congresista en la materia de que se trate, cuestión que, según señalan los autores de la moción, «infringe el deber de probidad a que están sujetos todos quienes realizan una función pública» (Senado, 2019c).

La propuesta también establece la obligatoriedad de transparentar las asesorías no remuneradas, porque dichas conductas pueden configurar los delitos de soborno o cohecho.

* Periodista de la Universidad Andrés Bello, diplomado *e-learning* en Gestión en Políticas Sociales de la Universidad de Concepción.

Finalmente, crea la prohibición de ser *lobbista* o gestor de intereses hasta doce meses luego de cesar en el cargo de diputado o senador. Para esto, se pretende modificar la ley N° 20.730, que regula el *lobby* y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.

¿Cómo se regula el conflicto de interés de los congresistas?

La Ley Orgánica del Congreso Nacional estableció en una reforma de 1999 que **«los miembros de cada una de las cámaras no podrán promover ni votar ningún asunto que interese directa o personalmente a ellos o a sus cónyuges, ascendientes, descendientes o colaterales hasta el tercer grado de consanguinidad y el segundo de afinidad, inclusive, o a las personas ligadas a ellos por adopción»** (artículo 5 B).

Además, la norma exige a los congresistas de inhabilitarse **«en asuntos de índole general que interesen al gremio, profesión, industria o comercio a que pertenezcan**, en elecciones o en aquellas materias que importen el ejercicio de alguna de las atribuciones exclusivas de la respectiva cámara» (artículo 5 B). Ello, según el doctor en Ciencia Política Claudio Fuentes, «abre la puerta para que el proceso de inhabilitación no se aplique en la práctica en una variedad de ámbitos asociados a sus profesiones» (CIPER, 2019b).

Se dispone además que **«con todo, podrán participar en el debate advirtiendo previamente el interés que ellas, o las personas mencionadas, tengan en el asunto»** (ley N° 18.918, artículo 5 B).

La misma ley establece una Comisión de Ética y Transparencia parlamentaria en cada cámara, encargada de velar de oficio o a petición de un congresista por el respeto de los «principios de probidad, transparencia y acceso a la información pública y conocer y sancionar las faltas a la ética parlamentaria de los miembros de sus respectivas corporaciones» (ley N° 18.918, artículo 5 A, inciso undécimo).

En la Cámara de Diputados esa comisión está compuesta por trece pares de la propia corporación que son electos por tres quintos de los miembros en ejercicio. En el Senado la integran cinco representantes también electos por mayoría calificada. En otros términos, todos los miembros de las comisiones de ética de ambas cámaras se convierten en juez y parte, lo que dificulta la posibilidad de ejercer una adecuada fiscalización entre pares.

Problemas con la actual normativa

Para Fuentes existen varios inconvenientes con la norma vigente. «Primero, la inhabilitación que un congresista realiza es voluntaria, por lo que depende de su propia conciencia el inhabilitarse para votar cuando un tema que se discute pueda afectar directa o indirectamente sus intereses patrimoniales. Pensemos en temas tan generales como una reforma al esquema de impuestos a las empresas. Si cerca de la mitad de los congresistas declaró participar de alguna sociedad o tener acciones de empresas, entonces la decisión sobre el alza o rebaja de impuestos podría afectarles directamente. ¿Corresponde en ese caso que se inhiban aquellos congresistas que se verían afectados por un cambio en la norma? ¿Lo harían voluntariamente?» (CIPER, 2019b).

En segundo lugar, «aunque existe la posibilidad de denunciar conflictos de interés por parte de otro congresista, rara vez ocurre que entre pares vayan a identificar —y denunciar— potenciales conflictos de interés. Por lo demás y tal como vimos, a la hora de votar un gran número de congresistas podría verse afectado por los mismos conflictos de interés. Pero además, incluso si asumiéramos que existe la voluntad política de realizar denuncias, sería impracticable para los congresistas poder contar con un registro acabado de los potenciales conflictos de interés que afectan a sus colegas. El control de la sociedad civil de las inhabilitaciones también se dificulta, dados los problemas de acceso a esta información» (CIPER, 2019b).

Lo anterior lleva a un tercer problema: «¿cómo y quién define lo que significa un “conflicto de interés” que afecte directamente a un congresista? En varios casos ha sucedido que congresistas han explicitado ciertos conflictos de interés y se han inhibido de votar. Pero también ha ocurrido lo contrario: parlamentarios que han participado en votaciones a pesar del evidente conflicto de interés con la materia que se legislaba» (CIPER, 2019b).

Un cuarto problema «se asocia con las dificultades para encontrar registros de quiénes se inhabilitaron en una votación y qué argumentación utilizaron para hacerlo. No existe en el Congreso o en la historia de la ley un registro de fácil acceso de las votaciones que consideren esta dimensión. Y ello, a pesar de ser este un aspecto crucial a la hora de evaluar retrospectivamente el comportamiento de los legisladores en torno a cuestiones críticas que se discuten en el Congreso Nacional» (CIPER, 2019b).

Declaraciones de patrimonio en el Congreso

Con el objeto de identificar los intereses económicos potenciales de los congresistas, el Laboratorio Constitucional de la Universidad Diego Portales revisó las declaraciones de patrimonio e intereses que se encuentran disponibles en la Cámara de Diputados y el Senado (CIPER, 2019a). Para ello, examinó la actualización más reciente que hicieron los propios representantes –2018-2019–, extractando de ellas la participación en sociedades comerciales y acciones en empresas de los 198 representantes de ambas cámaras.

El estudio excluyó las declaraciones de parientes y las sociedades que se encuentran en disolución o sin movimiento. También dejó fuera las comunidades sin giro ni RUT. Por lo tanto, observó «las empresas o acciones en las que directamente el congresista ha invertido parte de su patrimonio y que se encuentran activas, lo que hace el potencial conflicto de interés más directo» (CIPER, 2019a).

En términos generales, **«los congresistas contabilizan un total de 196 sociedades o acciones en empresas, de las cuales 125 se vinculan con diputados y 71 con senadores. Analizado de otro modo, el 43,9 % de los diputados (68 de 155) y el 53,5 % de los senadores (24 de 43) participa al menos en una sociedad o tiene acciones en empresas»** (CIPER, 2019a), reveló la investigación.

Al observar esta misma información por coalición, el análisis advierte diferencias muy significativas. **«Mientras el 65,2 % de los diputados de Chile-Vamos participa al menos en una sociedad o tiene acciones en empresas, aquello se reduce más de la mitad en el caso del Frente Amplio (30 %) y de los diputados de la ex Nueva Mayoría (22,8 %). En el Senado la diferencia es todavía más pronunciada: el 84,2 % de los senadores de Chile-Vamos participa en al menos una sociedad, mientras que en la ex Nueva Mayoría la cifra baja al 33,3 % de sus representantes. El único senador del Frente Amplio no registra participación en empresas»** (CIPER, 2019a).

Otro dato que divulga el estudio es que la gran mayoría de los parlamentarios que declararon sociedades o acciones son hombres: «un 83,8 % en la Cámara de Diputados y un 83,3 % en el Senado. Esta brecha repite el patrón ya conocido de las desigualdades patrimoniales entre hombres y mujeres en Chile y que se reproducen entre los y las representantes en el Congreso» (CIPER, 2019a).

El análisis realizado también permitió constatar «una gran gama de rubros en los que los parlamentarios han decidido invertir. Esto podría llegar a tener un impacto en las decisiones que toman los congresistas en sectores tan variados como el *retail*, el sector financiero, todo aquello relacionado con desarrollo in-

mobiliario y construcción, hasta temas de farmacias, salud, eléctricas, cultura y agricultura» (CIPER, 2019a).

La investigación de la Universidad Diego Portales además constata desigualdades en la magnitud de estas inversiones. «Por ejemplo, el *ranking* de sociedades y acciones lo encabeza el senador Rodrigo Galilea (RN) —15 sociedades y acciones declaradas—, seguido del diputado Pablo Kast (Evópoli) —nueve—, el senador Juan Antonio Coloma (UDI) —ocho—. A continuación, con un registro de seis sociedades o acciones le siguen los congresistas Pablo Lorenzini (DC), Patricio Melero (UDI), Juan Castro (RN) y Felipe Kast (Evópoli). De esta forma, algunos congresistas concentran potenciales conflictos de interés en un gran número de sectores, mientras otros se encuentran focalizados en ámbitos más específicos y acotados» (CIPER, 2019a).

Opiniones de parlamentarios

Dos autores del proyecto, ambos de Revolución Democrática, dieron su parecer. «Creemos que la lucha contra la corrupción debe ser sin matices. Pese a que a algunos les incomode, decimos fuerte y claro que debe haber corrupción cero en los municipios, en el Poder Judicial, pero también en el Congreso» (Regionalista, 2019), aseguró la diputada Catalina Pérez (RD).

La parlamentaria explicó que «con este proyecto venimos a decir basta de la puerta giratoria entre el mundo público y la defensa de intereses corporativos, estableciendo la prohibición de ser *lobbista* o gestor de intereses privados, por un año después de haber concluido la gestión parlamentaria. Estamos aquí para legislar por los intereses de las chilenas y chilenos, no para asegurarnos la jubilación» (Regionalista, 2019).

La iniciativa, detalló Jorge Brito, también obliga a transparentar las asesorías externas no remuneradas a los parlamentarios, como aquellas recibidas por varios legisladores en la tramitación de la Ley de Pesca, en las que empresas de la industria enviaban sus propuestas de indicaciones vía correo electrónico. «En el trabajo en comisiones hay hartos asesores que andan dando vueltas que hacen asesorías gratuitas parlamentarias y eso tiene que ser regulado» (Radio Biobío, 2019), comentó.

Sobre transparencia de la función parlamentaria, el expresidente del Senado, Carlos Montes (PS), recordó que en junio de 2018 la Comisión de Régimen Interior acordó que los informes elaborados a partir de marzo del mismo año fueran públicos y, en ese mismo sentido, el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias emitió un oficio —Nº 4 del 29 de junio de 2018— que establece

la obligatoriedad de publicar los informes de asesorías externas desde julio de 2018 en adelante. Además, y ampliando este estándar, los distintos comités decidieron también hacer públicos sus informes de asesorías externas entre septiembre de 2015 y fines de 2017.

«Todos estos pasos han permitido un gran avance en materia de transparencia en el Senado. Esperamos que estas cifras sigan creciendo y que la corporación continúe incrementando sus procesos de transparencia, para cumplir con las exigencias que la ciudadanía requiere» (Senado, 2018a), sostuvo.

Iniciativas relacionadas

Se encuentra en primer trámite constitucional, el mensaje (Senado, 2018b) cuyo principal objetivo es «aportar al fortalecimiento de la integridad pública, creando mecanismos de solución para conflictos de intereses, la corrupción y la pérdida de confianza, a fin de evitar el desprestigio y el impacto social al ingresar a la función pública, durante su ejercicio y con posterioridad al cese del mismo» (Senado, 2018c). En cuanto al Congreso Nacional, prohíbe el nombramiento, designación o contratación de personas unidas por vínculos de parentesco o afectividad con senadores, diputados, secretarios de ambas cámaras u otros funcionarios que tengan poder de decisión en dichas contrataciones, mientras dichas autoridades se encuentren en ejercicio de sus cargos; y establece que, una vez que hayan cesado en sus funciones, los exdiputados y exsenadores tendrán prohibido realizar *lobby* o gestión de intereses particulares, por un período de un año.

Además, se observan otros tres proyectos que pretenden cambiar la Ley Orgánica del Congreso en cuanto a transparencia y probidad.

La moción (Senado, 2019b) de los diputados Eduardo Durán (RN), Miguel Mellado (RN), Francesca Muñoz (RN), Luis Pardo (RN), Cristóbal Urruticoechea (RN) y Jorge Alessandri (UDI), ingresada el 10 de abril de 2019, busca incorporar al artículo 346 N° 1 del Reglamento (Cámara de Diputados, 2015) —sobre probidad—, una nueva conducta prohibida, la cual dice relación con la difusión o exposición por cualquier medio de propaganda o comunicación, de información falsa o deliberadamente errónea del título profesional o técnico.

Asimismo, en el Senado existen dos proyectos que fueron presentados el 8 de mayo de 2018 y el 19 de agosto de 2015, respectivamente. Ambos se encuentran en primer trámite constitucional. Nos referimos a los boletines N°s. 11.719 (Senado, 2019a), de Carlos Bianchi (IND), que busca que los parlamentarios ejerzan sus funciones con pleno respeto de los principios de probidad y

transparencia, en los términos que señala la Constitución Política, y 10.264 (Senado, 2015), de Alfonso de Urresti (PS), José García Ruminot (RN), Alejandro Guillier (IND), Hernán Larraín (UDI) y Patricio Walker (DC), que establece que los parlamentarios deben tener dedicación exclusiva para ejercer su función.

Lo que se viene

Existen varias iniciativas que pretenden seguir mejorando la transparencia de la función parlamentaria, los eventuales conflictos de interés y la probidad en el Congreso Nacional. Se espera que estas propuestas puedan contar con el apoyo del Gobierno, para que así continúen su trámite legislativo.

Referencias

- **Cámara de Diputados. (2015).** *Reglamento de la Cámara de Diputados*. Obtenido de https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento_15.pdf
- **CIPER. (abril de 2019a).** *Declaraciones patrimoniales. Análisis de participación en sociedades y acciones en empresas*. Obtenido de <https://ciperchile.cl/wp-content/uploads/Intereses-congresistas-tablas.pdf>
- **CIPER. (11 de abril de 2019b).** *Radiografía al débil control de los conflictos de interés de los parlamentarios*. Obtenido de <https://ciperchile.cl/2019/04/11/radiografia-al-debil-control-de-los-conflictos-de-interes-de-los-parlamentarios/>
- **Radio Biobío. (30 de abril de 2019).** *Corrupción cero: proyecto busca terminar con «asesorías gratuitas» que reciben parlamentarios*. Obtenido de <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2019/04/30/corrupcion-cero-proyecto-busca-terminar-con-asesorias-gratuitas-que-reciben-parlamentarios.shtml>
- **Regionalista. (24 de abril de 2019).** *Presentan proyecto de ley que busca elevar estándar de transparencia en parlamentarios*. Obtenido de <https://regionalista.cl/presentan-proyecto-de-ley-que-busca-elevar-estandar-de-transparencia-en-parlamentarios/>
- **Senado. (2015).** *Boletín 10264-07*. Obtenido de https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=10264-07

- **Senado. (2018a).** *Asesorías externas: publicación de informes se acerca al 100 %*. Obtenido de <http://senado.cl/asesorias-externas-publicacion-de-informes-se-acerca-al-100/senado/2018-12-10/093511.html>
- **Senado. (2018b).** *Boletín 11883-06*. Obtenido de https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=11883-06
- **Senado. (2018c).** *Conflicto de intereses, contratación de parientes y tránsito desde el mundo público al privado: Senado suscribe idea de legislar*. Obtenido de <https://www.senado.cl/conflicto-de-intereses-contratacion-de-parientes-y-transito-desde-el/senado/2018-10-10/184742.html>
- **Senado. (2019a).** *Boletín 11719-07*. Obtenido de https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=11719-07
- **Senado. (2019b).** *Boletín 12554-07*. Obtenido de https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=12554-07
- **Senado. (2019c).** *Boletín 12596-07*. Obtenido de http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=12596-07

Normativa

- **Ley Nº 18.918,** *Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 5 de febrero de 1990. Última modificación 17 de diciembre de 2016.
- **Ley Nº 20.880,** *sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses*. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 5 de enero de 2016. Última modificación 22 de febrero de 2018.
- **Ley Nº 20.730,** *regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios*. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 8 de marzo de 2014. Última modificación 22 de febrero de 2018.