INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL PROYECTO QUE 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° 10.700-07-1

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en moción de las diputadas señoritas Cariola, doña Karol; Cicardini, doña Daniella y Fernández, doña Maya y de los diputados señores Andrade, don Osvaldo; Bellolio, don Jaime y Boric, don Gabriel.

Para el despacho de esta iniciativa, S.E. la Presidenta de la República ha hecho presente la urgencia la que ha calificado de “suma” para todos sus trámites constitucionales, motivo por el cual esta Cámara cuenta con un plazo de 15 días para afinar su tramitación, término que vence el día 9 de noviembre próximo por haberse dado cuenta de la urgencia en la Sala el día 25 de octubre, recién pasado.

Durante la discusión de este proyecto de ley, vuestra Comisión contó con la asistencia de la Directora de Incidencia de Espacio Público, señora María Jaraquemada y del asesor legislativo de la Fundación Jaime Guzmán, señor Héctor Mery.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1) La idea matriz o fundamental del proyecto es la de disponer que los reglamentos de ambas cámaras del Congreso Nacional establecerán un procedimiento o instancia para que sus comisiones evalúen la idoneidad de las personas nominadas a cargos en cuyo nombramiento les corresponda intervenir.

2) Normas de carácter orgánico constitucional.

Reviste este carácter el artículo único del proyecto de ley en informe, según lo dispuesto por el Tribunal Constitucional, en el considerando primero de su sentencia Rol N°91-89, de 18 de enero de 1990.[1]

3) Normas de quórum calificado.

[1] “1°.- Que el ámbito de la ley orgánica constitucional relativa al Congreso Nacional a que hace referencia la Constitución Política, debe entenderse que no se encuentra limitado a los casos que la Carta Fundamental expresamente señala, como son las materias relativas a la tramitación interna de la ley, a las urgencias, a la tramitación de las acusaciones constitucionales y a los vetos de los proyectos de reforma constitucional y a su tramitación, a que aluden los artículos 48, N° 2, 71 y 117 de la Constitución Política.

No hay.

4) <u>Requiere trámite de Hacienda.</u>

No.

5) <u>El proyecto fue aprobado, en general, por unanimidad</u>.

En sesión 220ª, de 28 de septiembre de 2016, se aprobó en general por unanimidad.

Votaron por la afirmativa la diputada señora Turres, doña Marisol y los diputados señores Monckeberg, don Cristián; Sabag, don Jorge; Saldívar, don Raúl; Soto, don Leonardo y Squella, don Arturo.

6) <u>Se designó Diputado Informante al señor Soto, don Leonardo.</u>

****

I.- <u>ANTECEDENTES GENERALES.</u>

1.- <u>Fundamentos de la moción.</u>

Señalan los mocionantes que 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,

---

La ley orgánica del Congreso Nacional, respondiendo a su carácter de tal, puede abordar otros muy diversos aspectos de la función legislativa y de las atribuciones y funciones que corresponden a la Cámara de Diputados, al Senado y a los miembros de éstos.

No obstante, no correspondería calificar con el carácter de ley orgánica constitucional todo lo atinente al funcionamiento del Congreso Nacional, ya que existen materias que, sin ser complementarias necesariamente de esas funciones, pasan a adquirir el carácter de ley común, como es el caso de las plantas del personal, de la estructura de secretarías, de los recursos y de la seguridad interna;".

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[2]

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:

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

“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,[3]).

De acuerdo a Rybicki[4] el procedimiento en el Senado se denomina Proceso de confirmación y se tramita conforme a los llamadas “Audiencias de las comisiones investigativas”[5]. 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.

---

[3] 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 Complutense de Madrid.

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

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

- 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.

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[6]):

- 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.

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

- 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.

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[7].

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.

[7] 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

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*[8], 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.

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[9].

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[10], 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

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

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

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

propia o a instancia de los órganos o instituciones correspondientes, acordará la apertura de un plazo para la presentación de candidaturas.

El Reglamento exige, en primer lugar, que las candidaturas presenten los siguientes antecedentes, que han sido calificados de acuerdo a Sánchez[11] y Pauner[12] 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[13].

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 decir proporcional a la fuerza numérica de cada Grupo Parlamentario en el seno de la Cámara (Pauner[14]).

---

[11] 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.

[12] 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).

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

[14] 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).

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 currículum, 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.

2.- <u>Descripción del proyecto.</u>

El proyecto consta de un artículo único, en virtud del cual se agrega un Título VI a ley N°18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, compuesto por un artículo 58 bis que obliga al Senado y a la Cámara de Diputados a establecer en sus reglamentos las Comisiones que recibirán a aquellas personas que han sido propuestas para cargos en que una o ambas Cámaras participan en su proceso de nombramiento.

Además, se consagra la facultad para los integrantes de ellas para 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.

II.- <u>DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR DEL PROYECTO</u>.

1.- <u>Discusión General.</u>

El proyecto de ley en informe fue aprobado, en general, por vuestra Comisión en su sesión 220ª, de fecha 28 de septiembre del 2016, por unanimidad.

Votaron por la afirmativa la diputada señora Turres, doña Marisol y los diputados señores Monckeberg, don Cristián; Sabag, don Jorge; Saldívar, don Raúl; Soto, don Leonardo y Squella, don Arturo.

Durante la discusión general, **la Directora de Incidencia de Espacio Público, señora María Jaraquemada**, expresó que, tanto el Senado como la Cámara de Diputados participan en la designación de integrantes en diversas instituciones públicas. Así, mientras la Cámara de Diputados participa en 6 designaciones, el Senado lo hace en 24 casos.

Al respecto, ninguno de los reglamentos dispone alguna regla sobre estas situaciones, por lo que no hay estándares comunes en la materia, y en tanto las entidades sobre las cuales se actúa tienen en varios casos significativas competencias técnicas, incluso muchos tienen rangos autónomos, y con roles fiscalizadores, entonces era relevante que los elegidos tuvieran las competencias necesarias para cumplir adecuadamente la función para la que se les designaba. En tal sentido, hoy tanto la ciudadanía como la opinión pública han demandado mayores estándares de transparencia y participación en tales designaciones, y este boletín logra un estándar común en la materia.

En julio pasado, un conjunto de personas y agrupaciones interesadas en materia de probidad y transparencia propusieron en una declaración pública que en los procesos de designación existan ciertos estándares, tales como que haya audiencias públicas durante el examen de los candidatos, permitir un mínimo de tiempo para la revisión de antecedentes de los mismos, y esa propuesta fue conocida como ‘no al cuoteo’. Esa frase indujo a errores, pues se interpretó algo que no se planteó, que era sustituir al congreso en el proceso de designaciones.

En cuanto a las recomendaciones al proyecto de ley, hizo presente que en el Senado existe la costumbre de hacer la audiencia en que la persona expone y contesta dudas de los senadores, y la comisión elabora un informe donde propone aprobar o rechazar la designación. En cambio, en la Cámara de Diputados no se hacen audiencias, por ello era adecuado que se establezca en la ley orgánica que se hagan estas audiencias y que los reglamentos dispongan como se realizan, en cuanto a sus detalles. Con todo, lo que sí debiese agregarse es que la comisión emita un informe con una recomendación, fundada en los antecedentes recabados, para los que demás integrantes de la corporación tengan antecedentes suficientes para resolver.

Asimismo, esta Cámara tiene la costumbre de transmitir casi todas las sesiones de comisión, muy pocas no lo hacen, la de Hacienda por ejemplo, pero casi todas las comisiones transmiten por streaming, cuestión que no ocurre en el Senado. Es cierto que en los últimos nombramientos, tales como de la Contraloría General de la República, Servicio Electoral o del Ministerio Público se transmitieron, pero ello fue una decisión voluntaria del Senado. Dichos nombramientos han tenido interés por parte de la opinión pública y su publicidad

ha servido, por lo que estas audiencias debiesen por ley transmitirse públicamente y quedar en un repositorio para su posterior revisión. Esto permite un mayor escrutinio social, para tener a la vista cuales fueron los antecedentes tenidos a la vista por la comisión al momento de resolver.

De igual manera, es necesario que medie un tiempo mínimo entre la época de la audiencia y el momento de la votación en sala. En Estados Unidos es así, para que opere el filtro de la opinión pública, no se trata de hacer un escrutinio de la vida personal del postulante, pero tratándose de organismos muy importantes, como el Servicio Electoral, al cual se le han otorgado significativas nuevas atribuciones, es importante que las personas cumplan con el mérito para estar en ese cargo, y con características de autonomía para logra ser fiscalizador. Esto protege tanto a la entidad que integrará el postulante, para que se integre por personas idóneas, como asimismo al Congreso Nacional, para nombrar a personas teniendo suficiente información. Siempre se oyen reclamos de los senadores relativo a que el Ejecutivo pone urgencia para el despacho de los nombramientos, y de esa forma no tienen oportunidad para recabar antecedentes suficientes para resolver.

Una confusión que se generó con la declaración ‘no más cuoteo’, era sobre la membresía política del candidato. No se trataba que fueran apolíticos, era difícil que lo fueran, pero sí en cambio que en ciertos casos, como el Servicio Electoral, los candidatos tuvieran cierta independencia de las personas que les tocaría fiscalizar.

El diputado señor Squella consultó por qué tenía que ser materia de ley, no le calzaba. Si se va a la redacción del proyecto, qué pasa si no se cumple el procedimiento, igual sería válido el nombramiento. Si no se llama a audiencia pública, el nombrado no podría asumir, pero eso acá no se dispone tal sanción. Si se trata de disponer que las comisiones 'podrán' requerir información, no es necesario una ley para pedir información. La verdad, para decir cuáles son las comisiones que deben conocer los antecedentes, habría bastado una referencia general. En el fondo, a lo que se apunta es correcto, pero podría ser más sencillo el proceso.

La representante de Espacio Público señaló que la duda es válida, y ha surgido en el Senado en un proyecto sobre probidad y transparencia, y se ha planteado cuestión sobre por qué no bastaría que el contenido de ese proyecto esté en un reglamento.

El asunto es que cuando no queda en la ley, siquiera de forma general, en la Cámara de Diputados y el Senado no hay uniformidad de procedimientos, y no hay estándares comunes. Lo básico debía quedar en la ley orgánica, y el detalle podrá estar en el reglamento o en resolución de la Sala.

Compartía que el nombramiento debiese ser inválido si no se cumple el procedimiento de audiencias públicas, y recordó que si no se establece la publicidad, en la Cámara de Diputados el proceso será transmitido, y no lo será en el Senado, por lo que era bueno tener estándares comunes.

El diputado señor Squella expresó que si se quiere exigir la publicidad, ahí sí se entiende la necesidad de la ley. Los estándares comunes y generales debiesen disponerse por ley, y en lo particular, bastarían los reglamentos. Consultó en qué están pensando en la regulación de comisiones, toda vez que hay 24 autoridades en que el Senado participa en su designación.

El diputado señor Soto señaló que las designaciones tienen vinculaciones temáticas distintas a los asuntos que conoce la Comisión de Constitución. Así, nombramientos en el Consejo de la Cultura, en materia de telecomunicaciones, consultó si se ha pensado en una comisión única, o que sea tratado en comisiones afines a las materias.

La representante de Espacio Público manifestó que debiese ser similar a como se conocen los proyectos de ley. En el Senado, el nombramiento en Televisión Nacional fue conocido por la Comisión de Gobierno, los de Banco Central los conoció la de Hacienda, es un tema que ni siquiera es de reglamento, lo decide la Sala.

2.- <u>Discusión Particular.</u>

<u>Artículo único</u>

El diputado señor Andrade, don Osvaldo, formuló indicación para incorporar en su inciso primero, a continuación de la expresión “audiencias” la palabra “públicas”.

El diputado señor Soto estimó que podría ser redundante redactar que las audiencias fuesen públicas, pues las son públicas por defecto. Asimismo, la redacción no era tan clara, pues al aludir a aquellas personas que han sido propuestas en que una o ambas, podría plantearse que incluye a algunas autoridades del interior de las Cámaras, podría ser entendido como que también se le aplique esta indicación a la designación de cargos internos de las Corporaciones, cuando entendía que el proyecto se refiere a autoridades en que la Constitución le asigna que el nombramiento se produzca por acuerdo de las cámaras respectivas. La redacción podría confundir, podría buscare una redacción más clara, no tenía una solución, era una cuestión a discutir.

El diputado señor Ceroni (Presidente) señaló que habría que leer las otras disposiciones para tener una imagen global del proyecto, pues antes sólo el Senado era el que recibía este tipo de procedimientos, son pocos los casos, nunca había participado la Cámara y ahora recientemente se está actuando.

El asesor legislativo de la Fundación Jaime Guzmán, don Héctor Mery, expresó que hay cargos en los que la discusión se hace desde acá, origen en la Cámara de Diputados pero debe pasar la propuesta al Senado, ahí la hipótesis de nombramientos en el tribunal Constitucional, y otros en que son designaciones autónomas, como en el Consejo del Instituto Nacional de Derechos humanos.

Sobre el carácter público, recordó una ocasión en que se pidieron antecedentes curriculares del candidato, y dado que podía ocurrir un cuestionamiento público, para que no ocurriera una divulgación de antecedentes específicos, se requirió pedir los antecedentes en una audiencia a la que se dio el carácter de secreta.

El diputado señor Rincón manifestó que la ley orgánica del Congreso Nacional no contempla ni audiencia para este tipo de actuaciones, ni el carácter que ellas tienen. Todo se basa en una tradición del Senado en dar publicidad a sus audiencias, aun cuando ha habido algunas que se han realizado no con la total publicidad, pero por tradición antes que por una norma que así lo contemple han regulado su actuar.

En la Cámara de Diputados ni siquiera hay audiencias. Los nombramientos han pasado por propuestas de la Mesa a la Sala, y por lo tanto, lo que ha hecho la Secretaría de la Corporación es un chequeo de los antecedentes formales. Si se pide un abogado, no se presentará alguien que no lo sea.

Es cierto que la Cámara tiene menor participación que el Senado en este tipo de actuaciones, ya la constitución vigente dispone menores actuaciones que la de 1925, donde hasta la designación de los embajadores pasaba por el Congreso Nacional, hoy la participación es bastante nimia, y quien tiene preeminencia es el Senado. Por su propia naturaleza esta actuación debiese ser pública, pero en la Cámara nunca han existido audiencias. En tal sentido, establecer que los reglamentos deberán instalar esas audiencias, y deberán regularlo, era un avance en función de los principios de publicidad.

El diputado señor Squella señaló que había elementos que se mezclaban. Una cosa era lo público de los actos o antecedentes, cuestión garantizada según el artículo 8° de la Constitución Política, el cual también dispone las causales de reserva o secreto. Pero otra cosa es que las audiencias sean con la asistencia de público.

El Senado lo que hace es seguir al pie de la letra la ley orgánica, sobre que las sesiones son sin asistencia de público, mientras la Cámara de Diputados tiene la práctica diferente, las sesiones son con la libre asistencia de público, salvo que se acuerde lo contrario.

En tal sentido, ninguno de los presentes planteaba que el contenido que se ventile en la respectiva audiencia no fuera de acceso público. Acá es donde se podría plantear cuestión. Bastaría que fuera audiencia para que sea pública, ahí es donde mejor no ponerse tan redundante, y seguir la regla general. Lo otro, es que si se perseverara en la indicación, no veía dificultad alguna para que en algunos casos, se resuelva como reservado o secreto, de cumplirse los requisitos constitucionales.

El diputado señor Rincón estimó conveniente mantener el proyecto original. La experiencia informaba que lo que hoy se tiene, es un trámite en general bastante exento o ajeno al conflicto, pero ello no siempre será así. Podría ser que en el futuro, un equis nombramiento o propuesta pudiera no estar ajena a la discusión pública o conflicto. Dado que la potestad no va a

modificarse respecto de erradicar ciertos nombramientos en las cámaras, debía mantenerse el carácter de audiencia, pues su sola existencia permite mayor examen o de simple currículum, y era una etapa previa a la Sala. El solo hecho de instalar como una etapa esto, es un paso sustantivo.

El diputado señor Squella expresó que en este caso era relevante que todos entendieran lo mismo. Si se entendía que la palabra ‘pública’ era redundante, no habría problema, pero si no lo entendían todos así, mejor dejar la indicación. No sería grato que a lo futuro, hubiese una interpretación favorable a entender que esto no se agregó, a fin que no fuese público.

El diputado señor Soto señaló que él entiende que el proyecto estaba fuertemente destinado hacia el Senado, para obligarlos a ellos a tomar las medidas, pues son la corporación que más participa en este tipo de procedimientos, los que se hacen y no es extraño que se hagan sin siquiera existir un registro audiovisual. Así, esto perseguía mayor transparencia en tales audiencias.

El diputado señor Ceroni (Presidente) estimó que era mejor dejar la redacción con la indicación, aunque se estimara redundante.

El asesor señor Mery manifestó que no sabía si era un atrevimiento, pero llamaba su atención del texto propuesto que será una obligación legal hacia las Cámaras, y la finalidad es materializar el principio de publicidad, pero no se reglamenta qué ocurre en caso de incumplirse lo que se dispone. No se reglamenta qué pasará en caso de no cumplirse la celebración de audiencia, no se reglamentan las consecuencias de la inconcurrencia del candidato, por ejemplo, qué pasaría si no concurre pues considera desdoroso el someterse a la audiencia…

El diputado Monckeberg, don Cristián, señaló que no sería nombrado o podría ser nombrado pese a no concurrir. La cuestión es si permitiría instar por la invalidez de la designación. Si se da el carácter público, se están agregando requisitos a algo que en esencia es público, pues la reserva tiene cabida de modo excepcional. Estimó bastante extraña la redacción del inciso segundo, en cuanto a quienes pide antecedentes, si acaso al mismo candidato o la regla alude a terceros. Al respecto, tenía en mente procesos de nombramiento, como el de un ministro de la Corte Suprema en Estados Unidos, en ellos el candidato hace una serie de presentaciones en el Senado, donde se exhiben antecedentes por diversas entidades interesadas.

Estimó que agregar que la audiencia sea pública podría generar problemas, incluso ser contraproducentes. Por ejemplo, hacer público que la persona haya sufrido una enfermedad sicológica, que fue tratada y no presenta problemas actuales para el ejercicio del cargo al que postula. En el proceso de análisis era posible exigir que el candidato explique algo tan recóndito de su personalidad, como condición para acceder al cargo, pero ello si bien merece ser conocido por quienes tomen la decisión, podría no solo ser desdoroso para el candidato, sino incluso agraviante.

El diputado señor Rincón insistió que las audiencias son en esencia públicas, esa es su definición. Acá se instala audiencia, el proyecto no traía esta indicación, y agregarlo termina generando una discusión que no agregaba mayores elementos, pues el texto legal debía ser armonioso con la Constitución Política y estar supeditado a la Constitución Política, y aunque no se agregue, igualmente estará supeditado a ella.

Desde el minuto que la esencia de la audiencia es que sea pública, pero bajo ciertas consideraciones, sea de carácter privado o reservado, la historia de los poquísimos nombramientos en que la Cámara ha participado no ha habido audiencia, los senadores si hacen audiencia, por lo que el mayor paso es hacia la Cámara, acá ocurre una conversación tras bambalinas, Secretaría chequea los antecedentes, la Mesa plantea a la Sala, y se adopta la decisión. De aprobarse la posibilidad de audiencia, podría ocurrir que exista más de un candidato a la designación, lo que abriría el debate, cuestión que en la historia de la Cámara es que ha sido un nombre concordado y aprobado en la Sala.

El diputado Monckeberg, don Cristián, expresó que estaba bien el proyecto, pero en la indicación no se sumaría a ella, estimaba que se han hecho una serie de reformas que han instalado la lógica de la transparencia que van en el camino correcto, pero generar una norma especial, con que acá si tienen que ser públicas, podía generar problemas. Insistiría en la lógica de la publicidad, prefería que quedara instalado en el informe que la publicidad es la regla general, y que la indicación se rechaza por redundante.

El diputado señor Squella señaló que el diputado Andrade pone la palabra pública no por convencimiento personal, sino por lo que se discutió en su oportunidad, entonces, por ello la habría agregado. Le parecía que esta discusión volvía sobre ese tópico, y la conclusión general era que incluirla podría generar más elementos perjudiciales que lo que pretendía solucionar. Bastaba abstenerse en la indicación, y aprobar el artículo.

En cuanto a en qué nombramientos participaba la Cámara de Diputados, encontró la siguiente nómina: dos del tribunal constitucional, dos del consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos, dos del Consejo de Asignaciones Parlamentarias, dos en el Comité de Auditoría, y otras que ni siquiera conocía su existencia.

La diputada señora Turres, doña Marisol, señaló la indicación dejaría algo casi sin sentido, era por todos los abogados conocido, desde la universidad se plantean los estudios de esa manera, el hablar de lo general y lo particular, y si la regla general ya dispone el carácter público de la audiencia, era mejor seguir con el mismo lenguaje, no convenía generar para una situación especial la misma regla que ya estaba dispuesta para la situación general, podía generar confusiones.

El diputado señor Ceroni (Presidente) estimó que habría consenso en que quede la redacción original, sin la palabra ‘pública’. Sin perjuicio de ello, la redacción no le parecía correcta.

El diputado señor Rincón señaló que esto es un avance, pero un avance mayor sería disponer la comisión específica que conocerá de estos nombramientos, pero esto es un primer paso.

La Secretaría de la Comisión observó que de prosperar la redacción original, se podría plantear cuestión sobre si esta regla resultaría aplicable para el caso en que el Congreso Nacional participe en el nombramiento del Presidente de la República en caso de vacancia en el cargo, faltando menos de dos años para el siguiente proceso electoral.

En tal sentido, a la Secretaría no le correspondía emitir opinión sobre la conveniencia o no de este procedimiento para tal caso, pero se podría plantear cuestión si debía aplicarse, en tanto podía entenderse que el procedimiento dispuesto en la Constitución Política resultaba armónico con esta propuesta.

| En cuentas, la cuestión era que no quedara sujeta a interpretaciones futuras una situación como ésta, sino que el legislador podía ahora adoptar una decisión expresa a favor o en contra sobre el particular.

El diputado señor Squella estimó que el procedimiento sí debía aplicarse para el caso de vacancia en el cargo de Presidente de la República. Si resultaba aplicable para los supuestos de nombramiento en el Comité de Asignaciones Parlamentarias, con mayor razón resultaba procedente para el de la primera autoridad de la Nación.

Sometida a votación la indicación se rechazó por la unanimidad de los diputados presentes. Votaron por la negativa la diputada señora Turres, doña Marisol y los diputados señores Ceroni, don Guillermo; Gutiérrez, don Hugo; Rincón, don Ricardo; Soto, don Leonardo; Squella, don Arturo y Trisotti, don Renzo.

Sometido a votación el artículo se aprobó por la unanimidad de los diputados presentes. Votaron por la afirmativa la diputada señora Turres, doña Marisol y los diputados señores Ceroni, don Guillermo; Gutiérrez, don Hugo; Rincón, don Ricardo; Soto, don Leonardo; Squella, don Arturo y Trisotti, don Renzo.

III.- DOCUMENTOS SOLICITADOS, PERSONAS ESCUCHADAS POR LA COMISIÓN.

Vuestra Comisión recibió a la Directora de Incidencia de Espacio Público, señora María Jaraquemada y al asesor legislativo de la Fundación Jaime Guzmán, señor Héctor Mery.

IV.- ARTÍCULOS QUE DEBEN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA.

No existen disposiciones que deban ser conocidas por la Comisión de Hacienda.

V.- <u>ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS O DECLARADAS INADMISIBLES.</u>

Se rechazó una indicación del diputado señor Andrade, don Osvaldo, para incorporar en el inciso primero del artículo único, a continuación de la expresión “audiencias” la palabra “públicas”.

VI.- <u>TEXTO DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN.</u>

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente el señor Diputado Informante, esta Comisión recomienda aprobar el siguiente:

P R O Y E C T O D E L E Y:

“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:

“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.”

****

Tratado y acordado en sesiones de 7 y 28 de septiembre y 2 de noviembre de 2016, con la asistencia de la diputada señora Turres, doña Marisol y los diputados señores Ceroni, don Guillermo; Coloma, don Juan Antonio; Farcas, don Daniel; Gutiérrez, don Hugo; Monckeberg, don Cristián; Rincón, don

Ricardo; Sabag, don Jorge; Saldívar, don Raúl, Soto, don Leonardo; Squella, don Arturo y Trisotti, don Renzo.

Asistió, además la diputada señora Rubilar, doña Karla.

Sala de la Comisión, a 2 de noviembre de 2016.



JUAN PABLO GALLEGUILLOS JARA
Abogado Secretario de la Comisión