Modifica la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, para establecer la obligación de recibir en las comisiones de ambas Cámaras a candidatos a cargos en cuyo nombramiento les corresponda intervenir

Boletín N°10700-07

Antecedentes Generales

Nuestro ordenamiento jurídico contempla la participación del Congreso Nacional en la designación de múltiples autoridades, ya sea en órganos unipersonales o en entidades colegiadas.

Hoy la Constitución Política de la República exige la intervención del Senado en el nombramiento de los ministros de la Corte Suprema, del fiscal judicial de dicha Corte, del Fiscal Nacional del Ministerio Público, de hasta cuatro ministros del Tribunal Constitucional, de los miembros del Consejo Directivo del Servicio Electoral y del Contralor General de la República.

Por su parte, diversas leyes contemplan la participación del Senado en el nombramiento de ciertas autoridades. Es así como se requiere de la intervención de la Cámara Alta en la designación de los miembros del Consejo del Banco Central, de los ministros suplentes del Tribunal Constitucional, de seis de los siete miembros del Directorio de Televisión Nacional, de los miembros del Consejo para la Transparencia, de dos consejeros del Instituto Nacional de Derechos Humanos, entre otros organismos, de los ministros de los tribunales ambientales, de los miembros del Consejo de la Alta Dirección Pública, de los miembros del Consejo Nacional de Pesca, de cuatro miembros del Consejo Nacional de Educación, de dos miembros del Consejo Directivo de la Academia Judicial, dos miembros Del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, dos miembros del Consejo Resolutivo de la Superintendencia de Casinos, de cuatro miembros del Consejo Consultivo Previsional, un representante en el Comité Calificador de Donaciones Privadas, dos miembros del Consejo Nacional del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, de los miembros del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y de los miembros del Comité de Auditoría Parlamentaria.

La Cámara de Diputados, a su vez, interviene en la designación de dos ministros del Tribunal Constitucional (los presenta ante el Senado para su aprobación o rechazo), un representante en el Comité Calificador de Donaciones Privadas, en el nombramiento de dos consejeros del Instituto Nacional de Derechos Humanos, dos miembros del Consejo Nacional del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, de los miembros del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y de los miembros del Comité de Auditoría Parlamentaria.

Pese a la participación de ambas Cámaras en la designación de tan relevantes autoridades, no existe en la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional norma

alguna que obligue a efectuar una audiencia previa, para escuchar el testimonio de los candidatos a servir tales cargos, antes de proceder a su nombramiento.

Si bien es cierto que el Senado suele recibir a los candidatos antes de ratificar su nombramiento, en una sesión de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, ello no siempre ocurre. Sin ir más lejos, los candidatos a desempeñarse como ministros del Tribunal Constitucional suelen ser designados sin mayor debate.

Por su parte, en la Cámara de Diputados, que como ya señalamos, interviene en la designación de ministros del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos, no existe la costumbre de escuchar a los candidatos a tales cargos, en forma previa a su nominación, ni menos existe norma alguna en el Reglamento de esta Corporación.

Experiencia comparada[1]

I) Estados Unidos

El procedimiento de las comisiones legislativas del Senado de los EE.UU para dar "consejo y asentimiento" a los nominados o candidatos presentados por el Presidente, tiene su base en la Constitución de los Estados Unidos de América, en las *Senate Rules* (Reglamento del Senado) y en las reglas de procedimiento de cada Comisión.

1. Marco Constitucional De acuerdo al artículo II, sección Segundo, de la Constitución de Estados Unidos de América, el Presidente: "Tendrá facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, con tal de que den su anuencia dos tercios de los senadores presentes, *y propondrá y, con el consejo y asentimiento del Senado, nombrará a los embajadores, los demás ministros públicos y los cónsules, los magistrados del Tribunal Supremo y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a cuya designación no provea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por ley.* Pero el Congreso podrá atribuir el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere convenientes, por medio de una ley, al Presidente solo, a los tribunales judiciales o a los jefes de los departamentos" (Archives,s/f).

De acuerdo a la norma indicada, la facultad de nombrar le corresponde al Presidente de la República, con el "consejo y asentimiento" del Senado.

Sin embargo, cabe precisar que la Constitución no establece un procedimiento específico para llevarlo a cabo (Masdeau,[2]).

---

[1] Documento elaborado por el Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones de la Biblioteca del Congreso Nacional

[2] Masdeau, J. (2013). La selección de magistrados del Tribunal Constitucional. Memoria para optar al grado de Doctor de la Facultad de derecho de la Universidad

De acuerdo a Rybicki[3] el procedimiento en el Senado se denomina Proceso de confirmación y se tramita conforme a los llamadas "Audiencias de las comisiones investigativas"[4]. Éste procura, de manera objetiva, examinar las calificaciones de los nominados y cualquier potencial conflicto de interés. Por otra parte, en ellas los senadores pueden influir políticamente, a través de rechazar nominados u obtener promesas de ellos, antes de dar su consentimiento.

2. Ingreso y reglas de cada comisión Por costumbre, siguiendo a Rybicki, el Presidente envía la nominación por escrito. Una vez recibida es remitida a las comisiones pertinentes (*Senate Rule,* XXXI) que pueden ser más de una.

De acuerdo a Masdeau en la nominación, existe lo que algunos autores llaman "*presumption of confirmation*", una presunción de que la persona escogida por el Presidente de los Estados Unidos para un cargo importante debe ser capaz de desempeñarlo. Por esa razón, según el autor, "*los debates de confirmación no suelen tratar sobre los méritos del candidato, sino más bien sobre si existen razones que pudieran hacerlo inadecuado para el puesto".*

Algunas comisiones tienen reglas escritas propias relativas al proceso de Audiencias de las Comisiones Investigativas seguidas ante ellas (*Senate Rule*, XXVI, 26.2). En este sentido, reglas estándares son por ejemplo:

- Generación de una biografía resumida del candidato.
- Información financiera del candidato, con sus activos y pasivos. En este caso, la comisión precisa de si se puede o no hacer pública dicha información.
- Determinar plazos mínimos para las diversas acciones de la comisión, tales como establecer días para las audiencias y votaciones, separados incluso por semanas.
- Reglas sobre las votaciones y su computo (mayoría, unanimidad, voto del presidente en caso de empate, etc.)

Particularmente, existen comisiones que han establecido etapas para este proceso: recepción de una preaudiencia de información, audiencia con el candidato, distribución de las transcripciones de la audiencia a quienes votaran y votación de la comisión.

3. Información e investigación: A veces las comisiones, autorizadas para ello, revisan información (parcial o total) generada desde el FBI (*Federal Bureau of Investigation*) para la Presidencia de los Estados Unidos, quien la ha requerido para su nominación. Este material, en algunas comisiones es revisado sólo por el Presidente de la Comisión, o por él y un miembro de la oposición, e incluso por cualquiera que lo requiera.

Complutense de Madrid.

[3] Rybicki, E. (2015a) Senate consideration of Presidential nominations. Committee and floor procedure. Congressional Research Service, Library of Congress.

[4] *Committee investigations and hearings,* en ingles.

Asimismo, se revisa el formulario oficial de información financiera del Gobierno de los Estados Unidos, denominado *Executive Personnel Financial Disclosure Report,* completado por el nominado, para la Presidencia de dicho país. Además, se analizan los comentarios que hacen funcionarios de Agencias determinadas y de la *Office of Government Ethics.* Estos antecedentes financieros son públicos.

En particular, en el caso de los candidatos a ocupar una plaza en la Suprema Corte (llamados *Justices*), se realizan dos investigaciones: la primera, de naturaleza privada, a partir de fuentes públicas. En ésta se revisan los archivos y credenciales profesionales del candidato. La segunda investigación, es dirigida por el FBI y se centra en sus asuntos financieros personales del candidato y es dirigida por los funcionarios del Departamento de Justicia, con ayuda de la Casa Blanca (Rybicki).

Rybicki asevera que algunas comisiones (no todas necesariamente) también llevan adelante su propia investigación. Así, por ejemplo, remiten al nominado un cuestionario escrito que esperan sea respondido antes de la Audiencia, y así poder generar un segundo cuestionario que aplicarán precisamente en la Audiencia. Otras comisiones remiten a sus pares de los congresos estatales, cartas requiriendo su opinión sobre el candidato, consultando si le dan su apoyo. En particular, el *Committe on the Judiciary*, tiene un equipo de investigadores propios, los que pueden recibir asistencia del FBI y la GAO (*Government Accountability Office*, servicio del Congreso de los EEUU).

Para el caso de la nominación de los *Justice*, el mismo *Committee on* the *Judiciary* del Senado ha requerido en el cuestionario, se informe lo siguiente (McMillion[5]):

- Información completa de los empleos del candidato.
- Lista de todas las organizaciones en las cuales el nominado ha sido miembro.
- Lista de todas sus publicaciones escritas y declaraciones públicas.
- Cargos que ha tenido en la Judicatura.
- Si ha sido juez, los 10 principales casos que ha presidido.
- Las menciones de sus opiniones escritas o en las que ha participado siendo miembro de un panel.
- Lista de los casos en que ha sido recusado, por los litigantes o partes, por conflicto de interés, con mención a los fundamentos invocados.
- Identificación de cualquier cargo o posición que haya tenido en una campaña política.
- Experiencia docente, incluyendo el nombre de los cursos y las materias principales que enseñó.
- Las fuentes, las cantidades y las fechas de todos los ingresos tributables por percibir
- Las fuentes, las cantidades y las fechas de todos los ingresos tributables percibidos en el año calendario.
- Potenciales conflictos de interés.
- Una descripción de los casos y del tiempo destinado a la ayuda de beneficencia.

[5] McMillion, B (2015). Supreme Court Appointment Process: Consideration by the Senate Judiciary Committee. Congressional Research Service, Library of Congress.

La autora (Rybicki), plantea que no es poco usual que los nominados deban reunirse, antes de la Audiencia, con los asesores de los senadores, donde se busca conocer al candidato y no se tratan temas de fondo. Asimismo, a veces los nominados se reúnen con el Jefe de Consejeros de la Comisión (equivalente a un secretario de comisión) para revisar los informes financieros y cualquier potencial materia de conflicto de interés.

4. Audiencias: Rybicki plantea que no todas las nominaciones pasan por la etapa de Audiencia y que éstas varían en su naturaleza y duración. A veces, sólo el nominado presta testimonio *(testifies*), en otras ocasiones la Comisión además invita a un tercero (testigo, *witnesses)*, quien podrían ser incluso un miembro de la Cámara de Representantes del Congreso[6].

Algunas Audiencias abordan temas generales. En otras ocasiones se tratan materias específicas asociadas a programas de política pública, tratando de influir en el candidato (Rybicki).

Adicionalmente a la discusión eventual sobre política pública, en las Audiencias se analizan las calificaciones personales del nominado y sus potenciales conflictos de intereses. Incluso, los senadores pueden preguntar por temáticas particulares de interés de sus votantes y remitir preguntas escritas después de la Audiencia para que sean respondidas de la misma manera.

Suele suceder que los senadores, como miembros de la Comisión, aprovechan la instancia para obtener compromisos futuros de colaboración del candidato con la instancia legislativa.

Rybicki destaca que, en las nominaciones relevantes, la primera Audiencia con el nominado es sólo una de muchas otras donde deberá concurrir.

Masdeau en particular sobre el nombramiento de los *Justices,* plantea que existe una polémica sobre qué tienen derecho a preguntar los miembros del *Committee on the Judiciary* en las sesiones de confirmación. Según el autor, los limites más extremos son: “por un lado el examen más implacable de la conducta personal del candidato y por el otro el afán por obtener un retrato absolutamente preciso del perfil ideológico del candidato para poder “predecir” sus futuras posiciones en los debates de interpretación constitucional de mayor relevancia política”.

De acuerdo a la *Senate Rule XXVI*[7], las Audiencias están abiertas al público por regla general, sin embargo por voto de la mayoría pueden ser reservadas. De la misma manera, las declaraciones (del nominado o de los testigos) se encuentran disponibles en la página web de la Comisión. Incluso las Audiencias pueden ser impresas.

---

[6] Cabe mencionar que la minoría tiene el derecho a convocar a sus testigos, en el procedimiento, al menos durante un día, *Senate Rules* XXVI, 26.4.d

[7] En particular, *Senate Rules*, XXVI, 26.5.b

Por último, el quórum para sesionar en estas Audiencias (especialmente para oír a los testigos) varía de comisión en comisión, pudiendo ser menor a la mayoría de los miembros.

II. España (Congreso de los Diputados)

En el Congreso de los Diputados, desde 2000 existe la Comisión Consultiva de Nombramientos[8].

Esta Comisión fue creada mediante una Resolución de la Presidencia del Congreso, de 25 de mayo de 2000, y que trata sobre la intervención de la Cámara en el nombramiento de Autoridades de Estado. La naturaleza de la Comisión es consultiva.

En particular, la Resolución desarrolla e implementa lo dispuesto en el Título XII del Reglamento de la Cámara, respecto de la "propuesta de designación de los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial así como en los restantes supuestos en los que la ley atribuye al Congreso la facultad de proponer, aceptar o nombrar directamente personas para ocupar cargos públicos al servicio de Altas Instituciones del Estado". En concreto, la Comisión debe informar al Pleno de la Cámara acerca de la idoneidad de las personas propuestas para acceder a los diferentes cargos. Para Santaolalla[9], este procedimiento busca garantizar que "determinadas funciones estén a cargo de personas que gocen de un mínimo de legitimidad democrática, legitimidad que les viene precisamente por el hecho de ser elegidas por las Cortes".

La Comisión, para cumplir con su mandato, debe examinar, de manera previa, a la votación, las candidaturas presentadas por los Grupos Parlamentarios, cuando la Constitución o las leyes lo determinen.

La Resolución determina que cuando el Congreso de los Diputados deba efectuar una propuesta para la designación de personas o proceder al nombramiento directo de éstas, la Mesa del Congreso, a iniciativa propia o a instancia de los órganos o instituciones correspondientes, acordará la apertura de un plazo para la presentación de candidaturas.

[8] Figura similar existe en el Senado de España, ver Reglamento del Senado, artículo 49.2

[9] Santaolalla. F. (2013). Derecho Parlamentario Español. Dickinson S.L: Madrid.

El Reglamento exige, en primer lugar, que las candidaturas presenten los siguientes antecedentes, que han sido calificados de acuerdo a Sánchez[10] y Pauner[11] como objetivos y vinculados a las capacidades y al mérito:

- Propuesta de la nominación por escrito.
- Currículum vitae de cada candidato, en el que se especificarán sus méritos profesionales y académicos
- Documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos formales establecidos por la Constitución y las leyes.
- Otras circunstancias o antecedentes que, en opinión del Grupo Parlamentario proponente, manifiesten la idoneidad del candidato para el puesto.

En cuanto al procedimiento para examinar a los candidatos, el Reglamento dispone que la Comisión Consultiva debe proceder al examen de los antecedentes de las candidaturas presentadas. Si se aprueban los requisitos, se determinará (por iniciativa de la Comisión Consultiva o del Grupo Parlamentario que lo presenta) la comparecencia personal del candidato la que, en todo caso, es voluntaria[12].

Durante la comparecencia los miembros de la Comisión Consultiva podrán solicitar al candidato aclaraciones sobre cualquier aspecto relacionado con su trayectoria profesional o académica o sobre sus méritos personales.

En esta instancia, la Presidencia velará por el respeto de los derechos del compareciente y no admitirá aquellas preguntas que pudieran menoscabar o poner en cuestión indebidamente su honor o intimidad.

Cabe mencionar que las comparecencias y las deliberaciones posteriores seguirán el régimen general de publicidad de las sesiones, es decir no serán públicas. No obstante, podrán asistir los representantes debidamente acreditados de los medios de comunicación social, excepto cuando se determine realizarlas a puertas cerradas.

Por último, en cuanto al voto para el procedimiento de adopción de acuerdos, la Resolución efectúa una remisión a lo previsto en el artículo 39.4 del Reglamento del que prevé que la adopción de decisiones sea “siempre en función del voto ponderado”, es

---

[10] Sánchez, J. (2001). La Comisión consultiva de nombramientos del Congreso de los Diputados. Algunas reflexiones a propósito de la resolución de la Presidencia del Congreso de 25 de mayo de 2000”. En: Corts, Anuario de Derecho Parlamentario. Valencia: Corts Valencianes, pp. 153-177, p. 156.

[11] Pauner, C. (2007). Autoridades y Parlamento en España: Cinco aspectos críticos. En: Orón, G. (ed). Diálogos jurídicos España-México Tomo I. Castelló de la Plana: Universitat Jaume I, p. 149-176. También disponible en: http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area05/GT19/PAUNER-Cristina(UJI).pdf (Mayo, 2016).

[12] En el Senado, en la Comisión de Nombramiento, se sigue similar procedimiento, ver Reglamento del Senado, artículo 185.

decir proporcional a la fuerza numérica de cada Grupo Parlamentario en el seno de la Cámara (Pauner[13]).

Como se puede apreciar, existe en el derecho comparado la práctica de someter a los candidatos a diversos órganos del Estado a audiencias donde exponen, entre otras materias, sobre su curriculum, sus antecedentes académicos y sobre eventuales conflictos de interés que pudieran tener.

Quienes suscribimos la presente iniciativa tenemos la firme convicción que, en general, tanto el Senado como la Cámara, han ejercido sus atribuciones de manera responsable, designando a personas idóneas para cada uno de los cargos en los que han debido participar en su nominación.

Sin embargo, se han generado legítimos cuestionamientos respecto de determinados nombramientos, tanto en razón de las personas nominadas, como respecto del procedimiento seguido para ello. En algunos casos, la negociación política, consustancial a órganos de la naturaleza del Congreso Nacional, no ha dejado paso al legítimo escrutinio de la ciudadanía respecto del mérito de las personas nombradas, como de las consideraciones que se tuvieron a la vista para proceder a su nombramiento.

Más aún, algunos han llegado a estimar que determinados cargos han constituido verdaderos “premios de consuelo” para algunos candidatos derrotados en su carrera al Congreso Nacional.

A nuestro entender, el establecer un procedimiento o instancia que permita evaluar la idoneidad de las personas nominadas, las cualidades que lo hacen merecedor al nombramiento, su experiencia laboral y académica, la eventual presencia de conflictos de interés, entre otras materias, contribuirá a garantizar que quienes resulten nombrados tengan las competencias que cada cargo exige.

En virtud de lo expuesto, los diputados abajo firmantes vienen en presentar el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo único: Modifícase la ley N°18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, para incorporar el siguiente Título VI, nuevo, pasando los actuales Títulos VI y VII a ser Títulos VII y Títulos VIII respectivamente:

---

[13] Pauner, C. (2007). Autoridades y Parlamento en España: Cinco aspectos críticos. En: Orón, G. (ed). Diálogos jurídicos España-México Tomo I. Castelló de la Plana: Universitat Jaume I, p. 149-176. También disponible en: http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area05/GT19/PAUNER-Cristina(UJI).pdf (Mayo, 2016).

“Título VI

AUDIENCIAS PARA RECIBIR A PERSONAS PROPUESTAS PARA CARGOS EN QUE EL CONGRESO NACIONAL PARTICIPA EN EL PROCESO DE DESIGNACIÓN

Artículo 58 bis: El Senado y la Cámara de Diputados establecerán en sus respectivos reglamentos las Comisiones que recibirán en una o más audiencias a aquellas personas que han sido propuestas para cargos en que una o ambas Cámaras participan en su proceso de nombramiento.

En la audiencia los integrantes de cada Comisión podrán requerir información sobre los antecedentes académicos o profesionales del candidato, sobre su idoneidad para el cargo al que ha sido propuesto y respecto de la existencia de eventuales conflictos de interés que pudieran afectarles.”

OSVALDO ANDRADE LARA
DIPUTADO

GABRIEL BORIC FONT
DIPUTADO