



# La TRANSPARENCIA en los PARLAMENTOS

01

COLECCIÓN

Especialización Temática de la Red de Expertos de Parlamentos

## COMITÉ DE REDACCIÓN

### EDITA

**Fundación CEDDET** Av. Cardenal Herrera Oria  
378 Madrid, España

#### **Isabel Revuelta de Rojas**

Coordinadora Institucional de la Red de Expertos  
de Parlamentos. Congreso de los Diputados

#### **Miguel Salmerón Díaz**

Coordinador de la Red de Expertos de Parlamentos.  
Fundación CEDDET

#### **María López Rodrigo**

Gerente Programa Redes de Expertos Cooperación  
Española – CEDDET

#### **Marina Serrano**

Diseño y maquetación del cuadernillo

### CONTACTAR

[redes@ceddet.org](mailto:redes@ceddet.org)

### ACCESO A LA RED

[www.ceddet.org](http://www.ceddet.org)



La presente publicación pertenece a la Red de Expertos CEDDET: Conocimiento e Innovación, está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento -No comercial- Sin obras derivadas 3.0 España. Por ello se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta revista siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>. Para cualquier notificación o consulta escriba a [redes@ceddet.org](mailto:redes@ceddet.org) ISSN: 2603-6304. La Red de Expertos CEDDET, Conocimiento e Innovación y las entidades patrocinadoras no se hacen responsables de la opinión vertida por los autores en los distintos artículos.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	03
<b>ARTÍCULOS</b> .....	05
<b>1. Vicente Moret Villás</b> EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN ESPAÑA.....	04
<b>2. Mónica Sheila Villavicencio</b> LA PUBLIFICACIÓN EN LAS INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS.....	12
<b>3. Mercedes Cabrera Orejas</b> TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA. DECLARACIONES DE ACTIVIDADES DE BIENES Y RENTAS.....	16
<b>4. Augusto Gajardo / Rocío Noriega</b> EL SUDARIO DE PENÉLOPE O EL ACTUAL ESTADO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	23
<b>5. Luis Manuel Miranda López</b> LA EXPERIENCIA PRÁCTICA DE LAS CORTES GENERALES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA.....	33
<b>6. Juan Carlos Restrepo</b> PARTICIPACIÓN CIUDADANA, TRANSPARENCIA Y GESTIÓN PARLAMENTARIA DE TRANSPARENCIA.....	42



**L**a presente Publicación es el resultado del trabajo realizado durante el año 2017 en la Red de Expertos de Parlamentos. Los autores y autoras de los artículos que aparecen en ella han realizado también varias actividades en la Red en torno a la Transparencia Parlamentaria.

Esta Red de Expertos está gestionada por la Fundación CEDDET en el marco del programa Interconecta y apoyada institucionalmente por el Congreso de los Diputados de España.

Desarrollar productos de conocimiento de relevancia y de actualidad, que incidan en el desarrollo de las administraciones públicas, es uno de los objetivos de esta Red de la Fundación CEDDET. Esta publicación persigue además plantear un análisis desde una perspectiva comparada entre diferentes parlamentos de países latinoamericanos y de España.

Queremos agradecer su participación a los siete profesionales que han escrito en ella y también agradecer especialmente su compromiso a Isabel Revuelta, Interventora del Congreso de los Diputados y Coordinadora Institucional de la Red de Expertos de Parlamentos.

Esperamos que la publicación sea de interés y que pueda contribuir, de alguna forma, al desarrollo de mecanismos de transparencia en las diferentes instituciones parlamentarias

**Red de Expertos de Parlamentos**

**Fundación CEDDET**



# VICENTE MORET MILLÁS

Letrado de las Cortes Generales. Director de Presupuestos y Contratación. Director de infraestructuras. Letrado de la Comisión Mixta de Seguridad Nacional. Profesor asociado IE Law School. Congreso de los Diputados.

# EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN ESPAÑA

El Estado y el uso de información secreta han ido siempre unidos en el ejercicio del Poder. La información ha sido siempre una herramienta imprescindible para que las organizaciones jurídico-políticas, hoy los Estados, pudiesen alcanzar sus fines de una forma eficaz. Y es que, como sostuvo Jellinek, son dos los fines exclusivos del Estado; el primero es realizar el derecho, y el segundo es realizar el Poder, para lo cual la obtención, valoración, análisis, y distribución de la información es una pieza central en la toma de decisiones por parte de quien lo detenta. Por ello, la utilización efectiva de información para fundamentar los procesos de toma de decisiones en cualquier ámbito por parte de los Estados, constituye una constante histórica.

La Constitución de 1978 atribuye a las Cortes Generales unas funciones de carácter constitucional que se pueden agrupar en funciones jurídicas, funciones políticas, y funciones financieras. Entre las de carácter político se incluye por lo que aquí interesa, la función de control al Gobierno, recogida en el artículo 66.2 de la Constitución. Es el Gobierno el que dirige la política interior y exterior y la defensa del Estado, según establece el artículo 97 de la Norma fundamental, pero son las Cortes Generales las que controlan esa gestión de las políticas públicas. En concreto, y en referencia a las funciones de control sobre los servicios de inteligencia, es el artículo 109 de la Constitución el que establece que "Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas". Así mismo, y en relación con las mismas materias, el artículo 110 establece que "Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno" y además "Los miembros del Gobierno tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas, podrán solicitar que informen ante las mismas funcionarios de sus Departamentos".

Sobre estas bases constitucionales se articula la función de control del Parlamento sobre la actuación de los servicios de inteligencia en España, Son tres los ámbitos principales de actuación de la Cámara en esta materia:

- El control sobre los secretos oficiales, regulado en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre secretos oficiales de 11 de mayo de 2004.
- El control sobre los gastos reservados, regulados en la Ley 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados.
- El control sobre las actividades del Centro Nacional de Inteligencia, regulado en la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.

En aplicación de los preceptos constitucionales antes citados, el artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y el artículo 20.2 del Reglamento del Senado establecen con una misma redacción que “Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas. La solicitud deberá dirigirse en todo caso por conducto de la Presidencia del Congreso y la Administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al Presidente del Congreso, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en derecho que lo impidan”. Por tanto, los Reglamentos de las Cámaras extienden la habilitación para pedir información al Gobierno del artículo 109 en favor de las Cámaras y sus Comisiones a los Diputados y Senadores individuales, con el requisito previo de ponerlo en conocimiento del Grupo parlamentario.

Las peticiones de información clasificada y de documentos por parte de los Parlamentarios, dada la especial naturaleza de la materia, tiene su propio régimen legal. En concreto, la propia LSO establece con carácter general un principio de acceso ilimitado a los secretos oficiales por parte de Diputados y Senadores . El artículo 10.2 afirma con claridad que “La declaración de “materias

clasificadas” no afectará al Congreso de los Diputados ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la forma que determinen los respectivos Reglamentos, y, en su caso, en sesiones secretas”. Por tanto, la LSO reenvía a los Reglamentos de las Cámaras en cuanto a la concreta regulación de ese acceso. No obstante, sienta un principio general que es el del acceso libre e incondicionado de las Cámaras, que no de los parlamentarios concretos, a cuanta información clasificada soliciten. Se trata de una generosa apertura dada por la reforma de la LSO operada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre, y que posteriormente fue matizada por la normativa parlamentaria.

La primera norma parlamentaria que reguló el acceso del Congreso a las materias clasificadas fue la Resolución de la Presidencia de 18 de diciembre de 1986, derogada a su vez por la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre secretos oficiales, de 2 de junio de 1992. Hoy, la regulación vigente en esta materia es la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre secretos oficiales, de 11 de mayo de 2004. Se trata, por tanto, de una norma aprobada en aplicación del artículo 32.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RC) que permite al Presidente de la Cámara suplir las lagunas del Reglamento dictando una resolución de carácter general, con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.

Como ya se dijo antes, la LSO, en su reforma de 1978, estableció un generoso régimen de acceso de los parlamentarios tanto Diputados como Senadores a los secretos oficiales. Las sucesivas Resoluciones de la Presidencia del Congreso fueron limitando ese amplísimo acceso, de forma tal que se restringe el acceso a la información clasificada por parte del Diputado individualmente, y se establece que son las Comisiones el sujeto legitimado para facilitar el acceso a ella.

El régimen aplicable actualmente es la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre secretos oficiales de 11 de mayo de 2004. En ella se establece un primer nivel de acceso a la información clasificada habilitando a dos sujetos para solicitarla: las Comisiones y uno o más Grupos Parlamentarios. No obstante, se requiere que el Grupo o Grupos Parlamentarios solicitantes comprendan, al menos la cuarta parte de los miembros del Congreso. Por otra parte, la petición de la información clasificada se llevará a cabo por conducto del Presidente, tal y como además recoge el artículo 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Ahora bien, si la información que se requiere está clasificada con la categoría de secreto, la información no se facilitará a la Comisión o Grupo parlamentario que la requiera sino a un Diputado por cada Grupo Parlamentario, Diputados elegidos al efecto por el Pleno por mayoría de tres quintos.

“La utilización efectiva de información para fundamentar los procesos de toma de decisiones en cualquier ámbito por parte de los Estados, constituye una constante histórica”

Por otra parte, se establece un acceso diferenciado más restrictivo a esa información en el caso de que esté clasificada con la categoría de reservada. Así, en este caso el Gobierno facilitará la información a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios si la petición la hace el Pleno, o bien a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en las Comisiones si la iniciativa hubiese partido de alguna de ellas.

Además se contempla un tercer caso excepcional y extraordinario, constituido por aquellos asuntos que el Gobierno considere de especial trascendencia. Respecto a estas materias declaradas secretas, el Gobierno puede solicitar a la Mesa de la Cámara que la información sea facilitada exclusivamente al Presidente del Congreso o de la Comisión que solicita la información. No obstante, es la Mesa de la Cámara la que tiene la potestad de acceder o no a la petición del Gobierno, con lo cual el ámbito de decisión está en la Cámara, ya que se trata en último extremo del ejercicio de la función de control sobre el Gobierno, una de las funciones atribuidas a las Cortes Generales por la Constitución en el artículo 66.2 de la Constitución. Es pues la Mesa la que decide si las razones aducidas por el Gobierno para motivar la restricción en cuanto a los sujetos habilitados para conocer la información secreta, son suficientes.

Por otra parte, la Resolución contempla la posibilidad de que la información sobre una materia clasificada sea facilitada en sesión secreta a la Comisión que la demandó. Se trata de una aplicación del artículo 80 de la Constitución que contempla la posibilidad de que las Cámaras celebren sesiones secretas, cuando así lo establezca el Reglamento o se decida por mayoría absoluta. Son, no obstante, la excepción frente al principio de publicidad en las actuaciones de las Cámaras que es la esencia misma del parlamentarismo .

Así mismo, se detalla el sistema de acceso a la información clasificada contenida en documentos por los Diputados. Estos podrán examinar los documentos originales o sus fotocopias en presencia de la autoridad responsable de la documentación. Podrán tomar notas pero no obtener copias ni reproducciones de los mismos. Este acceso a la información se podrá llevar a cabo, bien en el propio Congreso de los Diputados o bien en el lugar en el que se halle depositada o archivada.

Por último, y en cuanto al régimen de acceso a esta información, la Resolución insiste en la obligatoriedad de respetar la obligación de secreto acerca de la información conocida en estas sesiones, tal y como especifica el artículo 16 del RC, el cual fija como deber de los Diputados no divulgar las actuaciones que tengan el carácter de secretas. A este incumplimiento la Mesa podría

responder imponiendo las sanciones incluidas en el artículo 99.1.2 del RC, dependiendo de la gravedad del asunto, incluyendo la suspensión temporal en la condición de Diputado acordada por el Pleno y recogida en el artículo 101 del RC. Además, estas sanciones podrían unirse a la exigencia de responsabilidades penales y civiles.

Especial relevancia adquiere el control del CNI creado y regulado mediante la Ley 11/2002, de 10 de mayo. La actividad del CNI se somete al control del Congreso de los Diputados, en cuanto que proporcionará a la Cámara “la información apropiada sobre su funcionamiento y actividades”. Se excluye, por tanto, de ese control al Senado. El sometimiento al control de la Cámara se residenciará en “la Comisión que controla los créditos destinados a gastos reservados”. Es decir, que el control se llevará a cabo en el seno de la Comisión creada por la Ley 11/1995. La Comisión tendrá acceso al conocimiento de las materias clasificadas, pero al mismo tiempo se fija un límite absoluto a su actividad constituido por ciertas materias especialmente protegidas. Por ello, y por mandato expreso de la Ley, la Comisión no podrá acceder a información relativa a las fuentes y medios del CNI, y a aquellas otras que procedan de servicios extranjeros u organizaciones internacionales. Se trata de dos limitaciones que responden a motivaciones distintas. La limitación en el conocimiento de las fuentes del CNI tiene que ver con la especial protección frente a filtraciones sobre identidad de esas fuentes, principio central en todas las actividades de los servicios de inteligencia.

Por otra parte, también está excluido del conocimiento de la Comisión, todo lo referido a las informaciones obtenidas de servicios extranjeros u organizaciones internacionales. Además, se señala el modo en el cual la Comisión desarrollará su función de fiscalización en cuanto a los documentos que se examinen en el seno de la Comisión. Una vez exhibidos ante los miembros de la comisión y examinados por ellos serán reintegrados al CNI sin que los miembros de la Comisión puedan retener los originales, copias o reproducciones. Por último, es esta Comisión el foro en el cual se darán a conocer los objetivos anuales del CNI contenidos en la Directiva de Inteligencia, la cual tiene carácter secreto, así como la evaluación de las actividades, situación y grado de cumplimiento de los objetivos marcados en la Directiva y que se plasman en el informe anual que elabora el Director del CNI.

Por otra parte, La Ley 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados, en su artículo 7 establece un control parlamentario directo a través de una Comisión parlamentaria compuesta por el Presidente de la Cámara y los Diputados que conforme con la normativa parlamentaria tengan acceso a los secretos oficiales. Se establece

la obligatoriedad semestral para los titulares de los Ministerios dotados con créditos destinados a gastos reservados, es decir, los Ministerios de Asuntos Exteriores, del Interior, y de Defensa, de informar semestralmente a la Comisión sobre la aplicación y uso de los correspondientes fondos presupuestarios. Además se establece el carácter secreto de las sesiones de esa Comisión. Este es el órgano del Congreso de los Diputados que se encarga del control por parte del Poder Legislativo sobre la actividad de los servicios de inteligencia en España. Se trata de una Comisión permanente no legislativa, que se crea por disposición legal, posibilidad contemplada en el artículo 46.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Se trata de créditos presupuestarios cuya publicidad está prohibida, y que además tienen un sistema especial de justificación y control. La única publicidad posible sobre los mismos consiste en la fijación de su monto total en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Así, para el ejercicio 2017, se contempla en el Presupuesto de gastos del Estado los presupuestos correspondientes a fondos reservados de los tres Ministerios que disponen de estas partidas presupuestarias: Defensa, Interior y Exteriores. El reparto es el siguiente: Ministerio del Interior, 6.374.810 euros; Ministerio de Defensa, 500.000 euros; y Ministerio de Exteriores y Cooperación, 186.310 euros. No obstante, la consignación presupuestaria correspondiente a créditos reservados más cuantiosa corresponde al CNI con 7.061.120 euros.

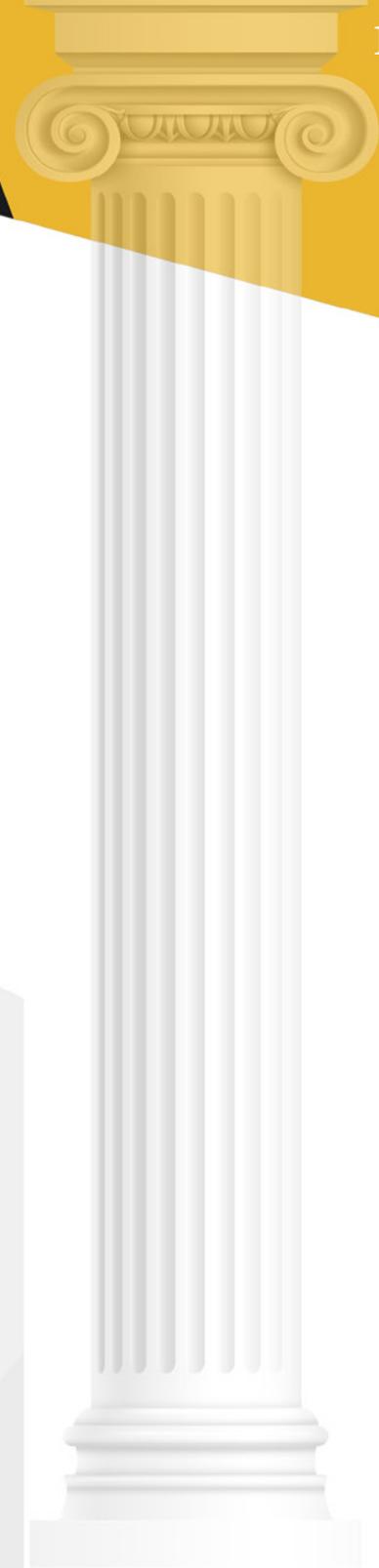
Otra peculiaridad de esta regulación se recoge en la Disposición adicional única, que obliga tanto a los Ministros responsables de Departamentos en cuyos presupuestos figuren créditos destinados a gastos reservados, como a las autoridades a ellos subordinadas que tengan acceso a la utilización de esos fondos, a efectuar ante el Presidente del Congreso de los Diputados una declaración especial sobre su situación patrimonial en el momento de toma de posesión de sus cargos.

En la actualidad, la Comisión de control de los créditos destinados a gastos reservados, se configura como una Comisión Permanente no legislativa, de forma tal que queda excluida de la atribución por el Pleno de la Cámara de la competencia legislativa delegada, tal y como recoge el artículo

75.2 de la Constitución. Está compuesta por el Presidente de la Cámara, que a su vez preside la Comisión, y por seis vocales, uno por cada Grupo parlamentario con representación en la Cámara. Debe señalarse que los Diputados miembros de esta Comisión actualmente son los Portavoces de los Grupos parlamentarios en la Cámara, lo cual indica la relevancia parlamentaria y política de esta Comisión. El letrado asignado a dicha Comisión es, tradicionalmente, el Secretario general de la Cámara.

En cuanto a las conclusiones se puede decir que el sistema de control parlamentario sobre estas materias en la actualidad se encuentra plenamente asentado en la práctica parlamentaria y es una realidad. No obstante, es necesario afirmar la necesidad de introducir mejoras. Una de ellas podría ser la contenida en la regulación de la Comisión parlamentaria de control de los servicios de inteligencia del Bundestag alemán, que obliga a que la Presidencia de esta Comisión rote cada seis meses entre un diputado de la mayoría gubernamental y otro del Grupo parlamentario mayoritario de la oposición. Nuestro sistema de control parlamentario en esta materia no es tan intenso como el que se ejerce a través de los Comités parlamentarios de Inteligencia de la Cámara de Representantes y del Senado de los Estados Unidos, ni tampoco como el que ejerce el Bundestag alemán, pero es más intenso que el que ejercen otros parlamentos como el británico.

Por último, sería necesario formalizar la existencia y funcionamiento de la hasta ahora no regulada Comisión de secretos oficiales. Se trataría de formalizar a nivel reglamentario lo que ya es habitual a nivel informal, dando así pleno cumplimiento a lo establecido en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre secretos oficiales de 11 de mayo de 2004. Es para ello necesaria una reforma del Reglamento para crear esa Comisión de secretos oficiales, que formalmente no existe, como una Comisión permanente no legislativa, con la misma mecánica de funcionamiento que la Comisión de control de créditos destinados a gastos reservados. Otra posibilidad de reforma sería fusionar ambas comisiones en una sola, de forma tal que todo lo relacionado con los servicios de inteligencia y sus actuaciones se controlase por parte del Parlamento en una sola Comisión del Congreso de los Diputados.





# MÓNICA SHEILA VILLAVICENCIO

Especialista Parlamentaria del Congreso de la República del Perú. Actualmente asignada al Área de Servicios de Investigación.

# LA PUBLIFICACIÓN EN LAS INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Mucho se ha dicho acerca de la viabilidad de la labor investigadora y de su finalidad. Hay quienes afirman que las comisiones de investigación son una suerte de instrumentos de persecución de la oposición (que no es lo mismo que minoría parlamentaria) para saldar las cuentas provenientes de la pérdida en las elecciones generales, o para conseguir la disminución de la popularidad del gobierno con miras a las próximas elecciones generales. Sea una u otra posición lo único cierto es que la sociedad da muestras de un sinsabor generalizado, respecto a aquellas. Contexto que no favorece su gestión y denota la consecuente necesidad de su fortalecimiento, en defensa de la imprescindible transparencia en las acciones de la Administración Pública.

En este contexto, debe destacarse la polifuncionalidad de la labor investigadora. Quiere ello decir que puede ser y es utilizada como insumo para la materialización de otros mecanismos de control<sup>1</sup>. Dado lo expuesto, la propia labor, las conclusiones y recomendaciones del informe final pueden conducir: a la presentación de una moción de censura, a solicitar una interpelación, a la presentación de una acusación constitucional, a invitar al Ministro de Estado a informar ante el Pleno. A final de cuentas, a exigir una responsabilidad política<sup>2</sup>.

Al respecto, lo precitado podría connotar que la polifuncionalidad implica la necesidad de transparentar el accionar de la comisión investigadora -dadas las consecuencias señaladas- y más aún la obligación del legislador de prever medidas legislativas que aseguren el acceso a la información obtenida o producida por el grupo de trabajo. No en vano el representante tiene la responsabilidad de vigilar y controlar al gobierno y poner sus actos en conocimiento del público<sup>3</sup>.

1. SANTAOLALLA LÓPEZ, F., 1990. Derecho Parlamentario Español. Madrid: Espasa Calpe, p 461. 2. «La encuesta parlamentaria está (...) presidida por el principio de "oportunidad política" y, en consecuencia pesa sobre el Parlamento la prohibición de ejercer a función jurisdiccional de juzgar y ejecutar lo juzgado; a través de la encuesta lo que se persigue es comprobar irregularidades de la acción del Gobierno para formar juicios de valor de los que no se deriva el ejercicio de pretensiones de exigencia de responsabilidad política, aunque las conclusiones de la investigación, puedan servir de soporte para su instrumentalización». MARTÍNEZ ELIPE, L., 2000. Fiscalización Política del Gobierno. Navarra: Aranzadi. Pp. 455-456. «Las comisiones de investigación pueden ser definidas como órganos parlamentarios colegiados y temporales que, con eficacia ad extra al Parlamento, se encargan de verificar y analizar un hecho de interés general como medio de exigencia de responsabilidad política o para coadyuvar a la depuración de una eventual responsabilidad jurídica» (ALONSO DE ANTONIO, 2000, p. 214) .ALONSO DE ANTONIO, J. A., 2000. Derecho parlamentario. Barcelona: J.M.Bosch, p. 214. 3. STC 0026-2006-PI/TC, Tribunal Constitucional del Perú.

### ¿Cómo se conjuga la transparencia con la labor de investigación parlamentaria?

La transparencia debe ser la regla general en el Parlamento, por cuanto la democracia representativa presupone un control sobre las actividades de los parlamentarios. Razón por la cual, en principio, el derecho de acceso a la información guardada, obtenida o producida por aquel debiera considerarse una libertad preferida. ¿La labor investigadora podría restringir dicha libertad?

Al respecto, debe decirse que la conformación de una comisión investigadora no obedece solamente a la titularidad del cargo congresal sino más bien a resguardar el interés público. *Ergo*, la importancia de las investigaciones congresales subyace en su finalidad y en las prerrogativas que devienen por la titularidad de los miembros de aquella en razón del mandato parlamentario<sup>4</sup>. Por ende, la publicación<sup>4</sup> debe estar directamente relacionada a los beneficios a ser obtenidos para cumplir la finalidad, más aún si a tenor del punto 27 de la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria de 2012, los parlamentos deben facilitar el acceso sobre sus trabajos por medio de múltiples canales<sup>6</sup>. Entonces, toda limitación requiere necesariamente de un acto expreso emitido por autoridad competente; caso contrario nos encontraríamos frente a una arbitrariedad y a un abuso del derecho.

### La labor investigadora y el derecho de acceso a la información pública en el Congreso peruano

La Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>7</sup>, establece que se considera como información confidencial aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por una Ley aprobada por el Congreso de la República. Por ello, el Parlamento peruano, sustenta la negativa a entregar información, en virtud al artículo 88 de su Reglamento que ordena que las sesiones sean reservadas y en el Acuerdo 490-2002-2003/MESA-CR<sup>8</sup> que establece que solo la comisión puede decidir levantar la reserva. Al respecto, se considera que dichas disposiciones no constituyen un límite al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en tanto configuran: a) un deber por parte de los representantes a mantener reserva de las actuaciones propias de la labor investigadora y b) una manifestación de la autonomía parlamentaria.

4. La labor investigadora, se diferencia de otros instrumentos de control por cuanto por la propia naturaleza institucional está presidida por el principio de oportunidad política con la finalidad de formar un juicio de valor (MARTÍNEZ ELIPE, op. cit. pp. 455-456) frente a presuntas irregularidades de la Administración Pública o por inconducta funcional. Teniendo por ello un alcance polivalente (SANTAOLALLA LÓPEZ, op. cit. p. 441) y multifuncional (RUBIO LLORENTE, F., 1993. *El control parlamentario. En La forma del poder [Estudios sobre la Constitución]*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p. 254) que permite la imposición de sanciones indirectas posteriores por medio de la utilización de figuras tales como: la interpelación o la censura. 5. No implica un concepto jurídico, sino más bien es una decisión estatal que incorpora al ordenamiento jurídico un régimen especial para una actividad determinada. Una titularidad pública. Una reserva efectuada sobre la base de una necesidad de proteger lo que se considera un asunto de trascendencia social y que por dicho motivo no puede ser conducida por particulares. 6. La Declaración puede consultarse en <https://openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>. 7. Decreto Supremo N.º 043-2003-PCM, Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 8. El artículo 33 del Reglamento del Congreso peruano establece que la Mesa Directiva tiene a su cargo la dirección administrativa del Congreso y supervisa la administración bajo las políticas administrativas y financieras que establece, de acuerdo con los lineamientos adoptados por el Pleno y el Consejo Directivo del Congreso.

Para precisarse la presunción de constitucionalidad de la restricción, debería tomarse en consideración que, constitucionalmente, la conformación de una comisión investigadora responde a un asunto de interés público<sup>9</sup>. De ahí que la publicación implica una potestad de intervención en defensa del interés general, con la finalidad de asegurar una titularidad pública. Recordemos que la aplicación del concepto de interés público, por parte de la comisión investigadora, debe considerar: la calidad de los denunciados; la afectación a los objetivos comunes; y la magnitud del perjuicio sufrido con ocasión de la ejecución de los hechos<sup>10</sup>. Por lo cual, se justifica la excepción en tanto la publicación (que busca el dominio público) busca dotar de medios a una entidad para cumplir sus funciones. Ello sin perjuicio que la utilización individual de la información privilegiada tampoco privilegia el fin constitucional.

Cabe agregar que la publicación satisface las necesidades colectivas derivadas de la confianza depositada por el Pleno y de la relación fiduciaria con los representados. En el caso de las comisiones de investigación, tanto el interés público como la polifuncionalidad de aquellas, obligan a distinguir el régimen jurídico a ser aplicado. El primero asegura la obtención de información constitucionalmente protegida, así como establecer estrategias para cumplir el mandato del Pleno. Y la segunda, para su mejor cumplimiento, exige la posibilidad de exclusión del conocimiento general de las actividades de la comisión.

No cabe la menor duda que lo anterior responde también a la necesidad de resguardar la funcionalidad de la labor. De poco o nada serviría que las actuaciones o las decisiones que internamente se adopten sean de conocimiento público, en aquellas materias que el grupo de trabajo considere son sensibles y de vital importancia para el buen fin de la investigación. Es cierto que el control político es de oportunidad<sup>11</sup>. Mas, al respecto, se debe tomar en consideración que su ejercicio *per se* tiene razón de ser en la búsqueda de la alternancia en el gobierno por parte de los parlamentarios, y que ello conlleva a la existencia de subjetividades en la valoración de los hechos, así como a la voluntad cercana a una apreciación oportunista en el tiempo. Contexto, que debe ser considerado válido en el caso de la actuación de la minoría parlamentaria o de la oposición.

“La publicación satisface las necesidades colectivas derivadas de la confianza depositada por el Pleno y de la relación fiduciaria con los representados”

9. Artículo 97 de la Constitución Política del Perú. 10. *Ello, por cuanto, la labor parlamentaria no debe propender la indefensión y la arbitrariedad; más aún en el entendido que los derechos fundamentales tienen un límite en pos del bien común.* 11. «El control parlamentario puede ser también necesario, es decir, determinado por la Constitución o por la ley, y es en mayor medida eventual, esto es potestativo del órgano parlamentario o de sus componentes. Finalmente, el control parlamentario es, por su propia naturaleza, un control de oportunidad». MONTERO GIBERT, José y GARCÍA MORILLO, Joaquín, 1984. *El Control parlamentario*. Madrid: Tecnos. p. 28. «En el control parlamentario no existe un conjunto de normas determinadas previamente que constituyan el punto de referencia para la realización de la valoración, sino que ésta de efectuarse ha de efectuarse de acuerdo con criterios políticos o de oportunidad y siempre que el Parlamento lo estime conveniente». GUDE FERNÁNDEZ, A., 2000. *Comisiones parlamentarias de investigación*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, p. 23.



# MERCEDES CABRERA OREJAS

Letrada de las Cortes Generales. Jefa del Departamento de Asistencia Jurídica al Pleno y a la Junta de Portavoces. Congreso de los Diputados.

# TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA. DECLARACIONES DE ACTIVIDADES DE BIENES Y RENTAS

La transparencia se ha convertido en uno de los temas esenciales de las democracias occidentales desde el comienzo del siglo XXI. La preocupación de los ciudadanos por la gestión de los asuntos públicos ha hecho que las instituciones hayan adoptado un papel más activo a la hora de comunicar, explicar y hacer partícipes a los ciudadanos de las decisiones que toman. A día de hoy, probablemente, no ha terminado el proceso de transformación y apertura de los procesos de toma de decisiones pero sí que se han producido cambios que han sido fundamentales. Decía Norberto Bobbio que la publicidad *“es una categoría típicamente ilustrada puesto que representa bien uno de los aspectos de la batalla de quien se considera llamado a derrotar el reino de las tinieblas: donde quiera que haya extendido su dominio, la metáfora de la luz y del esclarecimiento (de la Aufklärung o del Enlightenment) es adecuada para representar el contraste entre poder visible y poder invisible”*<sup>1</sup>. La publicidad como elemento de la democracia comenzó a ser analizado en profundidad por Immanuel Kant para quien constituía una forma de analizar el carácter de justo o injusto de las medidas y acciones de los agentes públicos. Así, en su obra *“La Paz Perpetua”* el autor señalaba que *“son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”*<sup>2</sup>.

Pues bien, la publicidad ha dado un paso más, a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, animado por el enorme cambio tecnológico de los últimos años, se ha convertido en una publicidad mucho más profunda, participativa y que afecta a un ámbito mucho más amplio de instituciones y políticas públicas. En este sentido la Comisión Europea en el Libro Blanco sobre la gobernanza<sup>3</sup> señalaba que los buenos gobiernos, la gobernanza y las buenas políticas tienen que tener determinadas características: apertura, transparencia, flexibilidad y participación. Valores inherentes a la democracia; el sector público ha de ser abierto y transparente, y los gobiernos han de ser comprensibles y controlables por los ciudadanos que han de estar implicados en sus políticas. Esta definición se enmarca dentro de unos nuevos principios aplicables a la organización pública que se han denominado genéricamente como Gobierno abierto. El

1. BOBBIO, N., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, marzo 2005, p. 91

2. KANT, I., *La paz perpetua*, Filosofía Alianza Editorial, 2004, p. 62

3. Comisión Europea (2001) 428 final, Diario Oficial de la Unión Europea C 287 de 12 de octubre de 2001.

Gobierno abierto ha sido identificado como aquella forma de actuación de las administraciones públicas transparente, accesible y receptiva. Este concepto se vio marcado por la promulgación por la Administración norteamericana el 21 de enero de 2009 del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto, que dio un nuevo impulso a la utilización de las nuevas tecnologías como instrumento indispensable para promover la apertura del Gobierno.

Entrando ya en la materia concreta que nos ocupa en este caso, que son las declaraciones de actividades y de bienes y rentas patrimoniales de los miembros de las Cortes Generales españolas, debemos referirnos, en primer lugar, a las obligaciones de cumplimentar estas declaraciones impuestas en los artículos 18 –declaración de bienes patrimoniales- y 20.2 –declaración de actividades- del Reglamento del Congreso y 26 del Reglamento del Senado. Los Reglamentos parlamentarios establecen que éstas declaraciones se cumplimentarán en los términos previsto en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Dicha Ley en su artículo 160 determina respecto a las declaraciones de actividades que los parlamentarios deben indicar todas las actividades que puedan constituir causa de incompatibilidad conforme a lo establecido en la propia Ley electoral y de cualesquiera otras actividades que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos. Ambas declaraciones –actividades y bienes- deben cumplimentarse tanto al adquirir la condición de parlamentario como al perderla, así como cuando se modifiquen las circunstancias. Estas declaraciones deben formularse por separado conforme a los modelos aprobados por las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta, a los que luego nos referiremos, y se inscribirán en un Registro de Intereses.

Es fundamental que señalemos que este Registro, que se constituye en cada una de las Cámaras, bajo dependencia de sus respectivos Presidentes, tiene carácter público. El Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de diciembre de 2009, por el que se aprueban normas en materia de Registro de intereses (modificado el 19 de julio de 2011), fue dictado, precisamente para cumplir con la Reforma del Reglamento del Congreso, por la que se modificó el artículo 63.2º, y garantizar el acceso universal al contenido del Registro mediante la publicación en sede electrónica de un documento elaborado por la Comisión competente que refunda los datos relevantes sobre las actividades declarados por los parlamentarios.

Volviendo ya a las declaraciones que deben rellenar los parlamentarios, debemos destacar que en el caso del Congreso de los Diputados, la formulación de la declaración de actividades es

indispensable para adquirir la condición de diputado, es decir, los electos deben rellenar su declaración de forma previa al juramento o promesa de acatamiento de la Constitución. No es el caso de la declaración de bienes, que los diputados pueden rellenar con posterioridad a haber adquirido la condición plena de parlamentario. Una diferencia esencial entre ambas declaraciones y que debe ser resaltada es que, así como la declaración de actividades es indispensable para adquirir la condición de diputado y además es, posteriormente, objeto de dictamen por parte de la Comisión del Estatuto del Diputado, dictamen que luego es sometido al pleno de la Cámara, la declaración de bienes no es objeto de examen por parte de ningún órgano de la Cámara, ni existe, en este momento, ninguna sanción prevista por no cumplimentar la misma. Por otro lado, en lo que respecta al Senado, su artículo 26 establece que ambas declaraciones deben formularse al iniciar el mandato de senador, como requisito para la perfección de la condición de parlamentario y, asimismo, en el plazo de los treinta días naturales siguientes a la pérdida de dicha condición o de la modificación de las circunstancias inicialmente declaradas.

En relación con la publicidad de las declaraciones de los parlamentarios se debe decir, que las declaraciones de actividades son publicadas en la web de las Cámaras, no en la forma que ha sido rellenada por el parlamentario inicialmente, sino que lo que es hecho público es un documento, elaborado por la Comisión competente (la del Estatuto del Diputado en el Congreso y la de Incompatibilidades en el Senado), en un formato no susceptible de manipulación por terceros y en el que constan las actividades declaradas y sobre las que haya recaído el acuerdo definitivo correspondiente, es decir, una vez ha sido debatido y votado en el Pleno de la Cámara respectiva. Asimismo, se publica en la página web como anexo al documento de la Comisión las declaraciones de actividades presentadas por los parlamentarios.

Por otro lado, las declaraciones de bienes patrimoniales y rentas de los parlamentarios, son publicadas en la página web de cada Cámara y, además, publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, una vez han dicho calificadas por la Mesa de la respectiva Cámara, también en un formato no susceptible de manipulación.

Diferente es el régimen de publicidad para las declaraciones, una vez ha terminado la Legislatura en la que se han formulado. Así, el Acuerdo de las Mesas de ambas Cámaras establece que, una vez finaliza el mandato del parlamentario, las declaraciones de actividades sólo podrán hacerse públicas mediante un procedimiento de exhibición personal. De esta forma, en presencia de

un funcionario, y tras el acuerdo por la Mesa que autorice el acceso a quien hubiera mediante escrito razonado hubiera presentado la solicitud que acredite su interés, se le exhibirá fotocopia autenticada de las declaraciones, junto con los acuerdos definitivos recaídos en relación con ellas. Respecto de dichos documentos no será posible más que tomar notas, es decir, no se permite ni fotocopiar ni solicitar certificaciones. En el caso de las declaraciones de bienes no se aplica este régimen y, por tanto, no es posible su exhibición, más allá de que dichas declaraciones son publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, desde la modificación del Reglamento antes señalada.

Debemos analizar ahora el contenido de las declaraciones. Comenzaremos con la declaración de actividades. El formulario que deben rellenar los parlamentarios está dividido en actividades públicas y privadas. Además, tienen también un apartado para los ingresos con cargo al sector público, así como un apartado para otras actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos. En esta declaración, los parlamentarios deben consignar todas aquellas actividades que vayan a realizar durante la duración del mandato parlamentario, así como aquellas que comiencen a realizar durante el mismo o dejen de realizar –lo que dará lugar a una modificación de la declaración-.

Respecto a las actividades públicas, los parlamentarios deben rellenar todos aquellos otros cargos representativos o no que ostenten, por ejemplo, uno de los más habituales, es el de ser concejal o alcalde de algún municipio. Dentro del ejercicio de la función pública, aquellos parlamentarios que son funcionarios suelen consignar en este apartado el momento en el que han pasado a la situación de “servicios especiales” en su Administración de origen. Respecto a los ingresos con cargo al sector público, los parlamentarios deben especificar si percibe alguna remuneración con cargo a los Presupuestos de una Administración Pública, incluidas, por ejemplo, las pensiones. Por otro lado, los parlamentarios deben especificar todas aquellas actividades de carácter privado que vayan a realizar durante su mandato, distinguiendo aquellas que se realizan por cuenta ajena de aquellas que se realizan por cuenta propia. Respecto a la cuenta ajena, es la situación equivalente al funcionario -trabajo por cuenta ajena a tiempo completo- que determina la excedencia con reserva al puesto de trabajo, al adquirir la condición de diputado. Respecto a la actividad privada por cuenta propia, los parlamentarios deben especificar aquí, por ejemplo, todas aquellas profesiones liberales que vayan a seguir ejerciendo durante la legislatura, como podría ser el ejercicio de la abogacía, la procura o la arquitectura.

Finalmente, en el apartado relativo a otras actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, suele ser el lugar donde especificar todas aquellas acciones relativas a cursos, conferencias, participación en medios de comunicación, actividades literarias o derechos de autor etc<sup>4</sup>.

Respecto a la declaración de bienes, se debe señalar que los primeros datos que el parlamentario debe rellenar se refieren –además de los datos personales- a su estado civil y régimen económico matrimonial. Tras ello el parlamentario, debe completar los datos que se refieren a las rentas percibidas. Dentro de ellos, hay un espacio reservado para indicar la cuota líquida pagada en la declaración del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas. Dentro de todos los datos que se refieren a las rentas es importante resaltar que el parlamentario debe indicar datos que se refieren al mismo periodo temporal, dado que si se mezclan periodos distintos la declaración no resulta congruente. Tras las rentas, el formulario tiene una parte dedicada a los bienes patrimoniales, así, por ejemplo, los inmuebles, ya sean directamente del parlamentario o de una sociedad, comunidad o entidad de la que el declarante tenga acciones o participaciones. El parlamentario debe especificar la clase, situación, fecha de adquisición, derecho sobre el bien y título de adquisición. A continuación, debe detallar el saldo de todos los depósitos que tenga. El formulario tiene un apartado dedicada a otros bienes o derechos en los que el parlamentario puede pormenorizar las acciones, participaciones, deuda pública, bonos etc. que posea. También, debe describir los vehículos, embarcaciones y aeronaves que tenga. Finalmente, la declaración de bienes tiene un apartado para que el parlamentario especifique las deudas y obligaciones patrimoniales que tenga contraídas y debe indicar la fecha de concesión, el importe concedido y el saldo pendiente<sup>5</sup>.

Una vez analizado el régimen existente en las Cortes Generales, relativo a las declaraciones de actividades y bienes de los Diputados y Senadores, resulta interesante compararlo con algunos países iberoamericanos para identificar las posibles coincidencias y también las diferencias. Así, en Chile existe el régimen más similar al español: la Ley 20.880 sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses y su reglamento de desarrollo, así como la resolución de la Comisión de Ética y Transparencia de la Cámara de Diputados que precisa el

“Encontramos numerosos ejemplos de modificaciones legislativas y reglamentarias que buscan incrementar el acceso que los ciudadanos tienen a la información relativa a sus representantes”

4. En el siguiente enlace se puede ver el formulario de la Declaración de actividades: [http://www.congreso.es/docinte/Formulario\\_Actividades\\_XII.pdf](http://www.congreso.es/docinte/Formulario_Actividades_XII.pdf)

5. En el siguiente enlace se puede ver el formulario de la Declaración de bienes y rentas: [http://www.congreso.es/docu/docbienes/formulario2\\_bienes\\_rentas\\_XII.pdf](http://www.congreso.es/docu/docbienes/formulario2_bienes_rentas_XII.pdf)

contenido de algunos elementos de la declaración de intereses y patrimonio de los diputados y demás funcionarios de esta cámara obligados a efectuar dicha declaración, regula la obligación de efectuar una declaración que afecta tanto a las actividades que podrían causar un conflicto de intereses como al patrimonio. Estas declaraciones se encuentran disponibles en la página web de la Cámara de Diputados y todos los ciudadanos pueden acceder a ellas, sólo hay que matizar que algunos datos, por afectar al derecho a la intimidad son reservados y no están disponibles.

Por otro lado, en Argentina, la Ley 25.188 (modificada por la Ley 26.857) regula las declaraciones juradas patrimoniales integrales. El régimen jurídico de las mismas sufrió un cambio muy relevante en el año 2012, pues hasta entonces las declaraciones no eran públicas, eran presentadas por los parlamentarios y resguardadas en la Secretaría Administrativa de la Cámara. Desde la modificación operada por la Ley 26.857 los ciudadanos pueden acceder a las declaraciones en la página web de la Oficina Anticorrupción. Sin embargo, es importante resaltar que en el caso argentino las declaraciones se refieren sólo a patrimonio, no a actividades. La situación es similar en México donde el artículo 8.1.XII establece como obligación de los diputados presentar declaración de situación patrimonial y de modificación a la misma, con oportunidad y veracidad.

En definitiva, podemos concluir que se aprecia en el espacio político iberoamericano una tendencia a incrementar la transparencia en la actividad parlamentaria. Encontramos numerosos ejemplos de modificaciones legislativas y reglamentarias que buscan incrementar el acceso que los ciudadanos tienen a la información relativa a sus representantes. Esta tendencia es especialmente clara en lo referente a la información patrimonial, pero notablemente más restringida en el terreno de las actividades realizadas por los miembros del Poder Legislativo. Varios países siguen sin haber puesto en marcha iniciativas que permitan a la ciudadanía conocer los potenciales conflictos de intereses de los miembros de las Cámaras, un hecho que, a la luz de la trayectoria reciente, es de esperar que sea progresivamente corregido en los próximos años.



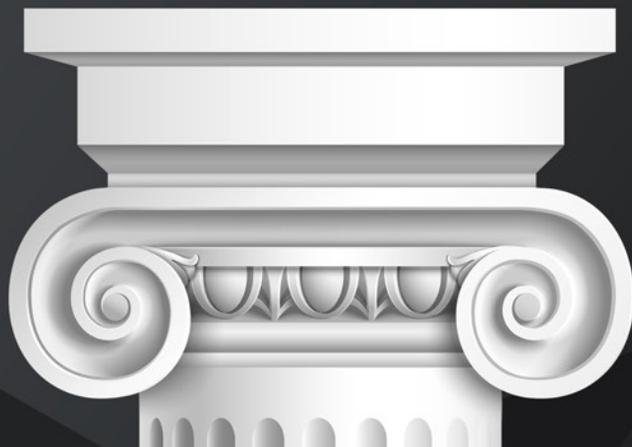
# AUGUSTO GAJARDO

Abogado de la Cámara de Diputados de Chile, particularmente en las Comisiones de Medio Ambiente, Derechos Humanos y Educación.



# Rocío NORIEGA

Asesora del Grupo Bicameral de Transparencia del Congreso Nacional de Chile.





# EL SUDARIO DE PENÉLOPE O EL ACTUAL ESTADO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Que duda cabe respecto de que la participación de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones, especialmente en el proceso legislativo, ha ido lentamente abriendo las puertas de los parlamentos. Sin embargo, diversos análisis locales y mundiales de todas las tendencias políticas indican que la confianza de la ciudadanía respecto al poder legislativo va disminuyendo y se acerca al abismo.

En Chile, la encuesta Plaza Pública Cadem (Cadem, 2017), afirma que el Congreso cuenta con tan sólo un 15% de aprobación, es la institución peor evaluada. Mientras que los resultados de la IV Encuesta Auditoría a la Democracia del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD, 2016) son más negativos, muestran que solamente el 8% tienen mucha/bastante confianza en el Congreso, los peor evaluados son los partidos políticos. De acuerdo a la encuesta del PNUD, los principales motivos por los cuales las personas tienen poca o nada confianza se debe a la existencia de corrupción (26%), que los congresistas no hacen bien su trabajo (15%) y la desconexión con los intereses ciudadanos (13%). Mientras que el Informe Latinobarómetro (Latinobarómetro, 2017) indica que un 20% tiene mucha o algo de confianza en el parlamento.

Estos resultados, parecen contradictorios en lo que respecta a los esfuerzos para profundizar la relación con la ciudadanía que ha realizado el Congreso Nacional de Chile desde fines de los años 90, sin perjuicio de los hechos acontecidos desde 1973, año en que el país se sume en un profundo quiebre institucional.

El problema descrito no es simplemente de Chile, sino que es una epidemia mundial. Al menos en América Latina, solo el 22% tiene mucha confianza o algo de confianza en su poder legislativo, una diferencia de 14 puntos en comparación con 1997, año que se obtuvo la mayor confianza (Latinobarómetro, 2017). El Latinobarómetro describe que hay un deterioro sistemático y creciente de las democracias de América Latina, es más, la denominan “democracia diabética”, que no alarma, pero que si se ignoran sus síntomas los resultados pueden ser fatales.

En este artículo se enumerarán varias herramientas que se han implementado en el Poder Legislativo chileno con el objetivo de comunicarse y conectarse con la ciudadanía y recuperar la confianza y la legitimidad de la institución y de sus integrantes.

Se entiende la participación ciudadana como “la intervención organizada de los ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos” (Rodríguez, 2015: 96). Esta participación se divide en dos categorías, una de carácter pasivo que sería la búsqueda de información, y otra de carácter activo, que sería la entrega de opiniones (PNUD, 2017).

En la primera parte de este artículo, se expondrán las distintas herramientas de carácter pasivo que hay en el Congreso de Chile, especialmente en la Cámara de Diputados. En la segunda parte, se analizarán los mecanismos activos de participación.

Así, en lo que respecta a la Cámara de Diputados, en 1994 se crea su sitio web y otros elementos multimediales; en 1998 nace el Canal de Televisión y, posteriormente, en 2008, la Radio institucional con el objetivo de informar a la ciudadanía para dar a conocer el trabajo legislativo. Es a partir del 2012, bajo el liderazgo del Grupo Bicameral de Transparencia, que se ha trabajado para mejorar los estándares de acceso a la información pública y la transparencia; la ética y la probidad; la participación y la rendición de cuentas.

**El sitio web de la Cámara de Diputados** es una de las herramientas más utilizadas para publicar información sobre el trabajo de la Corporación como son las sesiones, comisiones, variada información de los diputados, noticias, la tabla de actividades, proyectos de ley, entre otra información. En 2017, el sitio recibió 5.8 millones de visitas (Cámara de Diputados, 2017) mientras que el sitio web del Senado que publica información similar contó con 4.3 visitantes (Senado, 2017). Parte de la información también se encuentra publicada en datos abiertos reutilizables.

El canal de televisión de la Cámara de Diputados, se transmite a través de TV Cable y está disponible en señal online y en APP para *smartphones*. El canal transmite sesiones del pleno, comisiones, entrevistas, programas culturales, noticias de la Cámara, intervenciones de los diputados entre otras. A partir de marzo 2018 se transmitirá en HD y por señal abierta hacia Santiago, Concepción y Valparaíso, las zonas más densamente pobladas del país (El Mercurio, 2016).

Los “telespectadores” del canal de la TV Cámara han ido en crecimiento. Si se compara el 2016 con el 2010 la audiencia aumentó un 375%, y 2016. Las cifras representan un aumento sostenido, lo que proyecta de buena forma al canal hacia la televisión abierta digital, lo que debería acontecer el primer trimestre del próximo año.

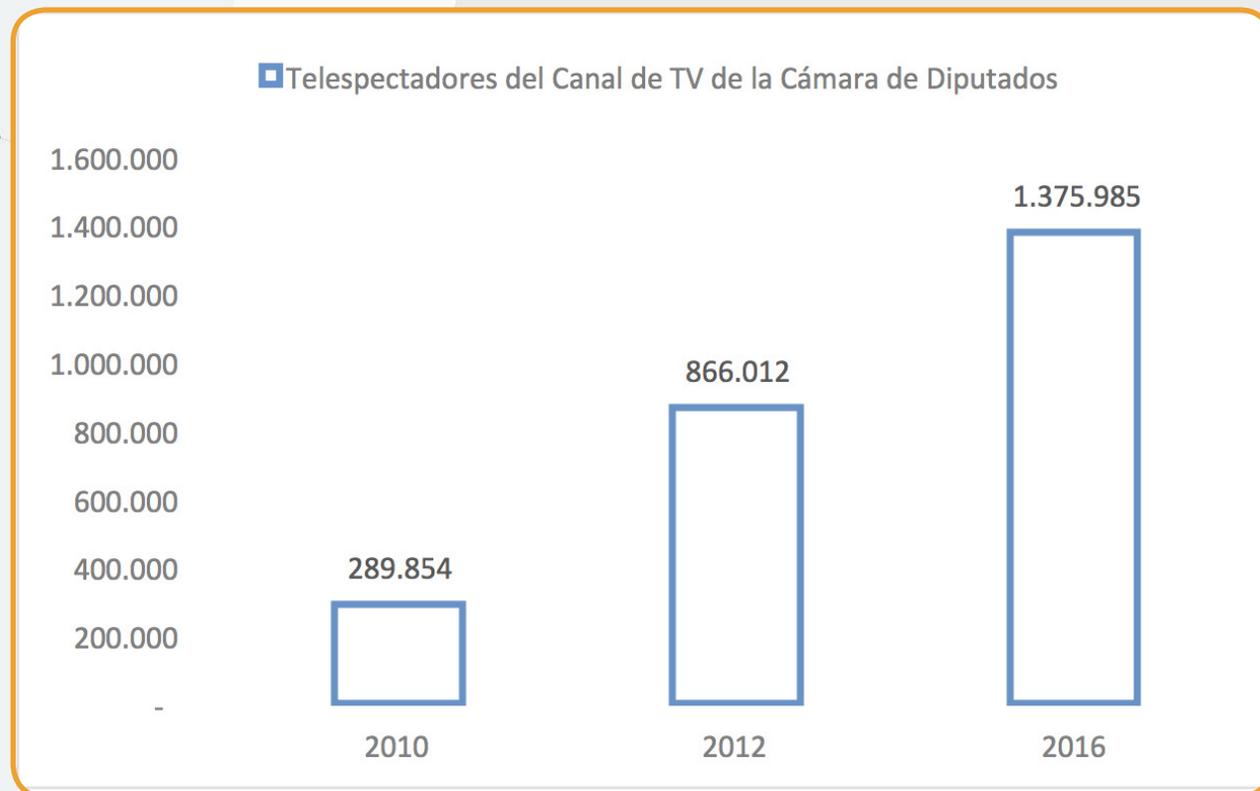


Gráfico: elaboración propia con datos de la Dirección de Comunicaciones

En cuanto a la **Radio Cámara On Line**, es una emisora de noticias de la agenda legislativa, música y podcast culturales y de temas legislativos que está disponible en el sitio web de la Cámara y en una APP para *smartphones*. Cuenta con recursos técnicos y capacidad de producción propios, y sus audios se pueden descargar libremente, lo que la convierte en una agencia legislativa gratuita. Es la primera emisora vía Internet de habla hispana enfocada al trabajo legislativo. En cuanto al número de descargas, por radioemisoras locales, desde el 1 de enero a la fines de octubre de 2017, el número asciende a tan sólo 51240. La cifra es baja y urge captar un mayor número de usuarios.

La **Academia Parlamentaria** fue inaugurada el 16 de marzo de 2009 y fue concebida como una instancia de reflexión y de formación académica, buscando reunir a congresistas, funcionarios y asesores de los parlamentarios en actividades de análisis, estudio y debate acerca de temas tanto de interés parlamentario como de interés nacional. También aspira a contribuir al diálogo permanente de esta Corporación con los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones de la sociedad civil, líderes de opinión y medios de comunicación social, respecto de su quehacer legislativo, fiscalizador y de representación, como órgano constitutivo del Congreso Nacional.

La Academia ha estado lejos de cumplir su objetivo y hoy se muestra mustia y dista de los niveles adecuados de difusión y labores pertinentes de extensión de la Cámara de Diputados en los diversos territorios que conforman la República.

A partir del 30 de septiembre de 1997, se instaura la **Unidad de Atención de Delegaciones**, toda vez que se constató el creciente interés de la ciudadanía por visitar las dependencias de la Cámara de Diputados, conocer a los señores y señoras parlamentarios e interiorizarse in situ del trabajo legislativo. En 1997 se recibían aproximadamente 400 delegaciones, con un total de 10.000 personas, en los últimos años han llegado 60.000 visitantes, lo que se considera aún insuficiente, pero que ha implicado una importante proyección de la imagen corporativa hacia la ciudadanía.

A su vez, la **Oficina de Informaciones** de la Cámara de Diputados, creada por la ley N° 6.914, de 1941, a través de los años ha sido objeto de diversas modificaciones, la última del presente año, y tiene entre sus principales funciones: clasificar, sintetizar y organizar los datos que den cuenta y permitan difundir el quehacer de la Sala de Sesiones y las comisiones de la Cámara de Diputados; entregar apoyo técnico a las Secretarías de las comisiones cuando la especialización profesional de los funcionarios de la Oficina de Informaciones así lo permite; custodiar y gestionar los antecedentes de carácter histórico provenientes de diversas fuentes de información que

se originan en torno a la labor de la Cámara de Diputados, y elaborar trabajos destinados a difundir su conocimiento, a través de los medios dispuestos por la Corporación; apoyar el cumplimiento de las obligaciones legales de la Cámara de Diputados, sus miembros y funcionarios en cuanto al acceso a la información pública (ley N° 20.285), al registro de agenda pública y al de lobbistas y gestores de intereses particulares (ley N° 20.730) y la probidad en el ejercicio de la función pública y prevención de conflictos de intereses (ley N° 20.880); elaborar material educativo acerca del funcionamiento de la Cámara de Diputados y del Congreso Nacional, en diferentes medios audiovisuales, con el objetivo de ser difundidos a la ciudadanía; preparar la Cuenta Pública anual del Presidente de la Cámara de Diputados, mantener la información contenida en el sitio web en “Formación Ciudadana” y realizar, el concurso de memoristas universitarios.

La unidad de **Diseño y Publicaciones** fue creada el año 2008, dejando de utilizar empresas gráficas externas. En esta unidad trabajan profesionales y técnicos de altísima calificación, y con equipamiento de vanguardia. Se produce información para la ciudadana como revistas, cuadernillos, afiches y folletería, material de difusión, infografías y la Cuenta Pública anual de la Corporación.

En cuanto a participación activa, la más importante es la participación en comisiones que para la sociedad civil son el principal “espacio de interlocución en el proceso legislativo” (PNUD, 2017:7). Mientras que para los parlamentarios la semana distrital y el trabajo en terreno constituyen el principal espacio de interlocución. (PNUD, 2017:7). En la siguiente tabla se puede observar cómo ha aumentado la asistencia de personas e instituciones a las comisiones de ambas Corporaciones por grupo de interés, en la Cámara de Diputados el aumento fue de 28.5% y en el Senado de un 40.1%.

A pesar de que la instancia de las comisiones es muy valorada por la sociedad civil, todavía hay obstáculos que eliminar, por lo que se va a elaborar un reglamento de participación civil junto con algunas organizaciones ciudadanas para reglamentar y hacer más transparente y equitativa la selección de las instituciones o personas que asisten a comisiones.

Otro mecanismo de participación activa es la co-creación de los Planes de Acción de Parlamento Abierto de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Esta ha sido una importante herramienta

GRUPO SOCIEDAD	CÁMARA	DIPUTADOS	VAR %	SENADO		VAR%
CIVIL	2013	2014	2014 - 13	2013	2014	2014 - 13
EMPRESARIOS	266	296	11,3	231	311	34,6
ORG. SOCIALES	216	370	71,3	325	318	-2,2
TRABAJADORES	370	451	21,9	196	300	53,1
EXPERTOS	187	218	16,6	222	436	96,4
<b>TOTAL</b>	<b>1.039</b>	<b>1.335</b>	<b>28,5</b>	<b>974</b>	<b>1.365</b>	<b>40,1</b>

Gráfico del Estudio del PNUD 2017

para que las organizaciones de la sociedad civil colaboren con los poderes legislativos, se pongan de acuerdo en los compromisos y trabajen de forma conjunta para lograrlo, mejorando el conocimiento y confianza entre las partes. El Congreso chileno presentó su primer Plan de Acción en octubre 2013 y presentará su segundo Plan la tercera semana de noviembre 2017.

El Poder Legislativo de Chile es un motor importante internacionalmente y lidera el Grupo de Trabajo de Parlamento Abierto de OGP y la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas. En ambas instancias se ha trabajado con otros poderes legislativos difundiendo los principios de OGP y la Hoja de Ruta de ParlAmericas para apoyar la creación de planes de acción. Prontamente se publicará una Guía de Participación Ciudadana con ejemplos prácticos para el trabajo conjunto.

También se puede destacar el Senador Virtual, herramienta tecnológica creada en 2006. Tiene por objetivo acercar a la ciudadanía al trabajo legislativo y a la comprensión del proceso de

“Para lograr mejorar la percepción negativa por parte de los ciudadanos se debe incentivar aun más su participación, aunque es un círculo vicioso, porque si una persona desconfía no va a participar”

formación de la ley. Asimismo, permite que los ciudadanos inscritos participen como si fueran senadores votando respecto a determinadas preguntas de un proyecto de ley y pueden enviar sus indicaciones o proposiciones de enmiendas. Cuenta con 133.469 usuarios inscritos y de estos 129.675 son votantes activos (Senado, 2017). Sin embargo, solamente ha servido para medir el grado de interés ciudadano respecto a los proyectos de ley, ya que la información que se recoge no ha sido sistematizada para presentarla a las comisiones que estén debatiendo dichos proyectos. Pero el II Plan de Acción de Parlamento Abierto incluye un compromiso para realizar un nuevo diseño del Senador Virtual, ya que los organismos de la sociedad civil han considerado que es un buen mecanismo para que personas de otras regiones también participen en el proceso legislativo.

En conclusión, el Congreso de Chile desde 1994 ha llevado a cabo sistemáticos esfuerzos por mejorar y ampliar la vinculación y la participación con la ciudadanía. Pero a pesar de los avances en el orden administrativo y en la creación de múltiples instrumentos, esbozados precedentemente, y en áreas como la probidad (regulación de conflictos de interés, del lobby, declaraciones de intereses y patrimonio, pérdida del escaño por financiamiento ilegal de la campaña política, entre otras) y la transparencia parlamentaria, no se ha logrado mejorar la percepción negativa de los ciudadanos respecto a su labor, situación que inquieta y que insta a redoblar esfuerzos que reviertan la negativa tendencia.

Para lograr este objetivo, se debe incentivar aún más la participación ciudadana, aunque es un círculo vicioso, porque si una persona desconfía no va a participar, por lo que es necesario que las organizaciones de la sociedad civil que ya se relacionan con el Congreso difundan el trabajo que se está haciendo e inviten a la ciudadanía a participar. Por otro lado, los medios de comunicación publican generalmente noticias negativas sobre los legisladores, pero pocas veces mencionan el trabajo positivo que se está realizando. También se debe mejorar la información que se publica en los diversos medios de las Corporaciones mediante un lenguaje amable, visualizaciones y pequeñas cápsulas que expliquen el trabajo del Congreso y la forma de participar. El fortalecimiento de la democracia, no depende solamente del Poder Legislativo, sino que debe ser un esfuerzo común del Estado y la sociedad.

Hay expectativas de que un proyecto de ley que crea una Oficina de Ética y Transparencia Parlamentaria sirva para mejorar la confianza en el Congreso, ya que esta es una institución clave para promover una cultura ética, resolver consultas, investigar las denuncias, y, sobre todo, trabajar en la prevención y no en el castigo. Pero si alguien viola las regulaciones, las Comisiones de Ética deberán sancionar para que no exista la impunidad y aumente la tolerancia a las faltas éticas o de probidad.

Continuando por este camino y difundiendo una cultura ética y probidad, de transparencia, participación y rendición de cuentas, con un código de ética y conducta que “raye la cancha”, habrá conciencia sobre lo que se debe y no se debe hacer, y este contexto, no se dará cabida para aquellos que de noche destejen, lo que se ha tejido de día.

### **BIBLIOGRAFÍA**

Cámara de Diputados. Cuenta Pública 2016-2017 - Cámara de Diputados, julio de 2017. Obtenido el 30 de octubre de 2017. [https://www.camara.cl/camara/media/especiales/cp\\_2017/cuenta-publica.pdf](https://www.camara.cl/camara/media/especiales/cp_2017/cuenta-publica.pdf)

Corporación Latinobarómetro. Informe 2017. Latinobarómetro, octubre de 2017. Obtenido el 28 de octubre de 2017 <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

El Mercurio. (2016) Cómo funcionará el nuevo canal abierto y en HD de la Cámara de Diputados. Emol, 5 de noviembre de 2016. Obtenido el 30 de octubre de 2017 <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/11/05/829731/Como-funcionara-el-nuevo-canal-abierto-y-en-HD-de-la-Camara-de-Diputados.html>

Plaza Pública Cadem, (2017) Track Semanal de Opinión Pública, Estudio ·195, 9 de octubre de 2017. Obtenido el 20 de octubre de 2017 en <https://plazapublica.cl/wp-content/uploads/Track-PP-195-OctS1-VF.pdf>

PNUD. La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo chileno. PNUD Chile, agosto de 2017. Obtenido el 20 de octubre de 2017 en [http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp\\_cl\\_gobernabilidad\\_Participacion-soc-civil-legislativo.pdf](http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_Participacion-soc-civil-legislativo.pdf)?

PNUD. (2016). IV Encuesta Nacional Auditoría a la Democracia. Santiago, Chile. Obtenido el 20 de octubre de 2017 [http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp\\_cl\\_gobernabilidad\\_PPTencuesta\\_final\\_2016.pdf](http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_PPTencuesta_final_2016.pdf)

Rodríguez, Azucena Serrano. La participación ciudadana en México. Estudios Políticos 34, n.º Supplement C2015: 93-116. Obtenido el 20 de octubre de 2017. [La participación ciudadana en México.](#)

Senado. Tercera Cuenta Pública, 2017. Obtenido el 1º de noviembre de 2017 [http://www.senado.cl/3-cuenta-publica/prontus\\_senado/2017-08-01/173617.html](http://www.senado.cl/3-cuenta-publica/prontus_senado/2017-08-01/173617.html)

Augusto Gajardo Vásquez, chileno, abogado con estudios en la Universidad de Chile y máster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Desde 1991 a la fecha abogado de la Cámara de Diputados de Chile.

Rocío Noriega Pinner, mexicana, abogada de la Universidad Anáhuac del Sur de México (1993), LL.M de la Universidad de Texas en Austin (1994) y Diploma en Economía en la Universidad de Chile (2000). Actualmente es asesora del Grupo Bicameral de Transparencia del Congreso Nacional de Chile.



# LUIS MANUEL MIRANDA LÓPEZ

Letrado de las Cortes Generales. Adscrito a la Dirección de Asistencia Técnico Parlamentaria y a la Comisión de Interior.

# LA EXPERIENCIA PRÁCTICA DE LAS CORTES GENERALES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

**1.** La transparencia ha supuesto uno de los cambios más importantes en el funcionamiento de las instituciones públicas en los últimos años mejorando la relación con los ciudadanos en tanto que han crecido las demandas de mayor conocimiento de la actividad de los poderes públicos como elemento constitutivo de las sociedades democráticas.

España reguló, por primera vez y de forma completa, la transparencia en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTBG). Junto a las disposiciones generales en esta materia, se creó un mecanismo de acceso a la información pública: los portales de transparencia, siendo significativo el nombre otorgado.

Los Parlamentos han gozado de autonomía frente a los restantes poderes del Estado. Sin embargo, parecía poco plausible que el lugar donde reside la soberanía quedara fuera de la aplicación de las normas de transparencia. Como veremos, para respetar este ámbito de autonomía, se les ha dado un amplio margen para regular.

En las líneas que siguen se va a intentar esbozar la experiencia práctica de las Cortes Generales en materia de transparencia.

**2.** En las Cortes Generales se puede hablar de dos tipos de transparencia. El primero, el relacionado con las funciones constitucionales encomendadas (art. 66.2 CE): la función legislativa,

presupuestaria y de control. Pero también podemos hablar de un segundo tipo de transparencia, la relacionada con la Administración parlamentaria. Es pues que debemos, en todo caso, hacer un breve análisis de estos dos niveles de transparencia.

Uno de los principios estructurales de todo Parlamento es el principio de publicidad. El principio de publicidad, comúnmente identificado con el aforismo de “luz y taquígrafos”, permite que los ciudadanos fiscalicen la actividad de sus representantes en el ejercicio de las funciones que le son propias. Así, para que de cara a una nueva convocatoria de elecciones, se formen un juicio a la hora de emitir el voto. La manifestación de esta publicidad se constata a través de la publicidad de las sesiones tanto de Pleno como de Comisión. Ahora bien, si esta es la regla general, también los Reglamentos de las Cámaras contemplan algunas excepciones. Sin extendernos, en el caso del Congreso de los Diputados, en relación con las sesiones de Pleno, el artículo 63 establece que:

*“Las Sesiones del Pleno serán públicas con las siguientes excepciones:*

*1º. Cuando se traten cuestiones concernientes al decoro de la Cámara o de sus miembros, o de la suspensión de un Diputado.*

*2º. Cuando se debatan propuestas, dictámenes, informes o conclusiones elaboradas en el seno de la Comisión del Estatuto de los Diputados que no afecten a las incompatibilidades parlamentarias.*

*3º. Cuando lo acuerde el Pleno por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de la Mesa del Congreso, del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara. Planteada la solicitud de sesión secreta, se someterá a votación sin debate y la sesión continuará con el carácter que se hubiere acordado.”*

Respecto a las sesiones de Comisión, el artículo 64 señala que:

*“2. Las sesiones de las Comisiones, incluidas las de Investigación, serán secretas cuando lo acuerden por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de su respectiva Mesa, del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de sus componentes.*

*3. Serán secretas, en todo caso, las sesiones y los trabajos de la Comisión del Estatuto de los Diputados.*

*4. Las sesiones de las Comisiones de Investigación preparatorias de su plan de trabajo o las decisiones del Pleno, o de deliberación interna, o las reuniones de las Ponencias que se creen en su seno, no serán públicas.”*

En consecuencia, como se ve, a pesar de que el régimen general es la publicidad de las sesiones, existen excepciones.

Por otro lado, a través de las publicaciones oficiales (Diarios de Sesiones, Boletines Oficiales) toda la actividad parlamentaria está accesible a los ciudadanos, dado que es a través de estas publicaciones oficiales donde se encontrarán las iniciativas presentadas tanto por los grupos parlamentarios como por los parlamentarios individualmente considerados. Particularmente hay que destacar que desde el año 1996 todas las publicaciones están accesibles a través de la página web de cada Cámara.

A su vez, recientemente, se aprobaron las normas de publicidad relativas al régimen económico y de protección social y las declaraciones de actividades y bienes y rentas de los parlamentarios de tal suerte que, con independencia de su publicación de los Boletines oficiales, también están accesibles en el perfil de cada parlamentario en la correspondiente página web.

Sin embargo, toda esta publicidad no podemos considerarla como novedosa en el ámbito parlamentario porque, como se ha dicho, el principio de publicidad es inherente al funcionamiento del Parlamento, trasunto de la idea de democracia.

**3.** Es en el ámbito de la Administración parlamentaria donde se ha producido un avance significativo, en consonancia con los restantes poderes públicos.

El artículo 2.1 f) de la LTBG determina que las disposiciones de su título I (“transparencia de la actividad pública”) se aplicarán, según su apartado f), a: “[...] el Congreso de los Diputados, el Senado, [...], en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo”. Asimismo, la disposición adicional octava de la misma prescribe que “El Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas regularán en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de esta ley.”

En consecuencia, esta Ley vincula a las Cámaras en las funciones que desempeñan sujetas al Derecho Administrativo y serán sus propias normas internas las que se encarguen de desarrollar su aplicación concreta.

A este respecto, cada Cámara se ha dotado de sus propias normas. Ahora bien, el tratamiento de cada Cámara ha sido diferente. En este sentido, mientras que el Congreso de los Diputados no ha modificado su Reglamento, el Senado sí lo ha hecho. Así, el artículo 36.1 del Reglamento del Senado establece que corresponde a la Mesa *“f) Aprobar las normas que, en ejercicio de la autonomía del Senado, adapten las disposiciones generales del ordenamiento jurídico en materia presupuestaria, de control, de contabilidad y de contratación a la organización y funcionamiento de la Cámara y g) Aprobar las normas y adoptar las medidas que resulten precisas para garantizar la transparencia de la actividad de la Cámara y el derecho de acceso a la información pública del Senado.”*

El Congreso de los Diputados aprobó las Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo y la Mesa del Senado, con fecha 2 de diciembre de 2014, las Normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación, así como la Norma reguladora del derecho de acceso a la información pública del Senado.

De entre toda la regulación relativa a la transparencia en las Cámaras, me interesa destacar dos elementos instrumentales pero esenciales. De una parte, los portales de transparencia y, de otra, la existencia de unos órganos administrativos internos encargados de velar por el correcto funcionamiento de la transparencia parlamentaria.

**4.** Los portales de transparencia han supuesto una auténtica ventana para que los ciudadanos accedan a la información de las instituciones públicas. Qué duda cabe que las nuevas tecnologías han permitido desarrollar nuevas formas de acceso a la información. Sin embargo, en un mundo como el actual en el que predomina el exceso de información, la sistematización y gestión de la misma es un valor añadido que debe ser puesto en valor.

**“En un mundo como el actual en el que predomina el exceso de información, la sistematización y gestión de la misma es un valor añadido que debe ser puesto en valor”**

Como se ha señalado más arriba, la LTBG regula los portales de transparencia. Sin embargo, dentro de la autonomía de que gozan las Cámaras parlamentarias (artículo 72 CE), ellas han elaborado su propio diseño. Diseño que, por otra parte, cumple con los estándares de otros portales de transparencia.

Tomando como ejemplo el portal de transparencia del Congreso de los Diputados, se relacionan 5 apartados diferentes: sobre la transparencia, información institucional y organizativa, información económica, presupuestaria y contractual, información general y datos abiertos. Veamos cada uno de ellos.

En el apartado relativo a la transparencia se establece el marco jurídico en el que se desenvuelve tanto el Congreso de los Diputados como el propio portal de transparencia. En este caso, se relaciona tanto la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como las Normas para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. También encontramos el Reglamento de la Cámara y sus normas de desarrollo.

Mayor interés reviste la información institucional y organizativa. Este apartado lo podemos considerar como nuclear para entender el funcionamiento de la institución parlamentaria desde la perspectiva que le es propia, es decir, en el cumplimiento de las funciones que todo parlamento tiene encomendadas. Sin embargo, también se detalla cómo se organiza la administración parlamentaria.

En primer lugar, se describen las funciones que cumple el Congreso de los Diputados en el marco constitucional y dentro de la relación con otros poderes del Estado. No hace falta hacer hincapié en ello pues se han visto más arriba. A continuación, se recoge la descripción así como los titulares de los diferentes órganos del Congreso: Presidente, Pleno, Mesa, Junta de Portavoces, Diputación Permanente, Comisiones y Ponencias.

El epígrafe relativo a los diputados reviste especial interés. Comienza con la composición del Congreso, para luego desarrollar su estatuto, funciones y el régimen económico y de protección social. Sin embargo, en este apartado destaca lo relativo a las declaraciones de bienes y actividades. Más arriba hemos señalado que en años recientes se ha procedido a dar publicidad

a las declaraciones de bienes y actividades. Sin entrar en ello, la existencia de declaraciones de bienes es a efectos meramente de publicidad mientras que las declaraciones de actividades tienen efectos jurídicos en tanto que determinan la compatibilidad del ejercicio de la función parlamentaria con otro tipo de actividades. Por ello, acceder a esta información proporciona al ciudadano un conocimiento más certero de qué tipo de actividades realizan los diputados más allá de su propia condición. Junto con la información de los diputados, se encuentra la de los grupos parlamentarios y las funciones que desempeñan en el parlamento. Se ha dicho que la grupocracia constituye una de las características esenciales del funcionamiento actual de los parlamentos. En consecuencia, a pesar de que constitucionalmente tienen un reconocimiento limitado, los reglamentos y la práctica parlamentaria los han puesto en el primer nivel.

Como decía, en este apartado se analiza la administración parlamentaria. En ella, aparece un organigrama detallado junto con las funciones, normas de organización y personal, la oferta pública de empleo, el régimen económico de los altos cargos y el reconocimiento de las compatibilidades a los funcionarios.

Finalmente, este apartado se cierra con unos epígrafes interesantes para el mejor conocimiento de la actividad parlamentaria: las iniciativas parlamentarias, la documentación relativa a las iniciativas legislativas, los resultados de las votaciones de los asuntos tramitados y el acceso al medio de difusión de la actividad del Congreso de los Diputados: el Canal Parlamento y el Congreso en Directo.

El apartado referido a la información económica, presupuestaria y contractual constituye el centro de información de la actividad administrativa que realiza el Congreso de los Diputados. De hecho, *stricto sensu*, es el *leitmotiv* de la aplicación de la LTBG. En ella, podemos encontrar el Presupuesto del Congreso, su ejecución y cumplimiento, los contratos públicos, los convenios suscritos, las subvenciones y ayudas públicas y un capítulo final acerca de los bienes del Congreso, distinguiendo los inmuebles de los muebles y derechos como son el Patrimonio Histórico-Artístico, el Patrimonio bibliográfico y documental y los elementos de transporte. Sin embargo, por el interés reciente que ha despertado, el epígrafe relativo a viajes es uno de los más consultados. En él se relaciona directa o indirectamente – a través de enlaces- los desplazamientos de los diputados, el coste de tales desplazamientos y los informes y líneas generales de la actividad internacional de la Cámara, siempre actualizada.

El apartado relativo a la información es el que establece el canal de comunicación entre los ciudadanos y el Congreso como institución. Podemos definirlo como el elemento activo de la relación de transparencia en tanto que los anteriormente analizados constituyen un acceso pasivo a la información. En primer lugar, se recoge el formulario estandarizado para solicitar la información que se quiera, seguido de un apartado para consultar el estado de tramitación de la solicitud, información sobre las solicitudes de acceso y estadísticas. Sin embargo, como de inmediato veremos, no siempre se facilita la información requerida. En este caso, el ciudadano dispone de mecanismos a través de recursos para hacer valer su derecho. Así, en este mismo apartado se recogen las resoluciones de los recursos presentados ante la Mesa del Congreso. También se recogen las consultas más habituales y la información práctica.

El último apartado es el relativo a los datos abiertos en el que sólo se encuentran los resultados de las votaciones de las sesiones plenarias en formato reutilizable.

Queda descrito el portal de transparencia del Congreso de los Diputados como fotografía de lo que sucede de puertas hacia dentro tanto en su funcionamiento como órgano constitucional como en su vertiente administrativa.

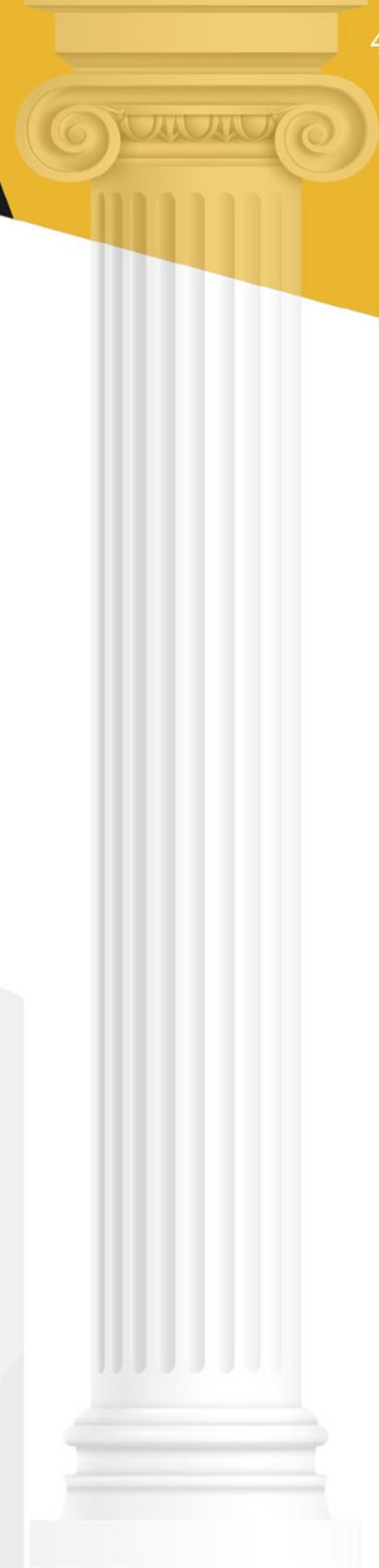
**5.** Como decía, existen órganos internos profesionalizados que velan por el cumplimiento de la transparencia. En primer lugar es de destacar que la Dirección de Comunicación de la Secretaría General del Congreso de los Diputados es quien contesta a las consultas de información que no susciten dudas o cuando dicha información estuviese publicada en la web del Congreso de los Diputados. Sin embargo, cuando la información sea solicitada a través del canal activo, corresponde al Secretario General, a propuesta de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo, resolver las cuestiones planteadas por tales solicitudes de información.

Junto a estas dos Direcciones, encontramos la Comisión de Acceso a la Información Pública del Congreso, compuesta por el Secretario General Adjunto para Asuntos Parlamentarios, el Secretario General Adjunto para Asuntos Administrativos, el Director de Asistencia Técnico-Parlamentaria,

el Director de Comunicación, el Director de Documentación, Biblioteca y Archivo y el funcionario responsable de la unidad que gestione los contenidos del Portal de Transparencia que ejerce la función de Secretario.

Su función esencial es el asesoramiento a la Mesa y al Secretario General en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como la elaboración de informes sobre las propuestas de resolución sobre las solicitudes de acceso a la información que puedan incurrir en alguno de los supuestos de denegación. Por otro lado, conoce el estado de tramitación de las solicitudes, propone a la Mesa del Congreso la adopción de criterios, recomendaciones, directrices o guías de buenas prácticas en materia de transparencia y acceso a la información y promueve actividades de formación en esta materia. Reflejo de esta actividad es la elaboración de un informe anual de actividades.

**6.** En último lugar y dado que los derechos valen lo que valen sus garantías, el derecho de acceso a la información tiene su reflejo en un sistema de recursos. En este caso, toda resolución expresa del Secretario General en materia de acceso a la información sobre la actividad del Congreso sujeta a Derecho Administrativo podrá recurrirse ante la Mesa del Congreso de los Diputados. La Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados abre la vía al recurso judicial.





# JUAN CARLOS RESTREPO

Senador de la República de Colombia. Vicepresidente  
por la República de Colombia del Parlamento Andino.

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA, TRANSPARENCIA Y GESTIÓN PARLAMENTARIA

Desde hace varias décadas, alrededor del mundo se han desarrollado diversos esfuerzos para lograr que la Administración Pública sea más transparente y equitativa, y que la ciudadanía en sus distintas expresiones tenga oportunidades para incidir en la definición de la política, más allá de los procesos estrictamente electorales. Esto, por cuanto se reconoce que en las sociedades actuales, no basta con que el ciudadano vote cada cierto tiempo por un candidato que al final no lo representa; sino que es necesario que se involucre activamente en la escena política y en la elaboración de programas sobre los asuntos que la atañen directa e indirectamente.

## ¿QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

La participación ciudadana se entiende como los mecanismos que permiten a todas las personas involucrarse en el qué hacer gubernamental, con la finalidad de fomentar la eficiencia, la eficacia y la transparencia de las políticas y servicios públicos (Gobierno de la República de Chile, s.f). Es un pilar fundamental del sistema democrático y ayuda a la construcción de una sociedad políticamente activa.

Este proceso participativo promueve la interacción y el diálogo entre la ciudadanía y las instituciones, con miras a hacer seguimiento a las acciones de los gobiernos y a los asuntos públicos. Igualmente, es un elemento por medio del cual, las decisiones gubernamentales ganan legitimidad, representan un proyecto público y generan conocimiento (Govern de les Illes Balears, s.f).

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA REGIÓN ANDINA**

En el caso de la región andina, el proceso de consolidación democrático acaecido a lo largo de las últimas décadas ha suscitado un mayor interés en la promoción de la participación, como elemento fundamental para la satisfacción de los derechos civiles y políticos. La Constitución Política de Bolivia de 2009 establece que la participación y el control social son elementos fundamentales de la gestión estatal en todos los ámbitos, e instaura la obligación de generar espacios participativos por parte de todas las entidades del Estado. Razón por la cual, señala que el pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas, y ejercerá control a todas las instituciones públicas, privadas o mixtas que administren recursos fiscales.

En lo que concierne a Colombia, la Constitución de 1991 allanó el camino hacia la consolidación de la democracia participativa como mecanismo para complementar y ampliar la democracia representativa. A partir de los años 90, se desarrolló una legislación especializada para promover la participación en diferentes ámbitos como el juvenil, el escolar, el cultural y el de justicia. Por este motivo, se crearon una serie de espacios e instituciones dedicadas a promover la participación en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas, tales como: los consejos de cultura, de juventud, los personeros estudiantiles, los consejos de paz, los jueces de paz, las veedurías ciudadanas y los conciliadores en equidad.

El Estado chileno ha promovido la asociación entre los ciudadanos y su participación en la generación de políticas públicas, a partir de la expedición de normas como la Ley 20.500 de 2011, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Esta ley establece, entre otras cosas, herramientas como el Consejo de la sociedad civil, cuentas públicas participativas, consultas ciudadanas y acceso a información relevante.

Por su parte, en Ecuador con la expedición de la Carta Magna del año 2008, la participación ciudadana adquirió una nueva perspectiva centrada en la soberanía popular, la cual identifica a personas colectivas y nacionalidades como titulares de derechos. De esta

manera, establece la participación como prerrogativa, que se expresa en mecanismos como la elección, participación, consulta, iniciativa, revocatoria, la proposición de obra y la fiscalización con herramientas diversas como el reclamo.

Finalmente, en el caso de Perú, la Constitución Política de 1993 reconoció el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos del Estado. Por tanto, a lo largo de los años se han venido instituyendo diversos mecanismos para que las personas participen en la toma de decisiones, tales como: la Iniciativa de reforma constitucional; el referéndum; la iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales; la consulta previa; la revocatoria de autoridades; los Consejos de Coordinación Regional; y la demanda de rendición de cuentas; entre otros.

### **¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA DEMOCRACIA?**

La democracia es una forma de gobierno donde los ciudadanos determinan los gobernantes que representarán sus intereses. Según el Banco de la República de Colombia hay tres tipos de democracia: directa, entendida como la participación del pueblo a través de referendos, asambleas o iniciativas ciudadanas; liberal, enfocada en la defensa de los derechos individuales y en la representación de los intereses ciudadanos; y representativa, en la cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones periódicas, libres y organizadas por el propio Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, la participación ciudadana es determinante para la democracia, ya que permite la expresión y debate entre diferentes inclinaciones políticas, así como la inclusión real de los ciudadanos en las decisiones colectivas. En definitiva, garantiza la autenticidad de la democracia por medio de la legitimación de los actos gubernamentales: “Sin participación ciudadana, la democracia pierde su razón de ser, representatividad y legitimidad” (Orozco, s.f.).

“La base fundamental para estructurar una visión de ‘Parlamento abierto’ recae en la concepción de ‘Gobierno abierto’”

### **¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA GESTIÓN PARLAMENTARIA?**

El grado de representación de diferentes sectores en la gestión parlamentaria ha ido aumentando considerablemente, y debido a la cantidad de intereses presentes, los parlamentos son una institución propicia para promover la participación ciudadana. En este orden, acrecientan la calidad de la democracia, fortalecen la rendición de cuentas y contribuyen a contrarrestar la tendencia de desafección política.

Anteriormente, la legitimidad de instituciones como los parlamentos, se justificaba mediante la elección popular de sus miembros, en el entendido de que estos representaban a los distintos grupos sociales en la vida política. Actualmente, la legitimidad se mide en términos de oportunidad o capacidad de participar efectivamente en la deliberación de las decisiones colectivas y de la justificación de dichas decisiones en términos convincentes (Carrasco, 2013).

Este espacio de intercambio de ideas, permite exponer la posición de diferentes grupos sociales cuyos intereses están contrapuestos y posibilita la conciliación de las diferencias. Algunos de los principales aportes de la participación de la sociedad en la gestión parlamentaria son: poner en contacto a la sociedad con los parlamentarios, reforzando la percepción social sobre la representatividad real de la institución; reforzar la legitimidad del Parlamento; proporcionar mayor transparencia al procedimiento legislativo; ejercer control democrático al procedimiento de elaboración de las leyes y fortalecer el papel del Parlamento en la tramitación de los proyectos de ley; incrementar la pluralidad; perfeccionar los mecanismos de recogida de información y la consolidación del contenido de las leyes (Carrasco, 2013).

No obstante, la participación de la sociedad en el procedimiento legislativo enfrenta una serie de riesgos y condicionantes. Por un lado, el procedimiento legislativo puede bloquearse, como consecuencia de la exposición de puntos de vista encontrados sobre una materia o de prácticas obstruccionistas; otro riesgo es encaminarse en la senda del corporatismo; y finalmente, en cuanto a los condicionantes, el procedimiento que se articule para permitir la participación social en el procedimiento legislativo debe

respetar la necesidad de que la decisión, en términos de votación, quede reservada a los parlamentarios (Carrasco, 2013).

No es de extrañarse que la ciudadanía ponga en tela de juicio la esencia de esta representación e incluso cuestione su poder. Carrasco (2013) indica que los parlamentos pueden ser percibidos como un espacio de negociación entre los líderes de distintos grupos sociales, influenciados por el partido político al que pertenecen. Razón por la cual, es difícil comprender si actúan inspirados por la indagación de las exigencias del interés general a partir de sus presupuestos ideológicos, por la defensa de concretos intereses sociales asumidos por los partidos políticos o por la defensa del interés grupal del partido al que pertenecen.

Debido a lo anterior, Caridad y Martínez (2016) establecen que el reto está en crear parlamentos abiertos. Para lograrlo, los parlamentarios deben colaborar con agentes sociales, y con las PMO (Organizaciones de Monitorización Parlamentaria), con el fin de fomentar la transparencia. Por otra parte, Veenhof, Wellman, Quell y Hogan (2008) hacen énfasis en la relación entre el uso de Internet y el aumento de la participación ciudadana. De igual forma, Coleman y Blumler (2009) apuntan a la tecnología como garante de la participación individual del ciudadano en la política.

En definitiva, los parlamentos deben procurar establecer mecanismos para la participación, fiscalización y evaluación de la comunidad a la toma de decisiones, la legislación y las políticas públicas. De esta forma, se respetan los intereses reales de la sociedad.

### **¿CÓMO LOGRAR UN PARLAMENTO ABIERTO?**

En este orden de ideas, la base fundamental para estructurar una visión de 'Parlamento Abierto', recae en la concepción de 'Gobierno Abierto'; el cual puede definirse "como una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos." (Sandoval 2013; 40)

Es así como, tomando los elementos de la anterior concepción, se debe hacer énfasis en que un 'Parlamento Abierto' se encuentra cimentado en cuatro pilares, a saber: la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación y tecnología como ejes estructurales de su relación con la ciudadanía.

La transparencia es "una cualidad que todo espacio del poder público debe observar para mantener una relación sana con la ciudadanía" (Transparencia y Gobierno Abierto, s.f). Los representantes populares deben comprometerse a realizar su mandato de cara a la ciudadanía y siendo transparentes en las decisiones que toman. Por su parte, la participación ciudadana hace referencia a la posibilidad que tienen los individuos para influenciar realmente los resultados del proceso de toma de decisiones y de formulación de legislación.

Por otro lado, la rendición de cuentas significa que existen los mecanismos necesarios para que los parlamentos respondan y sean evaluados por las leyes y actividades que desarrollan. Por último, la innovación y tecnología hace referencia a la inclusión de las nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC's-, como herramientas para construir una relación más cercana con la sociedad.

Desde esta perspectiva, los Parlamentos a través del uso de nuevas tecnologías pueden proveer una "cantidad ilimitada de informaciones disponibles vía Internet que poseen el potencial de permitirle al público un mayor conocimiento de las políticas públicas y una mayor capacidad de articulación social, con el empleo del correo electrónico, charlas virtuales (chats) y discusiones online" (Soares de Faira, 2013; 24), lo cual aumenta las posibilidades para que ciudadanos, gobiernos y parlamentos puedan interactuar en asuntos de interés público.

Este acceso fácil y libre a la información sobre las actuaciones de los parlamentos, tiene la posibilidad de transformarlos en un espacio en donde los ciudadanos pueden acceder y usar "datos útiles para la toma de decisiones, la comparación y, por supuesto, la rendición de cuentas" (Sandoval, 2013; 41) de las actuaciones de los representantes elegidos por voto popular.

En este sentido, es necesario precisar que el rol de los Parlamentos Abiertos debe estar enfocado en la consolidación de instituciones capaces de cumplir con sus funciones y responsabilidades de manera eficiente, accesible, e incluyente; que permitan lograr una participación democrática fuerte y un control político eficaz sobre las actuaciones de los gobiernos y los parlamentos.

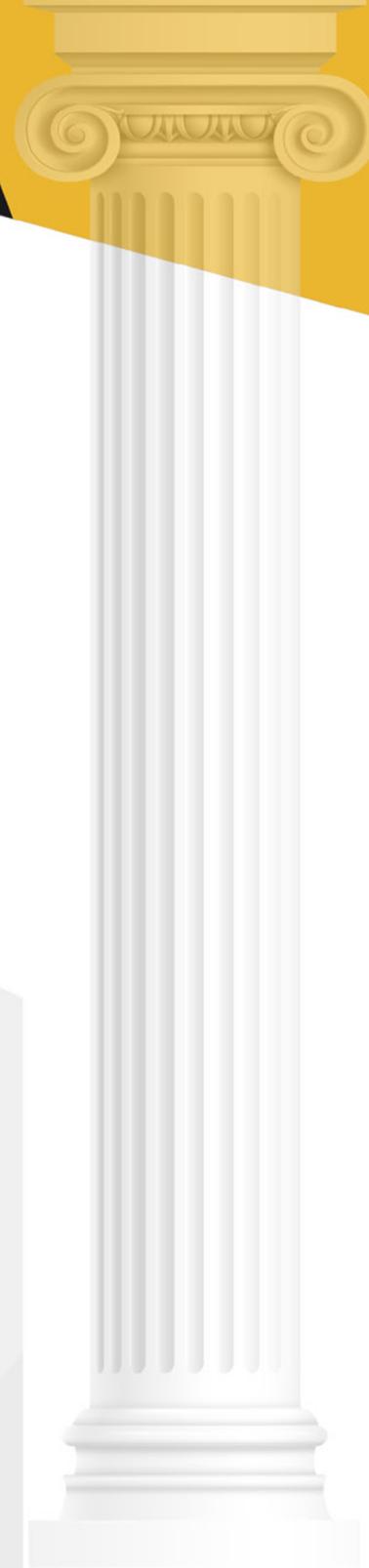
Desde esta perspectiva, el Parlamento Abierto y el uso de nuevas tecnologías que acerquen a los ciudadanos a la función Parlamentaria, se convierten en herramientas fundamentales para revertir la crisis de legitimidad que se ha presentado en los últimos años en algunos órganos legislativos.

Razón por la cual, hoy en día los sistemas democráticos abogan “por una mayor actuación de la esfera civil en el universo político para el ejercicio de mandatos, así como en el aspecto deliberativo, subrayando la necesidad de participación de la sociedad en los formatos y objetivos específicos del debate, que valoren la búsqueda de la ‘razón pública’” (Soares de Faira 2013; 32).

### CONCLUSIÓN

Quienes detentan el poder político deben entender que hoy en día, la participación de la sociedad en la toma de decisiones no se restringe a depositar el voto, sino que la ciudadanía exige, cada vez más, tomar parte activa en la discusión de asuntos que atañen a todos. En este orden, los estados deben generar mecanismos institucionales que promuevan la participación, y por su parte, la población debería asumirla como un deber ciudadano.

En el contexto de una sociedad cambiante, la democracia debe actuar en consecuencia. Por ello, la tecnología se ha convertido en una herramienta de construcción ciudadana, por medio de la cual, se puede ejercer control político como una forma de participación activa. En este sentido, se debería garantizar el acceso a los diferentes medios tecnológicos



como un derecho fundamental. El uso de internet se plantea así como una posibilidad de reactivación de las acciones cívicas. (Giraldo, 2012).

Asimismo, es notable que alrededor del mundo se ha profundizado la dimensión de la democracia. Dando lugar a un régimen más participativo, mediante la combinación de la democracia representativa y directa. De igual forma, la gestión parlamentaria ha fomentado la construcción de espacios en los que la ciudadanía realiza diferentes aportes. Ejemplo de ello es el Parlamento Andino, cuyos ejes misionales comprenden la participación ciudadana a través de programas democráticos de participación de jóvenes líderes, denominados 'Parlamentos Andinos Juveniles y Universitarios'.

En definitiva, la participación ciudadana en los asuntos políticos, genera la inclusión de los diferentes intereses en las decisiones colectivas. De esta manera, se afianza la confianza en los gobiernos y en las instituciones, garantizando que se dé respuesta a las demandas de la ciudadanía.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

Caridad, M., & Martínez, S. (2016). Gobierno y Parlamento abierto: la participación ciudadana en el tratamiento y visualización de la información pública. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 39(1), 47-56. doi: 10.17533/udea.rib.v39n1a07. <http://www.scielo.org.co/pdf/rib/v39n1/v39n1a07.pdf>

Carrasco, M. (2013). La participación social en el procedimiento legislativo. *Revista de Derecho Político* N.º 89, enero-abril 2014, págs. 175-204. Tomado de: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/viewFile/12800/11929>

Giraldo, S. (2012). Modelo de análisis del uso de internet para promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión pública (poderes Ejecutivo y Legislativo). *Signo y Pensamiento*, vol. XXXI, núm. 61, pp. 18-36. Tomado de: <http://www.redalyc.org/pdf/860/86025373002.pdf>

Gobierno Abierto, (s.f.) Qué es la participación ciudadana. Gobierno Chileno. Tomado de: <http://www.gobiernoabierto.gob.cl/que-es-la-participacion-ciudadana>

Govern de les Illes Balears, (s.f.) Qué es la participación ciudadana. Tomado de: [https://www.caib.es/sites/participacio/es/que\\_es\\_la\\_participacion\\_ciudadana-25201/](https://www.caib.es/sites/participacio/es/que_es_la_participacion_ciudadana-25201/)

Gobierno Abierto, (s.f.) ¿Qué entendemos por participación ciudadana? Tomado de: <http://participacionciudadana.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/que-es-participacion-ciudadana>

Orozco, M. (s.f.) Democracia y participación ciudadana. Tomado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan029956.pdf>

Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). Mecanismos de participación ciudadana. Recuperado de: [http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/mecanismos\\_participacion\\_ciudadana](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/mecanismos_participacion_ciudadana)

Sandoval Almazán, Rodrigo (2013). La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.

Soares de Faira, Cristiano (2013). El Parlamento Abierto en la Era de la Internet ¿Puede el Pueblo Colaborar con el Legislativo en la Elaboración de las Leyes, Centro de Documentación e Información Edições Câmara, Brasília.

Transparencia y Parlamento Abierto (s.f). Semana de la Transparencia y Parlamento Abierto. Tomado de: <http://transparenciayparlamentoabierto.senado.gob.mx/>

# La TRANSPARENCIA en los PARLAMENTOS

01

COLECCIÓN

Especialización Temática de la Red de Expertos de Parlamentos