

Primer borrador



Transparencia y Probidad durante proceso Constituyente

Sitio web: www.cplf.cl

EL PRÓXIMO 11 DE ABRIL DE 2021 SE DESARROLLARÁ LA ELECCIÓN DE LOS CONSTITUYENTES QUE FORMARÁN LA CONVENCION CONSTITUCIONAL, ÓRGANO QUE ESTARÁ ENCARGADO DE LA ELABORACIÓN Y REDACCIÓN DE UNA NUEVA CARTA FUNDAMENTAL.

Acorde a lo dispuesto en la Ley N°20.285 de Acceso a la Información Pública o Ley de Transparencia y con el fin de aumentar los estándares de transparencia y probidad que debiesen implementarse en todo el desarrollo del proceso constituyente, el Consejo para la Transparencia (CPLT) elaboró una serie de propuestas agrupadas en dos categorías:

(I) En materia de transparencia y probidad en la actividad de los Convencionales Constituyentes respecto del cumplimiento de las obligaciones de la ley N°20.880, sobre Probidad en la Función Pública junto con aquellas derivadas de la Ley N°20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios y; (II) En materia de transparencia y acceso a la información pública para ser incorporadas en el Reglamento de la Convención Constitucional.

PROPUESTAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y PROBIDAD EN LA ACTIVIDAD DE LOS CONVENCIONALES CONSTITUYENTES: LAS DERIVADAS DE LA LEY N°20.880 SOBRE PROBIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LAS DE LA LEY N°20.730, QUE REGULA EL LOBBY Y LAS GESTIONES QUE REPRESENTEN INTERESES PARTICULARES ANTE LAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS.

1) Obligaciones aplicables a los convencionales constituyentes, en conformidad con lo dispuesto en la Ley N°20.880, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Interés.

Según se establece en la Constitución Política de la República –art. 134, inciso 3°, incorporado por la Ley N°21.200-, los convencionales constituyentes estarán afectos a las normas de la Ley N°20.2880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de interés, **aplicables a los diputados.**

Por lo anterior, le son aplicables las normas relativas a la declaración de intereses y patrimonio y de ser procedente, aquellas relativas al mandato de administración de cartera de valores y de la enajenación forzosa de bienes.

a) Observaciones y propuestas del CPLT: declaraciones de intereses y patrimonio.

- i. Dentro de los 30 días siguientes a que los Convencionales Constituyentes hayan asumido sus cargos, éstos deberán elaborar y presentar sus respectivas declaraciones de intereses y patrimonio. Dichas declaraciones, conforme a lo dispuesto por la Ley N°20.880 (art. 6°, inciso 2°), **serán públicas, debiendo publicarse en el sitio electrónico de la institución respectiva,** como también en el sitio electrónico dispuesto al efecto por la Contraloría General de la República y el Consejo para la Transparencia: **www. InfoProbidad.cl.**

Con el fin de cumplir con la adecuada publicidad de las respectivas declaraciones de intereses y patrimonio y acorde a la normativa vigente -art. 7°, Ley N°20.880-, **se requiere que la Convención habilite un sitio electrónico institucional para publicarlas.**

En paralelo, **el Consejo para la Transparencia puede poner a disposición de la Convención Constitucional el Portal InfoProbidad (www.infoprobidad.cl), y reforzar la publicidad de las declaraciones de intereses y patrimonio.** El mencionado portal se encuentra administrado conjuntamente por la Contraloría y el Consejo para la Transparencia y tiene como rol sistematizar las declaraciones de todos los sujetos obligados en un solo sitio, para promover el conocimiento de las mismas y el ejercicio del control social.

- ii. Se sugiere a su vez, que los **candidatos a la Convención Constitucional realicen de manera voluntaria una declaración de intereses y patrimonio -en los términos dispuestos en la Ley N°20.880 art. 7-**, al momento de declarar su candidatura ante el Servicio Electoral, la cual debe publicitar según las reglas antes dispuestas.
- iii. Con el fin de establecer un mecanismo que permita cumplir adecuadamente con la declaración de intereses y patrimonio, y eventualmente aplicar las sanciones en caso de incumplimiento, *se propone que en el Reglamento de la Convención Constitucional se cree una Comisión de Ética y Transparencia, encargada de dotar de mayor transparencia a los actos del órgano y de constatar el adecuado e íntegro cumplimiento de esta obligación y de aplicar las sanciones que deben contemplarse en el reglamento, las que pueden alcanzar las 50 UTM, (en la misma forma establecida para los diputados).*

Esta comisión podría ser integrada por miembros de la propia convención, o bien, por miembros externos a la misma, lo cual tiene la ventaja de resguardar su independencia, haciendo prevalecer su idoneidad técnica. Estas características deben ser decididas por la propia convención, una vez iniciado su trabajo.

b) Mandato especial de administración de cartera de valores y enajenación forzosa.

A los Convencionales Constituyentes les serán aplicables las normas dispuestas para los diputados asociadas a la constitución de un mandato especial de administración de cartera de valores y la enajenación forzosa de activos, cuando corresponda. Los candidatos podrán de forma voluntaria someterse a lo establecido en las normas del Título III de la Ley N°20.2880, al momento de inscribir la correspondiente candidatura en el Servicio Electoral.

Estas obligaciones contemplan:

- En el caso de Convencionales Constituyentes (o candidatos que voluntariamente se sometan a estas normas) que sean titulares de acciones de sociedades anónimas abiertas, opciones a la compra y venta de tales acciones, bonos, debentures y demás títulos de oferta pública representativos de capital o de deuda que sean emitidos por entidades constituidas en Chile, inscritas en los registros de valores que llevan la Comisión para el Mercado Financiero, y ***cuyo valor total supere las 25.000 UF, deberán optar por:***
 - i. **Constituir un mandato especial conforme a las normas del Título III de la Ley N°20.2880.**
 - ii. **Vender las acciones y valores, al menos, en lo que exceda a las 25.000 UF.**
- Su realización en **90 días corridos desde la fecha de asunción** en el cargo o dentro del mismo plazo contado desde la actualización de la declaración de intereses y patrimonio.
- **Obligación de enajenar.** En el caso de que un Convencional Constituyente tenga participación en la propiedad de empresas proveedoras de bienes o servicios al Estado o a sus organismos, y en empresas que presten servicios sujetos a tarifas reguladas o que exploten -a cualquier título- concesiones otorgadas por el Estado, incluidas las concesiones de radiodifusión televisiva de libre recepción y de radiodifusión sonora, ***deberá necesaria y obligatoriamente enajenar, o renunciar de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2108 y siguientes del Código Civil, a su participación en la propiedad sobre dichos bienes.***
- La enajenación o renuncia deberá ser efectuada **dentro del plazo de 120 días corridos** contado desde la fecha que

legalmente le corresponda asumir en el cargo, o bien, dentro de los 120 días corridos siguientes a la fecha en que el Convencional o la empresa en que participe pase a tener alguna de dichas calidades.

- El producto de dichas ventas no podrá ser invertido en bienes sujetos a la obligación de enajenar, conforme a lo dispuesto en la Ley N°20.2880.

La Comisión de Ética y Transparencia de la Convención Constitucional estará a cargo del cumplimiento de estas obligaciones por parte de los convencionales que resulten obligados. Si luego del procedimiento establecido en la ley, el Convencional persiste en el incumplimiento, será sancionado con multa a beneficio fiscal de 10 a 1.000 UTM, por expresa remisión de la ley.

2) Observaciones y propuestas del CPLT en relación con la aplicación de la Ley N°20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.

- i. La Ley de Lobby exige la publicación de los distintos registros de agenda pública de los sujetos pasivos. Dado que los Convencionales Constituyentes tendrán este carácter, se requiere que dichos registros sean publicados en el sitio electrónico de la Convención, por lo que el órgano deberá **habilitar un sitio electrónico institucional para difundir dichos registros.**
- ii. Dado que, por expresa disposición constitucional la Convención deberá constituir una Secretaría Técnica, **se propone que los miembros de dicha instancia también sean considerados sujetos pasivos de la actividad de lobby** y, por ende, queden sujetos también a las obligaciones de registros de agenda pública. Esto dado que podrían ser objeto de gestiones de intereses.
- iii. La disponibilización de los registros de agenda pública en el sitio electrónico creado por la Convención Constituyente es sin perjuicio de la publicación de estos registros adicionalmente

en el **Portal InfoLobby (www.infolobby.cl)**, administrado por el Consejo para la Transparencia, la cual por lo demás constituye una obligación legal.

- iv. Con el fin de reforzar la publicidad de asuntos tratados en las audiencias de Lobby o gestión de intereses, se propone que, junto con disponibilizar las agendas públicas que contempla la ley, se publiquen también todos los documentos, minutas o insumos que reciban los convencionales en estas citas, junto con el detalle de los asuntos abordados en éstas.

PROPUESTAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA SER INCORPORADAS EN EL REGLAMENTO DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL.

En el marco de la redacción de una nueva Constitución Política y del régimen de funcionamiento de la Convención Constitucional que tiene a cargo su elaboración, resulta relevante plantear algunas cuestiones vinculadas a otorgar mayor transparencia y publicidad al proceso constituyente en todas sus etapas e instancias. Para el logro de este fin, el Consejo para la Transparencia, propone:

1) Importancia de la transparencia en el proceso constituyente.

Caracterizar el proceso del órgano constituyente por la transparencia de sus actos.

El Consejo para la Transparencia entiende que transparencia y probidad deben ser ejes transversales a todo el proceso de discusión del nuevo texto constitucional, poniendo la publicidad de todas las actuaciones de la Convención Constitucional como uno de los principios básicos del actuar de este órgano.

Por y para ello las personas deben mantenerse informadas sobre cómo se desarrollará este proceso, los modos de selección y elección de los candidatos a constituyentes, los procedimientos de adopción de

acuerdos, los roles en el proceso y retroalimentación por parte de la ciudadanía¹.

Un proceso de esta envergadura requiere control externo de todos los actores relevantes, y del acceso a información e insumos -en términos claros, comprensibles y bajo los principios del lenguaje claro-, a las sesiones y a las votaciones.

También es preciso **un control presupuestario**, dado que el proceso implica el uso de recursos públicos, así como también de competencias técnicas de los expertos que presentarán en las comisiones.

2) Transparencia proactiva

- i. **Derecho de acceso a la información.** Dada la importancia y necesidad de conocer el funcionamiento de la Convención Constitucional, se requiere asegurar el acceso a información a partir de su publicación en diferentes plataformas dispuestas para dicho fin por la Convención, así como respondiendo a la demanda de otros antecedentes, información o documentos en poder de la Convención Constitucional.

En consecuencia, se *propone que el reglamento de la Convención contemple un procedimiento que garantice que cualquier persona pueda solicitar el acceso a información en poder de este órgano.* Para ello se debe contemplar expresamente que la regla general sea la publicidad de todos los antecedentes en manos de la Convención, y sólo excepcionalmente pueda declararse la reserva en casos previamente calificados y por causales expresamente contempladas en el reglamento.

Con todo, el reglamento de la Convención no podrá considerar como causal para declarar la reserva de determinados documentos o discusiones la sola circunstancia que la deliberación requiere, por sí misma, ciertos espacios de reserva. Al contrario, deberá siempre justificar la reserva en atención a que los documentos o expresiones que se viertan puedan afectar gravemente la seguridad de la nación o el interés nacional,

¹ Brandt, Michelle *et al.* (2011): *Constitution-making and Reform: Options for the Process* disponible [en línea]: <http://regnet.anu.edu.au/sites/default/files/files/ROL/Brandt%20et%20al%20-%20Constitution%20Making%20Handbook%20%282011%29.pdf> (última visita efectuada 26.11.19), p. 10.

acreditándose debidamente lo anterior en el acta correspondiente.

Asimismo, y con el fin de garantizar un adecuado ejercicio de este derecho ante la Convención Constitucional, **se propone que sea la Comisión de Ética y Transparencia de dicho organismo** -cuya creación se sugiere en este documento- la instancia encargada de tramitar las solicitudes de acceso que se formulen, y también de determinar, mediante resolución fundada, los casos en que, excepcionalmente pueda denegarse el acceso a los antecedentes requeridos, por concurrir alguna de las causales que se contemplen en el reglamento de esta instancia.

- ii. **Transparencia Proactiva.** Se propone que la *Convención Constitucional contemple la creación de un sitio electrónico institucional* en el que se ponga a disposición, de manera sistematizada y en un único lugar, toda la información relevante del desarrollo del proceso constituyente, como también documentos e insumos que sean tenidos a la vista durante la discusión del nuevo texto constitucional.

Adicionalmente, se debe tener en consideración que, a los Convencionales Constituyentes, tendrán la *obligación de publicar, en los respectivos sitios electrónicos institucionales, la información relativa tanto a las declaraciones de intereses y patrimonio, como de los registros de agenda pública contenidos en la Ley de Lobby, respectivamente.*

3) Régimen de publicidad del funcionamiento de las comisiones y sala, y las votaciones

- i. **Las sesiones tanto de las comisiones, como de la sala de la Convención Constituyente serán públicas.** El reglamento deberá disponer la modalidad y el mecanismo para una eventual asistencia de público, particularmente a las sesiones de sala. En el caso de las comisiones, la participación de público en sesiones será regulada por la propia comisión, acorde a criterios establecidos en el reglamento.

Sin perjuicio de lo anterior, *las sesiones de sala y las de comisiones serán transmitidas íntegras a través del sitio web* -creado para difundir aspectos del proceso- así como también deberán difundirse extractos de éstas por televisión abierta –mediante un canal nuevo u otro existente-, quedando siempre registro audiovisual de ellas, de acceso público.

Excepcionalmente, las sesiones de las comisiones podrán ser reservadas. Dicha reserva sólo podrá fundarse en la afectación a la seguridad de la nación o el interés nacional y, deberá ser aprobada por los miembros de la respectiva comisión.

La reserva deberá ser justificada, sin perjuicio de lo cual, deberá publicarse igualmente un extracto sobre el contenido de la sesión y las razones que justificaron su reserva, como también los participantes de la respectiva sesión y la extensión de la misma. La reserva no es general, sólo puede aplicarse respecto de sesiones específicas y debidamente individualizadas.

En el caso de declararse la reserva de una determinada sesión, su contenido íntegro pasará a ser público una vez que el texto constitucional definitivo haya sido aprobado o, en su defecto, rechazado.

Las votaciones de los Convencionales Constituyentes, tanto de las normas del texto constitucional, como de aspectos relacionados al funcionamiento interno, serán siempre públicas.

- ii. **De todas las sesiones, tanto de comisión como de sala, deberá levantarse un acta.** Este documento deberá ser evacuado dentro de los tres días hábiles siguientes a la realización de la sesión y contendrá un resumen de los asuntos tratados, los participantes, los acuerdos adoptados y los votos emitidos por cada constituyente. Las actas deberán ser publicadas en el sitio web del proceso constituyente, ordenadas por fecha. Resulta evidente que debe haber un secretario que cumpla las funciones de ministro de fe, que recabe las firmas y se encargue de la publicación.
- iii. **En sesiones de comisión podrá disponerse la participación de expertos, técnicos o representantes de la ciudadanía especialmente invitados.** La elección de éstos se realizará previa postulación a través del sitio web del proceso constituyente, plataforma en la que se publicarán las bases con las competencias que debe tener el especialista o persona invitada

a la sesión. Se preseleccionarán los cinco candidatos más aptos, los cuales serán votados por la totalidad de la comisión, siendo elegido él, la o los candidatos con mayor cantidad de votos, según la cantidad de especialistas requeridos.

iv. **El orden de las materias a discutir en la sala será fijado todos los viernes por el presidente de la Convención, y deberá ser publicado de inmediato en el sitio electrónico de la Convención.** Además, se indicarán el o los participantes ajenos a los constituyentes que participarán de las respectivas sesiones de las comisiones.

v. **En el sitio web destinado al proceso constituyente se publicará el presupuesto aprobado para el funcionamiento de la Convención Constituyente.** De igual manera, mensualmente se deberá actualizar esta publicación, informando la totalidad del presupuesto ejecutado en el mes anterior, como cada gasto efectuado por la convención, incluyendo la dieta o remuneración de los constituyentes y sus asesores.

Esta información se deberá publicar en términos tales que la población pueda comprenderla fácilmente, procurando la utilización de un lenguaje claro y acompañada de gráficos y otros recursos visuales que faciliten su comprensión.

vi. **Se confeccionará un manual en el cual conste la forma en que se desarrollan las sesiones, así como también las etapas del proceso constituyente, en un lenguaje claro y comprensible.** Este documento se publicará y distribuirá de manera gratuita en el Portal "Proceso Constituyente Transparente", con la finalidad de que la ciudadanía pueda llevar un control y fiscalizar que no existan irregularidades en su funcionamiento. También deberá considerarse la elaboración de estos manuales en formato papel para facilitar el acceso a éste.

vii. En caso de realizar audiencias para la ciudadanía y la sociedad civil, charlas, talleres, foros, cursos y otras instancias de capacitación a la ciudadanía realizadas y/o instancias de discusión territoriales, **se sugiere que los puntos más relevantes de estas reuniones sean publicados en el portal en línea**, así como también las presentaciones y/o documentos utilizados.

4) Régimen de publicidad de los documentos e insumos elaborados por la Convención o recibidos por ésta

- i. Se propone la **creación de un sitio electrónico institucional de la Convención.**
- ii. Dicho portal deberá contemplar una primera etapa de implementación **para disponibilizar toda la información** sobre las candidaturas de los Convencionales Constituyentes.
- iii. Se propone que el reglamento de la Convención Constitucional contemple la **publicidad de los registros, antecedentes, informes y todo otro documento elaborado o al que tenga acceso la convención.**
- iv. Una vez que entre en funcionamiento la respectiva Convención Constitucional y se inicie el proceso de redacción de la nueva Constitución, **el portal deberá disponibilizar información** sobre el funcionamiento del órgano constitucional, incluyendo minutas, informes, infografías, presentaciones, actas de las sesiones y todo otro informe o documentos elaborados por la Convención, desde el momento que ésta se constituya. Para acceder a ella no se requerirá expresión de causa y deberá entregarse de manera gratuita.

En el portal se sugiere además poner a disposición de la ciudadanía información y material educativo, grabaciones de los streaming de las sesiones y los borradores del nuevo texto constitucional para un fácil acceso.

- v. Acorde a experiencia comparada, **el uso de las redes sociales Twitter, Facebook e Instagram es fundamental para la difusión de los materiales, documentos y contenidos elaborados con ocasión del proceso constituyente. Por ello se propone su uso de manera de informar** sobre los hitos más relevantes, resúmenes de discusiones, últimos acuerdos, entre otros contenidos redactados acorde a los principios de lenguaje claro. Asimismo, se sugiere habilitar un canal de respuesta a preguntas que la población pueda realizar por estos canales.
- vi. Respecto del lenguaje, se **propone la adopción de medidas para que las actas e informes que surjan de los debates en sala y comisión estén disponibles íntegramente en idioma mapudungún.**
- vii. Asimismo, a partir de la experiencia islandesa, se **propone traducir al inglés los últimos borradores del texto Constitucional y publicar en la página web y Twitter** las actualizaciones de éste para

acercar a diversos actores e interesados extranjeros y/o pertenecientes a organismos internacionales al proceso constituyente chileno y controlar su regularidad. Puede considerarse también la traducción a otros idiomas de pueblos indígenas.

- viii.** Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en la Ley de Lobby y que resultan aplicables a los Convencionales Constituyentes, *el “Portal Proceso Constituyente Transparente” del Consejo para la Transparencia, se pondrá a disposición para publicar las respectivas agendas públicas de los convencionales*, en los términos contemplados en la Ley de Lobby, informando particularmente las audiencias sostenidas, los viajes efectuados en el ejercicio de sus funciones, y los regalos que han recibido por su cargo.