

# Probidad Parlamentaria

## 1. Introducción

Últimamente Chile ha sido destacado como un país con bajos índices de corrupción. Así, en el Informe Anual de 2001 elaborado por la Organización *Transparency International*, se afirma que Chile tiene el nivel de corrupción más bajo de Sudamérica. Sin embargo, ha llamado la atención, como algo negativo, el caso de las indemnizaciones pagadas a ex funcionarios al término de la administración del ex Presidente Eduardo Frei.<sup>1</sup>

Esto refleja que, por una parte, debemos estar orgullosos de aparecer bien calificados como país en encuestas sobre corrupción, y por otra, que no nos hayamos exentos de ella.

En abril de 1994, se creó la Comisión Nacional de Ética Pública con el objeto de estudiar y elaborar propuestas de políticas públicas e iniciativas legales que reforzaran la democracia y los procedimientos e instituciones que cautelan el cumplimiento de los deberes legales y éticos en la actividad pública. En el informe elaborado por la citada Comisión se señala *“a la sociedad civil le interesa que todas las funciones atribuidas al poder público se ejerzan de acuerdo a un sistema jurídico, fundado en normas éticas básicas y en la certidumbre de la ley”*.<sup>2</sup>

La labor Parlamentaria no está ajena a este requerimiento, más aún, al ser una Institución formada por personas elegidas democráticamente que, a su vez, representan la voluntad de los ciudadanos.

La ley N° 19.653 sobre Probidad Administrativa, publicada en el Diario Oficial el 14 de diciembre de 1999, introdujo tres artículos a la ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que regulan los principios de probidad y transparencia en

1 Telma Lizzani. Reporte Regional sobre Sudamérica. [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

2 Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública. Santiago de Chile, julio de 1994.

la conducta de los diputados y senadores. El antecedente de la ley N° 19.653 es el informe de la Comisión de Ética Pública, presidida por el entonces Presidente del Senado señor Gabriel Valdés, e integrada, entre otros, por el Presidente de la Corte Suprema, el Contralor General, representantes de partidos políticos y especialistas en el tema.

## II. Probidad y transparencia

La Comisión Nacional de Ética propuso la constitucionalización de los principios de probidad y transparencia con el objeto de establecer una política nacional de ética pública, lo que finalmente no se llevó a cabo. Sin embargo, la Constitución consagra, a lo largo de su texto, principios generales en esta materia y establece limitaciones y requisitos concretos que velan por la probidad de los funcionarios públicos.

El ámbito de aplicación de estos principios no debiera entenderse restringido solo a los funcionarios públicos de la administración sino a todos los miembros que integran los poderes del Estado, quienes gobiernan, administran justicia y legislan.

La actuación de quienes se desarrollan en el servicio público se diferencia de aquellas que se realizan en entes privados en que los bienes que se administran no pertenecen al funcionario sino que sus verdaderos propietarios son todos los chilenos; es la comunidad toda.

La Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en su primitivo artículo 7°, definía el principio de probidad administrativa como aquel que *“implica una conducta funcionaria moralmente intachable, una entrega honesta y leal al desempeño de su cargo, con preeminencia del interés público sobre el privado”*.

La Comisión Nacional de Ética Pública estableció que *“la probidad, como concepto ético político, se aplica a la conducta de los agentes públicos, y se refiere a la integridad en el cumplimiento de las obligaciones y deberes propios y anexos a los cargos y funciones públicas”*.<sup>3</sup>

Este concepto tiene su origen en la voz *“probitas”* que significa bondad, rectitud de ánimo, hombría de bien, integridad y honradez al actuar (Diccionario de la Lengua Española). En términos amplios implica una *conducta recta*, que en el ámbito público involucra también *un apego irrestricto al principio de legalidad*.

Vulnerado el principio de legalidad entra a operar la responsabilidad del infractor, incluso pudiendo llegar a la esfera penal con la tipificación de una conducta delictiva. No obstante, existen una infinidad de actuaciones que, sin caer en lo delictual, se

3 Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública, junio 1994, pág. 6.

catalogan como conductas “corruptas”, debilitando las instituciones y la confianza que la gente deposita en ellas.

La transparencia cobra real importancia cuando se trata del financiamiento de la actividad política.

La *labor parlamentaria* está estrechamente vinculada a los partidos políticos. Desconocer el origen de los fondos que se utilizan para campañas o financiamientos de los mismos partidos conlleva a la desconfianza hacia la clase política. En otros países esta materia ha sido causa de graves imputaciones, muchas de ellas comprobadas, de conexiones entre dineros provenientes del tráfico de drogas y financiamiento de campañas electorales. El pago de favores políticos lleva al debilitamiento del sistema democrático.

En reiteradas ocasiones se ha propuesto un financiamiento público, que procure la independencia e igualdad en el acceso a los cargos de elección popular. Sin embargo tal financiamiento se debe compatibilizar con las necesidades básicas del país. Tampoco puede dejar de considerarse que es posible la utilización de recursos públicos en las campañas electorales, lo que es aún más reprochable.

En suma, el tema es complejo y su solución no es fácil. Sin embargo, para todo ello la mejor solución debiera ser la transparencia en la información.

En otro ámbito en donde el principio de transparencia debiera primar es en las votaciones de los parlamentarios. El profesor Eduardo Engel formula la siguiente pregunta: ¿Sabe usted cómo han votado los diputados y senadores que lo representan en el Parlamento?<sup>4</sup>

Las votaciones de los parlamentarios que se efectúan de manera electrónica no se transcriben en las actas de sesiones, solo conocemos el resultado final y la manera en que votaron algunos parlamentarios que dejan expresa constancia del fundamento de su voto.

En Chile hubo un tiempo en que las sesiones del Senado se publicaban en medios escritos de comunicación y la gente tenía un fácil acceso a ellas. Sin embargo éstas publicaciones dejaron de efectuarse.

A mayor transparencia del trabajo de los parlamentarios, mayor será la credibilidad en esta Institución.

4 Eduardo Engel, Diario *La Tercera*, 1 de septiembre de 2002. El autor agrega “la situación anterior ejemplifica una de las grandes debilidades relativas de Chile en el tema de la gobernanza, definida como ‘las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país’. En efecto el Banco Mundial ha desarrollado seis índices para medir diversos aspectos de este concepto. Ellos son: voz y accountability, estabilidad política, efectividad del gobierno, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción... Pues bien, en lo que dice relación con “voz y accountability”, Chile está considerablemente por debajo de la gran mayoría de los países industrializados... Uno de los aspectos que se toma en cuenta para construir dicho índice es precisamente si los votantes pueden saber fácilmente cómo votaron sus elegidos. La importancia de esto radica en que esta información es clave para evaluar a diputados y senadores, y así saber si los queremos reelegir o no.”

### III. El fenómeno de la corrupción

Hoy día, en el mundo entero, la palabra corrupción aparece con frecuencia en reportajes, noticias, estadísticas, etc. Es un concepto manejado por la mayoría con una connotación claramente negativa. Se le ha atribuido a este fenómeno la capacidad de hacer caer sistemas institucionales y económicos, por lo que conocer su real significado y consecuencias es de gran ayuda para, a su vez, prevenirla.

La Comisión Nacional de Ética Pública adoptó un concepto funcional del vocablo corrupción pública, señalando que *"Hay corrupción pública cuando un agente público en el ejercicio de las funciones que le atribuye la legislación vigente, y a través de las mismas, consigue un beneficio privado"*.<sup>5</sup>

Chile forma parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en Venezuela en marzo de 1996, que tiene como objetivo penalizar los actos de dicha naturaleza y promover la adecuada implementación para la cooperación judicial hemisférica contra este tipo de actos.

Esta Convención efectúa una descripción de los actos de corrupción. Estos son:

- a.- El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- b.- El ofrecimiento u otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- c.- La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- d.- El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo;
- e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o con-fabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

5 Idem. pág. 4

#### IV. Conflicto de intereses

La esencia del servicio público es la defensa y promoción de bienes e intereses generales. La Constitución Política establece en su Capítulo I de Bases de la Institucionalidad los principios básicos sobre los cuales se sujeta el Ordenamiento Jurídico. El artículo 1º prescribe que el Estado está al servicio de la persona humana, que su finalidad es el Bien Común, y su deber el respetar los derechos y garantías que la misma Constitución establece.

Las situaciones que pueden plantearse en la vida real que afecten este principio son múltiples y es imposible que la legislación pueda considerarlas todas.

Existen situaciones específicas en que se presentan conflictos de intereses y que pueden resumirse en las siguientes:

- a.- Interés del agente público o de sus parientes que se benefician directamente por la ejecución u omisión de las actividades del cargo;
- b.- Interés del ex agente público fiscalizador o regulador que desempeña posteriormente cargos directivos o gerencias en empresas que estuvieron sometidas a su control;
- c.- Que se privilegie o prefiera intereses privados por sobre los principios de igualdad ante la ley y uso eficiente de recursos, como favoritismo político, nepotismo o tráfico de influencias.

Cabe destacar, en esta oportunidad, la Resolución de 21 de Diciembre de 1998, de la Cámara de Diputados, que aprobó el Código de Conductas Parlamentarias y que se ordenó tener como parte integrante del Reglamento de dicha Cámara. Establece su artículo 2º: *“La actividad parlamentaria es una función pública del Estado, ejercida con miras a la satisfacción del interés general, por medio de la ley y la representación popular. Se ejercerá siempre con pleno respeto de los principios de probidad y transparencia que sean aplicables a la Administración del Estado”*.

Una de las reglas básicas para que el Estado funcione es que en la actividad pública prime el interés público sobre el particular, como esencia de la función pública. Esto conlleva a la dedicación exclusiva de quien ocupa un cargo cualquiera dentro del aparato estatal a su labor. Con esto no se busca excluir del servicio público a quienes participan de la actividad privada, pero sí exigir la máxima transparencia a quienes pasan de un sector a otro y sancionar a quienes se hayan beneficiado de su cargo público para obtener un beneficio privado.

La Ley de Probidad agregó al artículo 5º de la ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional el siguiente artículo:

*5ºB. “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. Con todo podrán participar del debate advirtien-*

*do previamente el interés que ellas, o las personas mencionadas tengan en el asunto (...)*”. Esta materia se encontraba contemplada en iguales términos en el artículo 8° del Reglamento del Senado y 145 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Agrega el nuevo artículo que este impedimento no regirá en asuntos de índole general que interesen al gremio, profesión, industria o comercio a que pertenezcan.

En el artículo 5° C se establece la obligación a los parlamentarios de efectuar una declaración jurada de intereses, a la que se refiere el artículo 60 de la ley 18.575, ante un Notario.

En cuanto a las declaraciones de intereses no es igual la situación de los integrantes de los diversos Poderes del Estado. El Poder Ejecutivo, al que compete administrar, es normalmente el llamado a resolver contratos, licitaciones, concesiones, inversiones públicas y en general decidir caso a caso. Al Poder Legislativo, en cambio, solo le está permitido dictar normas de carácter general sobre un amplio universo de materias según lo establecido en la Constitución Política.

La figura del fideicomiso ciego ha sido propuesta como mecanismo para prevenir conflictos de intereses y asegurar la dedicación exclusiva a las funciones públicas. Esto implica la desvinculación del titular respecto de la gestión de sus negocios propios. En términos simples, la persona que pasa a ocupar un cargo público se desvincula de la administración de sus negocios designando un mandatario con cláusula de libre administración, cuya identidad figurará en la declaración jurada correspondiente.

Por otra parte, en el caso de los parlamentarios y en cierta medida en el de algunos funcionarios de la Administración, una declaración respecto de los intereses que podrían enfrentarse en multitud de materias es imposible, por lo que para ellos sería aconsejable un sistema de declaración particular, o caso a caso, de los intereses propios, familiares o de grupo que pudieran estar comprometidos, como ocurre con los jueces según normas centenarias de los respectivos Códigos. De esta manera quien intervenga en un proyecto, negocio o caso particular no podrá alegar que no pudo preverlo en la declaración genérica inicial y podrá ser demandada su responsabilidad por quien corresponda, ya sea ésta política, administrativa, civil o penal.

El Tribunal Constitucional, órgano llamado a conocer de los casos en que se presentan conflictos de intereses en el ejercicio de la función de un parlamentario, ha señalado “Que por esta solicitud de inhabilitación de un parlamentario se ha sometido a la decisión del Tribunal un conflicto de intereses de relevancia jurídica de rango constitucional que deberá resolverse una vez tramitado el proceso jurisdiccional correspondiente de acuerdo al procedimiento que señala la Constitución y la ley, en el cual la acción procesal, impulsada por el requerimiento, concebida como la facultad de solicitar la apertura de un proceso para la solución de un conflicto...”<sup>6</sup>

6 Sentencia Rol N° 179, considerando 4°.

## V. Principales normas que consagran el principio de probidad en la labor parlamentaria

El profesor José Luis Cea señala que *“para alcanzar el bien común, el Estado debe contribuir a la consecución de tal objetivo, de manera que no es el único actor ni agente, puesto que hay otros protagonistas del proceso que también deben promover y fomentar su concreción”*.<sup>7</sup>

Quienes forman parte de la sociedad y buscan el “Bien Común” deben actuar rectamente. Todo hombre, mujer, familia, grupos intermedios entre los cuales se hayan los partidos políticos, por ejemplo, deben mostrar una conducta honrada que contribuya al fortalecimiento del País.

La Carta Fundamental consagra normas que contemplan exigencias o requisitos previos para poder optar al cargo de Parlamentario; prohibiciones e incompatibilidades durante el ejercicio del cargo y posteriores al desempeño de la función pública. Finalmente se establecen sanciones para la contravención de las normas que regulan sus deberes y obligaciones.

Existen otros textos legales y reglamentarios que contemplan normas que regulan la probidad de los parlamentarios. Podemos señalar el artículo 8° del Reglamento del Senado, la Ley 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso en sus artículos introducidos por la ley 19.653 de Probidad. En este trabajo se analizarán brevemente las normas constitucionales y se hará mención a la ley N° 19.653.

### 1. Inhabilidades, Incompatibilidades, Incapacidades y Causales de Cesación

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 N° 11 de la Carta Fundamental, el Tribunal Constitucional es quien debe pronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios. En este caso el Tribunal sólo podrá ser requerido por el Presidente de la República y por no menos de diez diputados o senadores en ejercicio. No existe en esta situación acción pública. Ha señalado el Tribunal que las prohibiciones parlamentarias tienen la trascendental finalidad de “cautelar y asegurar la independencia global de los diputados y senadores, tanto respecto del Poder Político cuanto de los diferentes grupos de presión, sean económicos o sociales, y de preservar la respetabilidad y la dignidad del cargo de parlamentario.”<sup>8</sup>

Las inhabilidades dicen relación con la prohibición para ser elegido Parlamentario y las incompatibilidades constituyen prohibiciones de desempeño conjunto con el cargo de parlamentario de otros cargos.

7 José Luis Cea Egaña. *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo I, pág. 187. Ediciones Universidad Católica de Chile, 2002.

8 Sentencia Rol 190, considerando N° 9.

Ya en la Constitución de 1833, se establecieron inhabilidades para ser elegido Parlamentario, el artículo 23 señalaba: “No pueden ser diputados los eclesiásticos regulares, ni los eclesiásticos seculares que tengan cura de almas; ni los jueces letrados de primera instancia; ni los Intendentes y Gobernadores por la provincia ó departamento que manden; ni los individuos que no hayan nacido en Chile, si no han estado en posesión de su carta de naturaleza, á lo menos seis años de su elección”. Cabe hacer presente que este tipo de regulación nace en el documento de 1818.

En la Constitución de 1925, al igual que la de 1980, se reglamentaron con detalle estas materias y, como afirma el profesor Alejandro Silva Bascuñán, “todas estas instituciones pretenden asegurar la dignidad la capacidad y la independencia del parlamentario en el desempeño de su cargo y en relación a las demás autoridades y órganos, aún a costa de limitar de algún modo la libertad del elector”.<sup>9</sup>

Con la Constitución del año 1925, le tocaba pronunciarse a la Cámara correspondiente sobre las causales de inhabilidad o incompatibilidad, según fuera el caso. Así fueron numerosas las oportunidades en que se solicitó la declaración de inhabilidad de parlamentarios.<sup>10</sup>

### 1.1. Inhabilidades

Las inhabilidades, reguladas en el artículo 54 de la Constitución Política, se encuentran dentro de las denominadas prohibiciones parlamentarias.

La doctrina ha distinguido entre las inhabilidades relativas y las absolutas. Las primeras son aquellas que dependen de la situación en que accidentalmente se encuentren los potenciales postulantes a un cargo parlamentario, aunque cuenten con los requisitos de elegibilidad. Las absolutas dicen relación con los requisitos de elegibilidad para ser Parlamentario.

El artículo 54 establece como causales de inhabilidad (relativa) para ser candidato a Diputado o Senador, entre otras, el ser Ministro de Estado, intendente, gobernador, alcalde, miembro de los consejos regionales o concejal, etc. Estos cargos no pueden haber sido ocupados dentro del año inmediatamente anterior a la elección, sin perjuicio de existir dos casos, contemplados en los numerales 7 y 8 del citado artículo, que se exigen al momento de inscribir la candidatura.

La inhabilidad contemplada en el numeral 8º del artículo 54, y que dice relación con las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas que cele-

9 Alejandro Silva Bascuñán. *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo III, pág.17. Editorial Jurídica de Chile, 1963.

10 Ver en Rolando Acuña Ramos “La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución Legislación, Justicia y Reglamento del Senado”, informe de la Comisión de Constitución Legislación y Justicia sobre solicitudes de inhabilidad y de cesación en el cargo de la H. Senadora señora María de la Cruz, del H. Senador señor Guillermo Izquierdo Araya. Editorial Jurídica de Chile, 1971.

bren o caucionen contratos con el Estado, ha suscitado mayores problemas de interpretación.

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, el año 1990, en informe emitido a petición de la sala, se pronunció acerca de la exacta interpretación de los artículos 54, 55, 56 y 57 de la Constitución Política. En el citado informe señaló, en cuanto a la expresión "Contratos con el Estado", que "el sentido de la disposición no es claro, pues si bien es cierto que el tenor literal del precepto en análisis no hace distinción alguna, no es posible concluir que cualquier contrato con el Estado produce inhabilidad, por cuanto tal interpretación llevaría al absurdo de que el Parlamentario estaría impedido de realizar los actos más simples y de ordinaria ocurrencia como, por ejemplo, comprar un pasaje de ferrocarril metropolitano, hacer uso de servicios públicos prestados por el Estado, etc." <sup>11</sup>

En la historia fidedigna de la norma se manifestó por el comisionado Carmona lo siguiente: "Este precepto debería decir que cesará en el cargo de Parlamentario el que contrate o caucione contrato con el Estado, siempre que ese contrato le signifique un beneficio pecuniario especial, propio del contrato, que no sea producto de una situación a la que esté sometida la generalidad del país". <sup>12</sup>

### *1.2. Incompatibilidades*

Las incompatibilidades se encuentran reguladas en los artículos 55 y 56 de la Constitución Política. En esencia, son prohibiciones que rigen desde el momento que el Parlamentario es proclamado electo por el Tribunal Calificador de Elecciones. Tratándose de ex Presidentes de la República, estas prohibiciones regirán desde su incorporación. El artículo 55 inciso primero dispone: "*Los cargos de diputados y senadores son incompatibles entre sí y con todo empleo o comisión retribuidos con fondos del Fisco, de las municipalidades, de las entidades fiscales autónomas, semifiscales o de las empresas del Estado o en las que el Fisco tenga intervención por aportes de capital, y con toda otra función o comisión de la misma naturaleza. Se exceptúan los empleos docentes y las funciones o comisiones de igual carácter de la enseñanza superior, media y especial*".

En el informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del año 1990, referida anteriormente, pronunciándose sobre esta norma se señaló respecto de la incompatibilidad tratándose del desempeño en instituciones sin fines de lucro, en las que el Estado haya sido fundador, o a cuyo financiamiento contribuya. Al respecto informó que "cabe señalar que el texto constitucional no distingue entre instituciones con o sin fines de lucro, encontrándose en la enumeración de los

11 Diario de Sesiones del Senado. Sesión N° 22 de 7 de agosto de 1990, pág. 1.597.

12 Sesión N° 371 de la CNENC, de 16 de mayo de 1978.

referidos incisos entidades de ambos tipos, por lo que no existen elementos de juicio para hacer una distinción en esta materia”.<sup>13</sup>

### *1.3. Incapacidades Parlamentarias*

El artículo 56 regula las incapacidades parlamentarias que dicen relación con la prohibición del nombramiento de senadores y diputados para empleos, funciones o comisiones establecidos por el artículo 55 de la Constitución Política desde su incorporación, proclamación o designación, hasta seis meses después de haber terminado con el ejercicio de la función parlamentaria.

Tales causales buscan garantizar la independencia del Parlamentario y su infracción trae aparejada como sanción la nulidad de Derecho Público.

### *1.4. Causales de Cesación en el Cargo*

El artículo 57, cuyo origen se encuentra en el artículo 31 de la Constitución del año 1925, establece las causales de cesación en el cargo de los parlamentarios, que son las siguientes:

- a.- *Ausentarse del país por más de treinta días sin permiso de la Cámara a que pertenezca o, en receso de ella, de su Presidente;*
- b.- *Celebrar o caucionar contratos con el Estado;*
- c.- *Actuar como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio contra el Fisco;*
- d.- *Actuar como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, conserjería, funciones o comisiones de similar naturaleza.*

El informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, de 1990, llegó a la conclusión que para que se configure la causal de cesación de esta causal era necesario que concurren determinados requisitos:

- Que el Parlamentario actúe como procurador o agente, esto es, que efectúe la gestión en nombre, por encargo o en representación de un tercero, lo que excluye las que el Diputado o Senador haga para sí;
- Que se trate de una gestión particular, esto es, que persiga un interés particular. Quedan excluidas de la inhabilidad, por tanto, las gestiones que realicen los Parlamentarios en beneficio genérico de sectores o actividades determinados o de los distritos o regiones que representan, siempre que el beneficio particular que ellas pudieren significar para determinadas personas claramente no sea el móvil objetivo de la gestión;
- Que se trate de una gestión administrativa, entendiéndose que lo es la que se

13 Idem 11, pág. 1.601.

realiza para influir en decisiones de tal carácter que adopten los organismos o entidades que integran la Administración del Estado, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1º de la ley 18.575.

Los requisitos deberán concurrir copulativamente para que se incurra en la causal de cesación en el cargo.

- e) *El que acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades;*

Para que se configura esta causal el Parlamentario debe haber aceptado el cargo. La sola designación no configura razón suficiente para cesar en el cargo a un Diputado o Senador.

El Tribunal Constitucional ha establecido que la causal precedente es aplicable a todas las sociedades anónimas, sean abiertas o cerradas.<sup>14</sup>

- f) *El que ejercite cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervengan en ellos ante cualquiera de las partes.*

- g) *El Parlamentario que actúe o intervenga en actividades estudiantiles, cualquiera sea la rama de la enseñanza, con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento;*

Se encuentra aquí regulada la prohibición de realizar gestiones ante la administración y ante el poder judicial en materia laboral. Ahora bien cabe preguntarse, ¿qué ocurre con las gestiones que, aunque carezcan de mandato o poder expreso, realizan algunos parlamentarios ante el Poder Judicial en todo tipo de causas?

No es raro ver por los pasillos de los Tribunales de Justicia a diputados o senadores, abogando por diferentes procesos, incluso algunas causas de particulares.

Esta materia requeriría una regulación más estricta.

- h) *Quien incurra o haya incurrido en las contravenciones señaladas en el artículo 19 N° 15 de la Constitución;*
- i) *El que de palabra o por escrito incite a la alteración del orden público o propicie el cambio del orden jurídico institucional por medios distintos de los que establece la Constitución, o que comprometa gravemente la seguridad y el honor de la Nación.*
- j) *El que durante el ejercicio de sus funciones, pierda algún requisito general de legibilidad o incurra en alguna de las causales de inhabilidad a que se refiere el artículo 54, sin perjuicio de la excepción contemplada en el artículo 56 respecto de los Ministros de Estado.*

14 Sentencia Rol N° 179, considerandos 13º, 14º y 15º.

## 2. Ley N° 19.653

La ley N° 19.653, publicada el 14 de diciembre de 1999, que estableció normas sobre probidad administrativa, agregó con su artículo 7° normas sobre probidad parlamentaria a la ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. En ella se estableció:

Artículo 5A: “Los diputados y senadores 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”.

## VI. Proyectos pendientes que buscan fortalecer el principio de probidad

### 1. Proyecto Técnico de Reforma Constitucional

Este proyecto, que tiene su origen en las mociones de los HH. Senadores señores Chadwick, Diez, Larraín y Romero, y de los HH. Senadores señores Bitar, Hamilton, Silva y Viera Gallo,<sup>15</sup> aprobado en general en enero de 2001, propone intercalar un nuevo artículo 8° en la Carta Fundamental del siguiente tenor:

“El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al deber de probidad en las actuaciones en que les corresponda intervenir.

Son públicas las resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, la ley podrá establecer la reserva o secreto de aquellas o de éstos, cuando se afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”.

Este mandato constitucional, si es aprobado, obligará al Órgano Legislativo como poder del Estado.

### 2. Moción de los HH. Senadores Larraín y Romero, mediante el cual inician un proyecto de acuerdo que modifica el Reglamento del Senado con la finalidad de crear el Comité de Normas de Acción Parlamentaria.

Este proyecto se presentó el 10 de julio de 2002 y tiene como finalidad alcanzar una mayor transparencia y eficacia en la participación de los Senadores, aprovechando las capacidades de que disponen, velando por el prestigio y la imagen pública de la Corporación. Señalan los Senadores patrocinantes de esta moción: “la norma fundamental del accionar parlamentario se basa en la honorabilidad de los servidores públicos y

15 Boletines N°s 2.526-07 y 2.534-07.

esta, ha sido la tradición y la norma que se ha practicado en el H. Senado de la República, y del cual nos sentimos orgullosos.” Agregan a continuación: “No obstante siempre se hace necesario tener la mayor claridad y transparencia ante la opinión pública, ya que estamos ciertos que quienes han asumido estas responsabilidades también han aceptado la carga y el examen público de sus actuaciones, que implica su ejercicio en todo el sentido de su acepción”.<sup>16</sup>

Se propone, concretamente, la creación de un Comité formado por 5 senadores, como instancia interna destinada a velar por la eficacia del trabajo legislativo y las normas de conducta y preservación de la imagen de la Corporación, con atribuciones como la de estudiar y proponer acciones encaminadas a mejorar la transparencia del trabajo legislativo; analizar las actuaciones públicas del Senado, entre otras.

No entraremos en este trabajo a estudiar el presente proyecto, pero sí dejaremos presente la existencia de estas iniciativas que buscan mejorar y optimizar la labor parlamentaria.

## VII. Conclusiones

1. El Congreso, a diferencia de los demás Poderes del Estado, no cuenta con una estructura jerarquizada, con sistemas de calificación y remoción como ocurre en el Poder Judicial, o destitución de cargos como sucede en la Administración Pública, la que posee los mecanismos necesarios para evaluar el comportamiento de sus funcionarios. Esta razón obliga a exigir un alto nivel de probidad a los parlamentarios.
2. Normar todas las posibles conductas que se aparten del principio de probidad no solo es difícil sino también inútil. En esta materia se necesita legislar en términos generales y luego cada caso quedará entregado a la interpretación de quién deba resolver en definitiva.
3. Actualmente, el órgano competente para conocer de los conflictos de intereses que afecten a parlamentarios, que se contemplen dentro de las causales establecidas en la Constitución, es el Tribunal Constitucional. Sin embargo, la jurisprudencia en este tema ha sido escasa, tal vez por el sistema de denuncia que existe que concede “acción” solo al Presidente de la República y a un número determinado de diputados o senadores.

La independencia que ha demostrado el Tribunal Constitucional a través de sus fallos, asegura la correcta aplicación de la Constitución, a diferencia del sistema establecido bajo el imperio de la Constitución de 1925, donde la misma Cámara decidía si ha lugar o no con las solicitudes de inhabilidades de sus miembros.

16 Diario de Sesiones del Senado Legislatura 347ª, Ordinaria, Sesión 13ª, miércoles 10 de julio de 2002, pág. 1.353.

Al contrario, no da plena garantía que la denuncia solo la puedan interponer los mismos pares del Parlamentario cuestionado. Debiera ampliarse a más personas la facultad de denunciar ante el Tribunal Constitucional los conflictos de intereses que se puedan presentar en la labor parlamentaria.

4. En virtud del principio de transparencia de la actividad parlamentaria, se debieran publicar nuevamente las sesiones, estando éstas fácilmente al alcance de cualquier persona. También debiera darse a conocerse la forma en que vota cada Parlamentario y así saber cómo me está representando la persona a quien di mi voto. Una fórmula probable es incluir esa información en la página web de ambas Cámaras y así poder tener un registro histórico de la votaciones por Parlamentario.
5. Como resultado de la transparencia requerida en la labor parlamentaria, cualquier persona que tomara conocimiento de un hecho irregular o que tuviera antecedentes que comprobaran que un Parlamentario tiene un interés privado en un determinado proyecto de ley, podría hacerlo público a través de los medios de comunicación a quienes también se les exige ética profesional en la materia.
6. En suma, los mejores juzgadores de la labor parlamentaria son todos aquellos que manifiestan su voluntad de elegir un representante en el Congreso a través de su voto. El voto castiga y reconoce.

Chile, actualmente, no presenta graves problemas de corrupción, no obstante lo cual, la probidad, entendida como la conducta moralmente intachable o el leal desempeño del cargo, sigue siendo un ideal difícil de lograr por el límite difuso que existe entre los intereses públicos y los privados.