



**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO
PERÍODO LEGISLATIVO 2018 – 2022**

Acta de la 78ª/366ª sesión

Miércoles 6 de marzo de 2019, de 15:12 a 17:23 horas

1.- Dar inicio a la tramitación del proyecto de ley que “modifica la ley N°20.285, Sobre Acceso a la Información Pública” (boletín N° 12.100-07), con urgencia suma.

2.- Destinar la segunda mitad de la sesión al proyecto que “modifica el Reglamento de la Cámara de Diputados para crear la Comisión de Emergencia, Desastres Naturales y Efectos del Cambio Climático” (boletín N°12.316-07).

Quedó pendiente.

ASISTENCIA

Hugo Gutiérrez (Presidente), Jorge Alessandri; Gabriel Boric; Juan Antonio Coloma, Luciano Cruz-Coke, Marcelo Díaz Díaz; Camila Flores, Gonzalo Fuenzalida, Tomas Hirsch; Paulina Núñez; Rene Saffirio Espinoza, Leonardo Soto y Matías Walker.

Participaron de esta sesión el Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Gonzalo Blumel, y el Presidente del Consejo para la Transparencia, señor Marcelo Drago.

ACTAS

No hay.

(Actas disponibles en http://www.camara.cl/trabajamos/comision_sesiones.aspx?prmID=401)

CUENTA

1.- OFICIO N° 14.516 de la Corporación, por el cual informa que se accedió a la solicitud de remitir el proyecto que Modifica la Carta Fundamental para establecer un sistema integral de garantías y derechos de los adultos mayores, boletín N° 12.370-07, a la Comisión de Familia y Adulto Mayor. Se hace presente que una vez que el proyecto sea informado por la esta Comisión, deberá ser devuelto a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, para su tramitación e informe.

2.- OFICIO N° 14518 de la Corporación, por el cual comunica que se accedió a la solicitud de la Comisión en orden a refundir, *los proyectos de ley ya refundidos que “Modifica la Carta Fundamental en lo que respecta al Tribunal Constitucional, en materia de atribuciones, nombramiento de sus ministros, duración en el ejercicio de sus cargos y responsabilidad constitucional” (11.680-07) y el que “Modifica la Carta Fundamental en lo que respecta a la composición y atribuciones del Tribunal Constitucional” (11.663-07)*, con los siguientes proyectos de reforma constitucional, todos complementarios, en primer trámite constitucional, e iniciados en mociones:

1.- Modifica la Carta Fundamental en materia de integración y competencias del Tribunal Constitucional, y de la responsabilidad de los Ministros que lo componen (12.076-07).

2.- Modifica la Carta Fundamental en el sentido de establecer la paridad de género en la conformación del Tribunal Constitucional (11389-07).

3.- Modifica la Carta Fundamental para someter los reglamentos del Fiscal Nacional del Ministerio Público al control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional. (11374-07).



- 4.- Modifica la Carta Fundamental en materia de atribuciones del Tribunal Constitucional, para eliminar el control preventivo de constitucionalidad de las leyes. (11099-07).
- 5.- Reforma constitucional para otorgar al Tribunal Constitucional atribuciones para conocer los casos de infracción a las normas de probidad y transparencia que rigen el actuar de los parlamentarios. (10.082-07).
- 6.- Modifica Art. 93 N° 3 de la Constitución Política para incorporar, como atribución del Tribunal Constitucional, el resolver las cuestiones sobre constitucionalidad, que se susciten respecto de los Reglamentos del Congreso (6186-07).
- 7.- Modifica el número 2, del artículo 52, y el artículo 92, de la Constitución Política de la República, en el sentido de incorporar a los integrantes del Tribunal Constitucional entre las personas que pueden ser sujetos de acusación constitucional en los términos que indica. (5803-07).
- 8.- Establece reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Carta Fundamental, consagrando el derecho de las personas, para hacerse parte en los procedimientos seguidos ante el Tribunal Constitucional en los términos que indica. (5802-07).

3.- Se ha recibido la siguiente moción: Modifica la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, para extender, por el plazo que indica, la obligación de comparecencia a las comisiones especiales investigadoras, de quienes han cesado en sus cargos, boletín N° 12437-07.

4.- Correo electrónico del Consejo para la Transparencia, por el cual se confirma la asistencia de su Presidente, Sr. Marcelo Drago, y del señor Emilio Espinoza, Jefe de Comunicaciones, la señora Andrea Ruiz, Directora General (S) y el señor José Ruiz, Secretario.

5.- ORD. N° 692 y 687 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, referidos a glosas del SENAME, cuarto trimestre del 2018.

6.- Comunicaciones de la Contraloría General de la República, en relación al cumplimiento del acuerdo de solución amistosa suscrito por el Estado de Chile, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con Movilh y otros, denominado "Acuerdo de Solución Amistosa Caso P-946-12" (ASA) de 11 de junio de 2016.

El diputado **Gutiérrez (Presidente)** recordó que respecto de los proyectos del punto 2 de la cuenta, relativos al Tribunal Constitucional, se había acordado comunicar al Ministerio de Justicia la decisión de la Comisión en orden a refundirlos.

Propuso se acordara enviar al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, un dossier que contenga una copia de los proyectos refundidos para que puedan estudiarlos. **Acordado.**

ACUERDOS

1.- En cuanto al punto 2 de la cuenta se acuerda enviar al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, un dossier que contenga una copia de los proyectos refundidos para que puedan estudiarlos.



ORDEN DEL DIA

Se da inicio a la tramitación del proyecto de ley que “modifica la ley N°20.285, Sobre Acceso a la Información Pública” (boletín N° 12.100-07), con urgencia suma.

El diputado **Gutiérrez (Presidente)** dio inicio a la tramitación del presente proyecto.

El **Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Gonzalo Blumel**, en adelante “el Ministro”, expuso con el apoyo de una [presentación](#) en PowerPoint.

Comentó que se trataba de un proyecto de mucha importancia en la agenda del Ejecutivo y no sólo del Ejecutivo, pues es un tema que se ha instalado en los últimos años que se ha venido construyendo conjuntamente por los distintos gobiernos y dadas las circunstancias actuales y a la luz de los pocos más de 10 años transcurridos desde la promulgación de la Ley de acceso a la información pública, tiene la convicción de que estamos en el momento preciso para contar con una actualización de dicho cuerpo normativo, es decir, tener una Ley de Transparencia 2.0 que se haga cargo de lo que ha sido la evolución de la implementación del sistema transparencia, sus fortalezas y sus debilidades.

El fundamento del proyecto es que las instituciones son claves para el progreso de los países, el crecimiento de los países depende en gran medida de la acumulación de factores como el capital, el trabajo y la productividad, pero las economías más modernas han venido estableciendo que las instituciones son un elemento central del progreso, así, el crecimiento, el progreso, el desarrollo, los niveles de justicia, solidaridad e igualdad que hay en las sociedades dependen en gran medida de la calidad las instituciones que tengamos. Existe amplia literatura que avala aquello.

Este es tema no solo de respuesta a ciertas inquietudes sino que también en el largo plazo, en función de la misión que nosotros hemos comprometido en nuestro programa que es alcanzar el desarrollo integral, que se necesita contar con instituciones sólidas, confiables, inclusivas, que respondan al interés general y a las necesidades de la sociedad.

Hay también razones de eficiencia, de eficacia y legitimidad para impulsar una agenda anticorrupción que esté basada fundamentalmente en fortalecer el acceso a la información, la probidad y la transparencia.

La corrupción es uno de los peores flagelos que afectan a las democracias actualmente, hace algunas décadas las amenazas de la democracia eran más bien externas, provenían de regímenes totalitarios o de regímenes no democráticos. Una de las amenazas actuales es interna, la corrupción, que produce o genera condiciones para el surgimiento de caudillismo, de populismo y de una serie de distorsiones del funcionamiento de nuestras instituciones democráticas que trae a la vez serias consecuencias económicas, políticas y sociales que socavan a la sociedad democrática.

Por lo tanto es un tema de la máxima importancia, fundamentales para que las instituciones públicas puedan tener un funcionamiento adecuado y que se produzca el progreso que anhelan todos los países.



Si se observa lo que ha pasado en Chile no se puede decir que estamos bien pero tampoco mal.

Hoy día conocimos un informe del Consejo para la Transparencia que da cuenta que la gente tiene una percepción de que el 80% de los funcionarios públicos son corruptos o muy corruptos, y también hay muchos estudios que dan cuenta de que efectivamente esa amplia percepción subjetiva, cuando se contrasta con percepción o con datos más objetivos, y se le pregunta a la gente si ha sufrido intentos de coima o de soborno esas cifras caen a su mínima expresión, por ende hay una descalce entre la percepción y la realidad, sin perjuicio de que posiblemente la corrupción hoy día en Chile es mucho mayor de la que nosotros pensábamos que era hace algunos años atrás.

Hay que considerar además la tendencia presente en el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, donde se ve un progreso relativo hasta el año 2014 y de ahí empezó un deterioro que la última medición se estabilizó, dejamos de caer, pero retrocedimos igual un lugar y estamos en el lugar 27 en el índice de percepción de la corrupción.

Los datos anteriores son consistentes con los que arrojan otros estudios:

- ✓ Situación del Chile actual:
- ✓ 70% sostiene que casi todos los funcionarios públicos están inmiscuidos en actos corruptos (CEP 2016).
 - ✓ 15% cree que la democracia chilena funciona bien o muy bien (CEP 2017).
 - ✓ 12% confía en los tribunales de justicia (CEP 2017).
 - ✓ 11% confía en el gobierno (CEP 2017).
 - ✓ 6% confía en el Congreso Nacional y en los partidos políticos (CEP 2017).
 - ✓ La ciudadanía califica con nota 3,9 la transparencia de los organismos y funcionarios públicos (Estudio Nacional de Transparencia 2017)
 - ✓ La ciudadanía califica con nota 4,2 la confianza de las personas en el sector público (Estudio Nacional de Transparencia 2017)
 - ✓ 54% está desacuerdo o muy en desacuerdo respecto cuán confiable es la información de los organismos públicos (Estudio Nacional de Transparencia 2017)



Este problema afecta a diversas instituciones como la Iglesia Católica, las Fuerzas Armadas, los medios de comunicación, la empresa, el parlamento, los partidos políticos, los tribunales, el gobierno, es decir, es un asunto generalizado, y que no afecta solo a Chile, pero en Chile está más acentuado.

No es un desastre pero se trata de una situación preocupante, desde la década del 90 a la fecha no se ha logrado revertir esa tendencia al deterioro de la confianza en las instituciones políticas. Desde la década del 90 en adelante pues antes no había encuestas.

Por lo anterior, han planteado una agenda intensa en materia integridad pública y transparencia, y consideran que este es un buen momento para legislar puesto que no se trata de tiempos especialmente turbulentos como fueron los años 2015-2016 cuando se legisló bajo fuerte presión ciudadana producto de los gravísimos casos de financiamiento a la política que se conocieron esos años. Es un buen momento para legislar sin presión.

Instó a aprovechar este momento para instalar una agenda que se constituye en una agenda a largo plazo, transversal y ampliamente compartida es uno de los compromisos que han adquirido como gobierno, porque las experiencias de reforma al Estado y agenda de probidad y transparencia exitosa, según todos los estudios requieren una gobernanza de este proceso y una hoja de ruta de mediano y largo plazo.

Los tres ejes que han abordado en esta Agenda de Integridad Pública y Transparencia son Integridad pública, Datos Abiertos y Transparencia, donde la punta de lanza cada una de ellas es la Ley de integridad pública o ley anti nepotismo que está hoy día en el Senado donde ya fue aprobada en general, en materia de datos abiertos se está discutiendo la Ley de datos personales y vamos a lanzar el nuevo portal de datos abiertos, y en materia transparencia la Ley de Transparencia 2.0 cuya discusión se inicia hoy día.

Además se aprobó el año pasado la nueva legislación en materia de soborno y cohecho, y aprovechó de felicitar a la comisión por la activa tramitación que dieron dicho proyecto.

En concreto, respecto del proyecto de ley de Transparencia el Programa de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera aborda la necesidad de contar con una ley de transparencia que se adecue a las necesidades actuales de la institucionalidad democrática de nuestro país.

Se ha elaborado una propuesta de modificaciones a la actual Ley de Transparencia, teniendo en consideración los siguientes insumos:

- Proyecto de ley que modifica la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado (Boletín N° 7.686-07);
- Las Recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015);
- Propuestas elaboradas por el Consejo para la Transparencia (2015).

En síntesis, las propuestas de modificación considerar abordar los sujetos obligados incorporando nuevos sujetos a las obligaciones de transparencia, en particular, las autonomías constitucionales, la creación de la Comisión de Transparencia del Estado, la creación del portal de transparencia del Estado, incorporación de nuevas obligaciones de transparencia activa y mejora de los mecanismos y procedimientos para hacer efectivo el derecho a acceso a la información pública, se robustece el procedimiento sancionatorio infracciones y de las sanciones por contravención de la ley de transparencia, se fortalece el proceso de nombramiento y rendición de cuentas del Consejo para la Transparencia y se fortalece la propia institucionalidad del Ejecutivo para el cumplimiento de las normas de transparencia y también de la protección de los datos

personales en la Secretaría General de la Presidencia, por una parte, y en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por otra parte.

En materia de **sujetos obligados** se incorpora a las corporaciones y asociaciones municipales, las cuales quedarán bajo fiscalización del Consejo para la Transparencia.

En segundo lugar se establecen obligaciones legales de transparencia y acceso a la información respecto del Congreso Nacional, Tribunal Constitucional, Ministerio Público, Contraloría General de la República, Banco Central, Servicio Electoral, Tribunal Calificador de Elecciones y a la Corporación Administrativa del Poder Judicial. En este punto ha existido una larga discusión pues se plantea la incorporación de un mecanismo interno en cada una de las autonomías compuesto por tres miembros para la revisión de las obligaciones y los amparos, nombrados por entes externos a cada una de las instituciones y también tienen mecanismos especiales de remoción que no dependen directamente de dichas instituciones.

En tercer lugar, junto con las corporaciones y asociaciones municipales y las autonomías constitucionales, también hemos incorporado a las personas jurídicas sin fines de lucro que reciben transferencias de fondos públicos, con un cierto criterio porque de otro modo se trata de una enorme cantidad de instituciones, esto es, que las transferencias fondos públicos ascienden a más de 1.500 UTM anuales y que esto constituye al menos 33% de su presupuesto anual. Ello va a significar que deberán publicar en su sitio web cuál es su marco normativo aplicable, su declaración de principios los estatutos, reglamentos internos, código de conducta, fuentes de financiamiento además del organigrama de la entidad, el directorio y los comités de funcionamiento de la organización y la memoria anual de su actividad.

En cuanto a la **Comisión de Transparencia del Estado** explicó que se trataba de una instancia de coordinación dentro de la administración central, en conjunto con los otros organismos públicos, puesto que se crea este mecanismo descentralizado con comisiones de transparencia en cada una de las instituciones, pareció relevante tener un mecanismo de coordinación que permita alinear los criterios de las distintas instituciones y generar una instancia de coordinación virtuosa.

Sus funciones e integración son las siguientes:



3 Proyecto de Ley de Transparencia 2.0

Ministerio Secretaría General de la Presidencia

- ✓ Comisión de Transparencia del Estado:
 - ✓ Funciones:
 - ✓ Determinar lineamientos generales del desarrollo, funcionamiento e implementación del Portal de Transparencia del Estado.
 - ✓ Proponer al Presidente de la República lineamientos generales de planes, políticas y programas relacionadas con transparencia en el ejercicio de la función pública y acceso a la información.
 - ✓ Velar por la correcta y adecuada implementación de la Ley de Transparencia.
 - ✓ Integración:
 - ✓ El Ministro Secretario General de la Presidencia (Presidente);
 - ✓ El Presidente de Senado de la República;
 - ✓ El Presidente de la Cámara de Diputados;
 - ✓ El Presidente de la Corte Suprema de Justicia;
 - ✓ El Fiscal Nacional del Ministerio Público;
 - ✓ El Presidente del Tribunal Constitucional;
 - ✓ El Presidente del Consejo Directivo del Servicio Electoral;
 - ✓ El Presidente del Tribunal Calificador de Elecciones;
 - ✓ El Contralor General de la República;
 - ✓ El Presidente del Banco Central; y
 - ✓ El Ministro de Justicia y Derechos Humanos (Secretario Ejecutivo).

En cuanto al **Portal de Transparencia del Estado** comentó lo siguiente:

Ministerio
Secretaría
General de la
Presidencia

3 Proyecto de Ley de Transparencia 2.0

✓ Portal de Transparencia del Estado:

- ✓ Sitio electrónico denominado “Portal de Transparencia del Estado” que contendrá, de forma centralizada, los antecedentes y documentos obligados a publicar por transparencia activa.
- ✓ Será el sistema único y centralizado mediante el cual se presentarán y tramitarán las solicitudes de acceso a la información pública realizadas a los órganos del Estado.
- ✓ El Ministerio Secretaría General de la Presidencia estará encargado de la implementación, administración y desarrollo tecnológico del Portal, teniendo en consideración los lineamientos propuestos por la Comisión de Transparencia del Estado.



Se considera al Ministerio Secretaría General de la Presidencia a cargo porque por ley y mandato es el ministerio coordinador de las instituciones de la administración central del Estado, y no solo la relación con el Congreso, sino que además tiene la función interna de servir como coordinador lo que entrega facilidades para cumplir esta función. Además, a partir del reajuste del sector público de 2017 se incorporó por ley en el Ministerio la creación de la División del Gobierno Digital que está a cargo de toda la coordinación del proceso de transformación digital del Estado desde la Segpres hacia los ministerios y servicios públicos. Por ende, junto con tener la capacidad de coordinación, tenemos un mandato legal y las herramientas necesarias para la implementación de un portal que requiere de altísimos niveles de desarrollo tecnológico, inteligencia artificial, big data y procesamiento de datos.

En cuanto a las **nuevas obligaciones de transparencia activa** la ley incorpora la obligación de publicar la remuneración que le corresponda a cada funcionario o persona contratada conforme al Código del Trabajo, se establece que los servicios públicos deberán publicar un listado que individualice solicitudes de acceso a la información pública realizado señalando las materias respecto a las cuales aquella versaron y se establecen obligaciones de transparencia fiscal, donde se incorporan nuevas obligaciones como supuestos y previsiones económicas, estado de situación financiera, estado de resultados integrales, estado de cambios en el patrimonio neto, estado de flujo efectivo, pasivos y activos financieros y activos no financieros y pasivos contingentes.

Luego, se considera un conjunto de **cambios y mejoras de los mecanismos procedimentales de la ley**, por ejemplo, se amplía el plazo de tres a cinco días hábiles para enviar la solicitud realizada al órgano competente, se explicita que el plazo 20 días para responder la solicitud comenzará a correr desde que aquélla sea recibida por el órgano al cual fue derivada, se aumenta el plazo para la comunicación al tercero de dos a cinco días hábiles en el caso que una solicitud de acceso a la información afecte, así como el plazo para ejercer el derecho a oposición de tres a diez días hábiles, y se perfecciona el procedimiento de reclamo ante el Consejo para la Transparencia, se amplía el plazo para reclamar de amparo de quince a veinte días hábiles, se faculta el Consejo para proponer instancias de solución alternativa de conflictos y se regula la



petición de reservas o secreto de las partes respecto a documentos y actuaciones que acompañan a un procedimiento de acceso a la información.

Comentó que la ley está demostrando ser efectiva y que el volumen de información solicitada por los ciudadanos los últimos años ha crecido en forma exponencial, lo que ha significado una carga no menor para los servicios públicos, donde los niveles de cumplimiento son bastante altos. Se busca ajustar los procedimientos para que estos sean expeditos pero a la vez también se puedan responder de buena manera.

El proyecto además contempla **robustecer el procedimiento sancionatorio y de infracciones para garantizar un mejor cumplimiento de la ley**. En este punto se considera hacer aplicable la censura y la multa para los casos de denegación infundada de la información requerida mediante acceso a la información pública, hacer aplicable la censura y la multa para los casos de no entrega oportuna de la información, en caso de que se persista en la actitud de incumplimiento, se establece que será considerado falta grave al principio de probidad en el ejercicio de la función pública y se determina el concepto de infractor respecto de las normas de transparencia activa, señalando que será la autoridad o jefatura o jefe superior del órgano o servicio.

Se consideran también algunas **normas de fortalecimiento institucional al Consejo para la Transparencia**, tales como que el Consejo dará cuenta pública participativa de la gestión de sus acciones, de su ejecución presupuestaria y de todo otro antecedente relevante, dicha cuenta será enviada al Presidente de la República, y además deberá ser presentada ante el Senado durante el mes de mayo de cada año, en sesión especialmente convocada al efecto. Adicionalmente se establece que el Consejo para la Transparencia deberá tener un Consejo de la Sociedad Civil.

El proyecto también busca el **fortalecimiento Institucional de los ministerios de Justicia y Derechos Humanos y Secretaría General de la Presidencia**. Para ello se establece que le corresponderá al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el diseñar y entregar los lineamientos relacionados con el fortalecimiento institucional y acuerdos público – privados para la promoción de políticas, programas y planes sobre el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, se fortalece el rol del Ministerio Secretaría General de la Presidencia en las temáticas de Integridad y Transparencia, creándose la División de Integridad Pública y Transparencia, la cual reemplazará a la actual Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia, teniendo por funciones la elaboración, promoción e implementación de políticas, planes y programas referidos a integridad pública, probidad en el ejercicio de función pública y transparencia, y la difusión, promoción e implementación de legislación y medidas administrativas referidas a integridad, probidad y transparencia en el ejercicio de la función pública.

Manifestó su satisfacción de haber podido iniciar la tramitación de este proyecto y la disposición de apertura a la discusión entendiendo que hay materias que permiten múltiples formas. Instó a lograr los acuerdos necesarios para sacar adelante esta ley.

El Presidente del Consejo para la Transparencia, señor Marcelo Drago, expuso con el apoyo de una [presentación](#) en PowerPoint.

Felicizó la iniciativa del Ejecutivo en esta materia, siempre es bueno legislar en materia de transparencia, profundizar la legislación que tenemos y zanjar los rios que se han descubierto a través de estos 10 años ejecución de la ley, pero sobre todo profundizar un sistema que ha dado fruto, ha probado ser efectivo en su orientación original, y se ha transformado en una de las principales herramientas para exigir rendición de cuentas a las autoridades del Estado, herramienta que la ciudadanía ha estado usando con mucha intensidad.



Comentó que el año 2018 realizaron un proceso participativo¹ de reflexión sobre los 10 años de la Ley de Transparencia, donde preguntaron a la ciudadanía cómo evalúa esos 10 años que refleja muy bien lo que la ciudadanía está pensando sobre este sistema.

De acuerdo a la última encuesta anual del Consejo, el 86% de la población piensa que la transparencia es necesaria y un 70% cree que es útil. El 68% piensa que el acceso a la información fomenta la participación ciudadana, el 54% cree que permite que los ciudadanos puedan controlar las acciones de las autoridades. Un 52% señala que el acceso a la información previene la corrupción y a un 66% le interesa informarse sobre lo que hace el Estado.

La gente valora este sistema y lo utiliza profusamente. En enero del año 2018 el Consejo estaba recibiendo 550 casos de disputas de transparencia y en enero de 2019 se recibieron más de 1000, muy por encima de lo que ocurre en otros sistemas, incluso en aquellos consolidados.

El año pasado hubo más de 210 mil solicitudes de acceso a la información realizada por ciudadanos, la gran mayoría de esos ciudadanos únicos, con solicitud única, sin repetición. Medios de comunicación y abogados son una minoría.

Es el sistema que más ha penetrado en la ciudadanía y que se usa más intensivamente por la ciudadanía en el mundo, no en la región, en el mundo, y se ha transformado también en un punto de referencia para el desarrollo institucional.

En el proceso participativo, casi de forma unánime la ciudadanía señaló que todas las instituciones públicas deben estar obligadas a cumplir los estándares que estipula la Ley de transparencia y estar bajo la competencia del Consejo para la Transparencia como órgano de control independiente y externo, un 92% de la población piensa que los tres poderes del Estado deben tener la misma exigencia de transparencia y sólo el 19% cree que cumplir los estándares de transparencia es sólo necesario para el sector público, una señal muy fuerte hacia el sector privado.

El 80% cree que los funcionarios públicos son corruptos o muy corruptos, es una percepción, pero cuando se hace la pregunta al revés y se pregunta a los funcionarios públicos si ha visto o ha sabido que se le ha pagado una coima ese número es como de 18%, que es alto.

Por todo lo anterior coincide con el Ejecutivo en que es un muy buen momento para legislar, sin una crisis central.

Recordó que la Comisión Engel hace muy poco discutió esta materia sustantivamente y reflejó el estado del arte de muchos expertos en esta materia en este ámbito, y entre otras cosas concluyó que todos los poderes del Estado, incluyendo el legislativo y el judicial y los órganos autónomos constitucionales, debían cumplir con el mismo estándar que se aplica al poder ejecutivo, extendiendo la competencia del Consejo para la Transparencia a todas las instituciones. Propuso convertir al Consejo en ventanilla única a la cual los ciudadanos y las ciudadanas podrían concurrir para señalar los incumplimientos y entablar las disputas en materia de transparencia.

Agregó la Ley Modelo Interamericana señala que la autoridad pública de todas las ramas del Estado y la institucionalidad acorde debe estar bajo un mismo sistema de transparencia, incluyendo al ejecutivo, el legislativo y el judicial. Mismo modelo del sistema británico y mexicano.

En concreto, dentro de los aspectos positivos que tiene el proyecto se encuentran las **obligaciones adicionales en materia de transparencia fiscal**, asunto

¹ Link con el resumen del proceso participativo: <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2018/09/Resumen-Participativo.pdf>



relevante, puesto que hoy hay un conjunto de obligaciones vigentes que con el tiempo se han tornado insuficiente. Instó a tener en cuenta que la forma de presentar esta información tiene especial relevancia y sería bueno pensar en alguna regla específica donde se puedan dar instrucciones respecto de ello. Pero instalar el concepto de transparencia fiscal por ley, en el marco de la transparencia, creemos que es un muy significativo.

Valoró como un acierto la **ampliación de los sujetos obligados** al sector privado y de hecho las reglas que se pusieron para moderar esto son razonables, como establecer un piso mínimo de transferencia o de ejecución anual o un porcentaje en materia presupuestaria que implica a ese órgano para que esté en el estatuto de obligaciones de transparencia. Sugirió que se evaluara considerar algunos recursos para poder fiscalizar aquello.

En materia de **corporaciones y asociaciones municipales** consideró las innovaciones muy positivas a pesar que en estricto rigor ya están, el Consejo ha establecido obligaciones de transparencia activa en ese ámbito, con jurisprudencia asentada y ratificada por las Cortes. En las asociaciones municipales esta por ley incluso.

Destacó como otro aspecto positivo los **aspectos procedimentales** que recogen muchos de los temas que el mismo Consejo ha estado planteando al Ministerio que están bien recogidos, van a servir a la ciudadanía, otorga garantías. Destacó el abanico de sanciones propuesto ya que la actual sanción mínima de la ley es el 20% del salario del funcionario responsable, ese es el piso mínimo, no se puede establecer nada menos y muchas veces hay situaciones donde el reproche es menor y no tiene sentido llegar ese número. Ampliar el abanico es positivo para un sistema más ecuánime, con sanciones más equilibradas y acordes al caso.

Hizo notar que hay otro aspecto positivo, esto es, la consideración del lenguaje claro que es una materia que internacionalmente se ha estado discutiendo. El proyecto establece principios en esa materia que se pueden empezar a aplicar, y que desde el Consejo se pueden empezar a impulsar mediante instrucciones generales, recomendaciones, etcétera.

Ahora bien, dentro de los aspectos a revisar para perfeccionar este proyecto se encuentra el tema de la institucionalidad porque profundiza uno de los mayores problemas de nuestro sistema de transparencia, esto es, su fragmentación.

El proyecto crea una **Comisión de Transparencia del Estado** que la preside el Ministro Secretario General de la Presidencia y la secretaria la realiza el Ministro de Justicia, conformada por un conjunto de autoridades de la República, de órganos autónomos, de otros poderes del Estado, respecto de la cual no hay ningún símil en nuestra legislación, lo único parecido es el Consejo de Seguridad Nacional que también convoca a este tipo de autoridades, presidido por el Presidente de la República, y al que el hecho de estar establecido constitucionalmente le da legitimidad a la competencia de distintos actores en esta materia, pero es difícil pensar que un presidente del Tribunal Constitucional opine sobre políticas públicas porque no le corresponde de acuerdo a la Constitución y por mucho que la ley mandata de hacer aquello no está dentro de sus competencias a nivel constitucional, por tanto, podría ser un cosa discutible.

Recordó que las funciones de esta Comisión son proponer al Presidente de la República los lineamientos generales de planes, políticas y programas relacionados con transparencia en el ejercicio de la función pública y acceso a la información, velar por la correcta y adecuada implementación y aplicación de la Ley de Transparencia, asunto que es propio de la competencia del Consejo, y determinar los lineamientos generales del desarrollo, funcionamiento e implementación del Portal de Transparencia del Estado.



Observó que la principal dificultad de esta Comisión es que transforma una política de Estado en una política de Gobierno, lo que no es conveniente para nuestra institucionalidad, pues si esta institucionalidad tiene valor es justamente porque se trata de una política de Estado, con objetivos permanentes de mediano y largo plazo, con un sistema de integración del Consejo que está fuera del ciclo político, que le otorga facultades y mira justamente a fiscalizar la propia acción del Estado en distintos ámbitos, y aquí se trae al centro gobierno en estos elementos. Dudó respecto de la conveniencia de que estén ahí, dirigiendo la implementación y velando por el cumplimiento de la ley de transparencia, ello debe permanecer como política de Estado.

Por su parte, señaló que no estimaba adecuado entregar el **Portal de Transparencia del Estado** al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, por cuanto el Consejo mantiene la plataforma InfoLobby sin ninguna dificultad, llegando a constituirse incluso en referente para otros países. Entregar el Portal de Transparencia del Estado a un Ministerio pues constituye una forma más de transformar una política de Estado en una política de Gobierno.

Otra de las funciones de la Comisión es designar algunos de los miembros que forman parte de las Direcciones de Transparencia de los órganos autónomos constitucionales, donde igualmente interviene el jefe superior de dicho órgano, por ende no goza tampoco de la autonomía que se pretende.

Esta Comisión es innecesaria, no hace falta crearla para lograr los fines que se buscan. Hizo notar que además, el único órgano que no está convocado a esta Comisión es el Consejo para la Transparencia.

Agregó que el proyecto además crea las **Direcciones de Transparencia**, buscando una solución respecto de los órganos autónomos constitucionales, que no se condice con los objetivos señalados en el propio Mensaje. Recordó que la ley original dejó algunos órganos autónomos constitucionales fuera de la competencia del CPLT, sin embargo hay tres que sí forman parte de la competencia, esto es, los municipios, el Consejo Nacional de Televisión y el Serval. En el último caso, al elevar a rango constitucional el Serval no se discutió respecto de la competencia del Consejo a su respecto, hay varios casos resueltos y no se ha interpuesto excepción de incompetencia.

Se crea para cada uno de estos órganos una dirección de transparencia ad-hoc, con tres miembros, uno designado por el propio superior jerárquico, lo que hace muy difícil que pueda resolver una disputa de transparencia que implique una rendición de cuentas de ese superior jerárquico, y luego, por otras dos personas mediante concursos, pero donde, en definitiva, la decisión está en ese superior. Y otros dos que son designados también con mecanismo de concurso por esta Comisión de Transparencia, donde participa el mismo superior jerárquico, y por lo tanto, indirectamente participa de ese nombramiento.

Por lo anterior, no se trata de una institucionalidad que tenga solidez en cuanto a autonomía, que dé garantías de imparcialidad y que sustente un sistema donde su principal atributo debe estar en la autonomía del órgano supervisor y que debe resolver las disputas de transparencia.

Estimó que no es una solución que sea conducente a profundizar la transparencia, más bien contribuye a fragmentar más el sistema y va en contra de todas las corrientes posibles de lo que se hace internacionalmente, de lo que señaló la Comisión Engel, del propio mensaje del proyecto.

El tener una serie de pequeñas direcciones de transparencia y el Consejo para la transparencia, puede conducir a tener una serie de resoluciones completamente contradictorias.



No hay imparcialidad en que juzga, se establece un alcance más restringido en el derecho al acceso a la información pública, y el crear esta institucionalidad considera un gasto fiscal que se puede evitar.

Cree innecesaria la institucionalidad anterior, el Consejo para la Transparencia puede hacerse cargo de las disputas transparencia en estos órganos autónomos constitucionales.

Destacó como otros aspectos a revisar el hecho de que no se incorpora expresamente en el Proyecto una obligación vinculada a la gestión documental de la información que facilite el acceso a la información pública, no aborda qué ocurre con aquella información que se encuentra contenida en los correos electrónicos institucionales (materia largamente debatida en el CPLT, Cortes de Apelaciones y Tribunal Constitucional), y la exigencia del RUT (o pasaporte, en caso de extranjeros) para solicitar acceso a información en poder de los órganos del Estado, atenta contra el libre ejercicio de este derecho fundamental, desincentivando el uso de una herramienta exitosa, ello en atención a las posibilidades de represalias posteriores a quien está ejerciendo un derecho como el acceso a la información.

Comentó que han pedido dos informes en derecho sobre los aspectos constitucionales del proyecto, uno realizado por los académicos José Francisco García y Gastón Gómez y otro a Enrique Rajcevic, los que ofreció a la Comisión, y que reflexionan sobre la posibilidad de extender a los órganos autónomos constitucionales la facultad del Consejo para la Transparencia. Algunas de sus conclusiones consideran que Los diagnósticos nacionales e internacionales son positivos respecto a la eficacia de la Ley de Transparencia, siendo necesario avanzar en una lógica “incrementalista”, de perfeccionamiento del sistema existente, lo que es reconocido por el proyecto de ley; observan también una inconsistencia entre estos diagnósticos y la propuesta de nueva institucionalidad, se acentúa la fragmentación del sistema de transparencia, afectando la coherencia regulatoria, y aumentando los costos de ejercicio de un derecho fundamental; la reforma no satisface los mandatos de principio de publicidad (art. 8 inc. 2 CPR) y acceso a la información pública (art. 19 N° 12 CPR). Además, se debe tener presente el costo del nuevo sistema (especialmente, las nuevas direcciones de transparencia), junto con los riesgos asociados a la experimentación de nuevo diseño institucional. Transforma una “política de Estado” en una “política de Gobierno”, lo que constituye un retroceso institucional. Necesidad de avanzar en un régimen de transparencia de carácter general, sobre la base del sistema existente, reconocido como un modelo “exportable” a nivel comparado. La Ley Modelo Interamericana y la OCDE reconocen y destacan la experiencia chilena en materia de transparencia.

Proponen avanzar en un esquema transparencia de carácter general, donde sin perjuicio que pueda discutirse, se distinga entre órganos autónomos constitucionales propiamente tales, de carácter administrativo, de lo que son poderes del Estado incluyendo al Congreso Nacional y Poder Judicial.

En el caso de los órganos autónomos constitucionales que son parte de la administración del Estado, como la Contraloría General, Servel, municipios, Banco central, no existe ninguna justificación de fondo para que queden fuera la competencia del Consejo para la Transparencia. La experiencia internacional apunta a dotar a un solo órgano de estas facultades y someter las disputas de transparencia de estos órganos autónomos constitucionales a los Consejos para la Transparencia o su equivalente local, y ello porque las autonomías constitucionales no son autarquías constitucionales, y mientras no se interfiera en la esencia de sus competencias no se justifica el resto de la autonomía.

En cuanto a los poderes del Estado, poder legislativo y poder judicial, la experiencia internacional también indica competencia del Consejo para la Transparencia,



no hay fragmentación, en general. Sin embargo, puede ser discutible, y estimó que los aspectos puramente administrativos de estos órganos perfectamente pueden estar a cargo del Consejo para la Transparencia y no va a haber conflicto de jurisdicción en esa materia, aun cuando en el caso del Poder Judicial la disputa llegue a la Corte de apelaciones, de otro modo la Corporación administrativa del poder judicial no podría tener, por ejemplo, conflictos laborales.

Respecto del poder legislativo pasa algo similar y se manifestó abierto a buscar opciones.

Reiteró que los poderes del Estado requieren una discusión distinta de las autonomías constitucionales de carácter administrativo, que pueden tener una solución mucho más sencilla y común.

El diputado **Walker** agradeció las exposiciones e instó a tomar en consideración cuánto contribuyen los propios organismos públicos y las autoridades de los distintos poderes del Estado en la baja percepción de la ciudadanía respecto de la confiabilidad de la información de los órganos públicos, habida cuenta situaciones tales como el caso del Ministro del Trabajo que hace poco puso en duda las cifras de desempleo del INE. Instó a buscar una forma de corregir este tipo de situaciones.

El diputado **Soto, don Leonardo**, agradeció las presentaciones, y señaló que en la tramitación de este proyecto era pertinente hacer algunas definiciones estructurales que dicen relación con qué características va a tener nuestro sistema de transparencia 2.0 para que constituya un avance sustantivo respecto de la regulación actual, puesto que en parte sustantiva de la propuesta hay retrocesos, tales como la fragmentación, que cada órgano autónomo constitucional defina por sí mismo como aplica el principio de transparencia no tiene ningún sentido, porque el acceso a la información pública es una cuestión que no es fácil de aceptar para todos los servicios públicos, es un principio que ha ido imponiéndose en las democracias con bastantes dificultades y que le ha hecho muy bien a la democracia, en términos de incentivos virtuosos de poder fortalecer la transparencia, la probidad y la integridad pública y lo que hoy día estamos viviendo es una crisis de integridad pública.

El año 2013 se presentó un proyecto de ley² que buscaba darle rango constitucional directo al principio de la transparencia y también al derecho de acceso a la información pública y en la comisión mixta que se celebró hace unos dos años se llegó a un acuerdo respecto de que este principio de acceso a la información pública debería ser un derecho constitucional de las personas, y por eso se modifica el artículo 19° N°12 de la Constitución, sin embargo ello no se ha ratificado en el Senado.

Si se quiere dar un salto cuantitativo y cualitativo en materia de transparencia tenemos que aprobar esa reforma constitucional, sería una señal potente y no se entiende por qué este gobierno lo ha dejado de lado. Instó a que dicha reforma constitucional se reactive, porque es fundamental un diseño orgánico en materia de transparencia que tenga rango constitucional.

Es necesario que el principio, el derecho subjetivo y la institucionalidad tengan rango constitucional para evitar resistencias pro jerarquía de las normas.

Aseveró que se había optado por parte del Ejecutivo por un camino distinto, con dificultades desde el punto de vista de las posibles incoherencias producto de la fragmentación, y eso constituye un retroceso.

La opción es mantener un sistema de transparencia de rango legal o generar un órgano robusto, de carácter constitucional, con principios y con derechos

² Se refiere al [Boletín N° 8805-07](#), que otorga reconocimiento constitucional al principio de transparencia y al derecho de acceso a la información pública.



constitucionales, que se va a poder imponer con facilidad a las autoridades más potentes del país.

Instó a afinar las posturas durante el debate y a escuchar a la Comisión Engel, ya adelantó que se inclinaba a pensar que la transparencia 2.0 tiene que tener rango constitucional.

La diputada **Nuñez** comentó que compartía en parte la opinión del diputado Soto, pero discrepa con él por cuanto sí estima que se trata de un proyecto de ley de transparencia 2.0, entendiendo que el 2.0 siempre es un avance, tal como lo estimó precedentemente el Consejo para la Transparencia en su exposición.

Consideró que se trata de un buen proyecto que logra robustecer en materia transparencia a través de incluir nuevos sujetos que están fuera de la actual legislación, establece nuevas obligaciones y logra que la transparencia sea más eficiente a la ciudadanía mediante el lenguaje simple y claro.

Concordó con el diputado Soto en que este proyecto tiene que avanzar en paralelo con el proyecto de ley que establece como garantía constitucional el derecho de acceso a la información pública, y comentó que como presidenta de la Comisión Bicameral de Transparencia marcó este punto pero no se observa ánimo de la Comisión de Constitución del Senado de avanzar en este tema pese a los esfuerzos que se han hecho.

En cuanto a los órganos autónomos constitucionales instó a analizar con prudencia casos como el del Congreso, de modo de no quedar sujetos a una cuestión externa en cuanto a transparencia, pero lo que no puede ocurrir es que no quede sujeto a nada, sin perjuicio que tampoco comparte la idea de que quede sujeto a la Comisión propuesta donde van a haber representantes, por ejemplo, el presidente de la Corte Suprema, que se va a inmiscuir en el poder legislativo. Tiene aprensiones al respecto.

Preguntó al Consejo para la Transparencia si la objeción con la Comisión propuesta dice relación con la comisión como tal o con quienes la conforman.

El diputado **Hirsch** hizo notar que las cifras que se han expuesto durante la sesión dicen relación con la percepción general de que hay corrupción pero esa corrupción no necesariamente está en relación al conjunto de la población sino que se restringe a pequeña cúpula.

Valoró el proyecto de ley pues estima fundamental fortalecer los mecanismos transparencia, pero considerando que hay una desconfianza muy grande y bastante justificada, hay que cuidar que quien vele por esta transparencia sea un organismo lo más autónomo posible del gobierno de turno, es decir, tiene que tener una concepción de Estado y desde ese punto de vista, valorando el que se avance en este proyecto, instó a evitar que esté el gato cuando la carnicería, sea el gobierno que sea y del color que sea.

En cuanto a la Comisión de Transparencia del Estado propuesta precisó que le parecía complejo que a cargo de la política de transparencia estén los distintos órganos que tienen que ser transparentados y que la ciudadanía tiene que tener la certeza y la confianza de que va a poder obtener la información que requiera, y si quien está generando las políticas son justamente esos órganos del Estado de quienes se requiere la mayor transparencia posible, parece haber ahí entonces una contradicción.

Preguntó por qué se requiere esa comisión y cuál es su sentido de la comisión y por qué no se busca más bien fortalecer el Consejo para la Transparencia dándole todas las atribuciones necesarias.

Dicha fragmentación no favorece la transparencia, la dificulta, y el concepto de transparencia tiene que estar asociado a la facilidad para cualquier ciudadano de obtener la información que requiere.



Así, tener un organismo central del cual se puede tener toda la información que se requiera de todos los organismos del Estado que tienen que entregar información es lo que nosotros necesitaríamos potenciar y desarrollar. De otro modo podrán presentarse superposiciones, duplicación de tareas, vacíos por la creencia de que es el otro órgano el que está cubriendo esa función e interpretaciones diferentes que pueden entrar en contradicción.

Son muchas las situaciones que pueden generar un conflicto, y compartiendo la necesidad de avanzar, es necesario buscar mecanismos que fortalezcan el Consejo para la Transparencia y faciliten la información.

Cree que constituye un retroceso solicitar el RUT a quien solicite información, por el contrario, es necesario garantizar a cualquier persona que no hay ninguna posibilidad de ninguna represalia de ningún tipo.

En cuanto a las personas jurídicas sin fines de lucro y la incorporación de la idea fuente de financiamiento, sugirió que conste no solo la fuente sino también el monto de financiamiento, es decir, no sólo quien los financia sino en qué proporción son financiados, no basta el listado.

Finalmente, preguntó al Consejo para la Transparencia si tienen un diagnóstico del perfil de sus usuarios.

El diputado **Díaz** valoró el proyecto en cuanto contiene elementos positivos, es un aporte y va en la línea de lo que se ha venido trabajando durante una década en orden aumentar los niveles de transparencia de acceso a la información pública, y estima que también es un buen momento para legislar.

Comentó que muchas de las observaciones que hace el Consejo para la Transparencia lo mejoran y es positivo que haya disposición del Ejecutivo a acoger algunas de ellas.

Donde se observan más diferencias, pero no insalvables, es en el diseño institucional, y se manifestó más cerca de la propuesta del Consejo tanto porque la Comisión la preside un ministro cuando hay gente de instituciones de mayor jerarquía, como porque hay instituciones que no tienen esa competencia específica lo que puede acarrear algún problema de constitucionalidad en cuanto cumplan funciones que no están expresamente señaladas en la Constitución.

El punto más complejo es qué hacer con los poderes del Estado, por cuanto respecto de las autonomías condiciones no hay duda, deben estar todas sujetas a la potestad del Consejo, y si hay un problema de eventual rebeldía por jerarquía resolvamos al problema elevando la jerarquía del Consejo.

El tema de los poderes del Estado es más complejo, sugirió revisar experiencia comparada y profundizar la idea de que en lo administrativo tanto el Congreso como el Poder Judicial estén sujetos a revisión del Consejo. Saber que hay un solo órgano es más simplificador.

Es necesario escuchar propuestas, invitar expertos e invitar al Consejo para la Transparencia de manera permanente.

El diputado **Fuenzalida** estimó que se trataba de un muy buen proyecto, constituye un avance y concordó en que hay que detenerse respecto del diseño institucional porque puede atentar contra el espíritu mismo de lo que se busca, y respecto de los poderes del Estado instó a ser cuidadosos por cuanto están sujetos hoy a la fiscalización de la Contraloría.

Respecto de la incorporación del RUT como requisito de individualización precisó que no le quedó claro lo que el Consejo sostuvo como argumento para oponerse a su inclusión, aquello de evitar represalias, porque el artículo 12 hoy día ya pide la individualización del solicitante, entonces no es una locura avanzar en eso. Distinto sería



que no pidiera individualización y ello se incorporara ahora, ahí se podría sostener un debate.

La incorporación del RUT viene a determinar que lo que la ley estableció se cumple, o sea, que el nombre, el apellido y el domicilio son verdaderos.

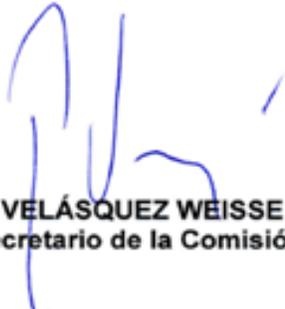
La transparencia debe correr en ambos sentidos, respecto al órgano que se le solicita la información y también de quien lo está solicitando.

El diputado **Gutiérrez (Presidente)** valoró el proyecto pues todo lo que dice relación con un acceso a la información pública está muy bien valorizado por la ciudadanía, instó a mejorarlo en la discusión buscando acuerdos para tramitarlo con la celeridad que requiere, y que el Ejecutivo plantee alguna propuesta.

El **Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Blumel**, señaló que traería la próxima semana un plan de trabajo.

Las intervenciones quedaron en registro de audio en la Secretaría de la Comisión. Registro audiovisual de la sesión puede obtenerse en <http://www.democraciaenvivo.cl/> y en <http://www.cdtv.cl/Programa.aspx?idPrograma=46>.

Por haberse cumplido con su objeto, siendo las 17.23 horas, el Presidente levantó la sesión.



PATRICIO VELÁSQUEZ WEISSE
Abogado Secretario de la Comisión

PAVW/MSML/CECR