

LA REFORMA CONSTITUCIONAL A LA FISCALIZACIÓN PARLAMENTARIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1980: UN ANÁLISIS PRELIMINAR

Juan Carlos Ferrada Bórquez (*)

I. INTRODUCCIÓN

El tema de la fiscalización parlamentaria constituye, sin ninguna duda, una de las materias que tiene una incidencia más directa y decisiva sobre la conformación del régimen político, la forma de gobierno y, en definitiva, la forma de ejercicio y control del poder en un Estado democrático de derecho. De ahí que la conformación de los instrumentos concretos como se ejerce esta fiscalización esté determinada por las opciones políticas previas que haga el constituyente, en particular, sobre la forma de gobierno, siendo una consecuencia de ello la fiscalización.

Ahora bien, en el caso chileno la opción del constituyente de 1980 es un régimen presidencial de gobierno, en el que el Jefe del Estado y de Gobierno, órgano legitimado popularmente en forma directa por la ciudadanía y elegido por un período de tiempo pre-determinado, adquiere un rol preponderante en la escena política, dotándolo de una amplia gama de potestades jurídicas no sólo en el ámbito ejecutivo, sino también en el plano legislativo, llegando a tener la naturaleza de colegislador en nuestro sistema constitucional. En este contexto el parlamento, órgano también legitimado popularmente por los ciudadanos -aunque con ciertos reparos producto de un cuestionado sistema electoral de acceso y de la existencia de senadores no elegidos popularmente-, es configurado como un órgano colegislador, que adicionalmente ostenta ciertas potestades fiscalizadoras limitadas, en particular la Cámara de Diputados, que no ponen en entredicho la superioridad material

(*) Abogado. Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Administrativo, Universidad Austral de Chile.

del Presidente en el sistema político. Esto se expresa claramente en la regla de irresponsabilidad política de los Ministros de Estado que establece la Constitución (Art. 48 CPR) después de ejercida la fiscalización parlamentaria, lo que confirma la relación de confianza exclusiva que existe entre éstos y el Jefe del Estado (Art. 33 y 32 N°9 CPR).

En este marco, este trabajo pretende ser una pequeña contribución al estudio de la fiscalización parlamentaria en nuestro país, revisando algunos conceptos básicos en esta materia, exponiendo los orígenes de esta institución en nuestro ordenamiento constitucional y su evolución hasta nuestros tiempos, abordar posteriormente los alcances de este instrumento de control en la Constitución vigente, para culminar con un breve análisis de las reformas propuestas por los distintos grupos parlamentarios en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.

II. ASPECTOS CONCEPTUALES PREVIOS

1. El control en el ordenamiento jurídico

La existencia de un órgano estatal dotado de un conjunto de poderes jurídicos en un ámbito jurídico acotado de competencias, implica, al mismo tiempo, la creación de mecanismos de control que cautelen el correcto ejercicio de esas potestades¹. Ello es consecuencia necesaria de la propia configuración institucional de las potestades públicas en un Estado democrático de Derecho², donde su ejercicio debe sujetarse a los principios esenciales del ordenamiento jurídico, los que delimitan sus competencias y garantizan los derechos fundamentales de los ciudadanos³. Ello aparece con toda claridad, en nuestro sistema constitucional, en el capítulo I de la Carta Fundamental dedicado a las bases de la institucionalidad, en particular de lo dispuesto en los Art.6 y 7° CPR, en cuanto consagran los principios de supremacía constitucional, juridicidad, competencia, control y responsabilidad de los órganos del Estado.

¹ Sobre este punto y en forma más extensa, puede verse mi trabajo "El principio del control en la década 1990-2000", en *La Administración del Estado de Chile decenio 1990-2000*, Editorial Jurídica Conosur, 2000, pp. 593-634.

² En este sentido, Silva Cimma señala que "el control es de la esencia y está íntimamente vinculado a un régimen democrático de gobierno. Bien podríamos expresar que no hay democracia sin control, ni control sin democracia. En efecto, así como para que el control se perfeccione y desarrolle en su amplio sentido es menester la existencia de un sistema que implique garantías de respeto e independencia de su gestión; así también para la acción de las esferas políticas y administrativas de un Estado importe garantía de que ese actuar no caerá en los límites de la arbitrariedad, es necesario un control jurídico fuerte, sereno, eficaz, objetivo e independiente. Silva Cimma, Enrique, *Derecho Administrativo chileno y comparado. El control público*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1994, p. 15.

³ Por todos, Parejo Alfonso, L. et al., *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 1994, pp. 43 y ss.

Estas reglas y principios -como lo señala el propio precepto citado- son aplicables a todos los órganos del Estado, incluidos el Gobierno y la Administración del Estado, ámbito donde adquiere una mayor incidencia, si se puede, ya que a través de sus poderes jurídicos se despliega la actividad material más directa e inmediata en la consecución del bien común, creando y realizando diariamente las condiciones sociales que permitan la mayor realización espiritual y material posible de las personas (Art.1º CPR). Esto supondrá mayores riesgos de ejercicio abusivo o desviado de ese poder, por lo que será más oportuno establecer instrumentos de control que cautelen los derechos de las personas.

2. Control y fiscalización

El término control, según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, es la “comprobación, inspección, fiscalización, intervención”, lo que en el ámbito jurídico se expresa -de acuerdo a lo señalado por FERNÁNDEZ VÁSQUEZ en su **Diccionario de derecho público**- en “un acto o procedimiento por medio del cual una persona o un órgano debidamente autorizado para ello, examina o fiscaliza un acto realizado por otra persona u órgano, a fin de verificar si en la preparación y cumplimiento de dicho acto se han observado todos los requisitos que exige la ley (en sentido lato)”⁴. Estas definiciones reflejan la doble acepción o alcances de la palabra en estudio. Por un lado, siguiendo la raíz francesa del término, supone un proceso de verificación o comprobación; y, por otro, de origen anglosajón, la función de dirección, comando o conducción⁵. En todo caso, en ambos sentidos, el control supone la existencia de dos sujetos, un actor y un controlador, los que despliegan su actividad en base a una regla preestablecida más o menos explícita, que se constituye en el parámetro de verificación o dirección que se usa como referencia.

Esta dicotomía en el término podría explicar, precisamente, la fuente de la discusión doctrinal acerca de las semejanzas o diferencias entre control y fiscalización⁶. En efecto, para algunos, control y fiscalización son conceptos sinónimos, en cuanto implican una actividad material de verificación sin consecuencias inmediatas y directas, aspecto este último que es ajeno al control mismo. En cambio para otros, la diferencia entre fiscalización y control radica en las consecuencias que traen aparejadas una y otro, siendo consubstancial al segundo -elemento que lo distingue de la primera- la existencia de una sanción que haga efectiva la superioridad directiva del órgano controlador sobre el controlado. Desde esta perspectiva la fiscalización podría ser comprensiva de un carácter genérico y amplio que incluye el control, pero este último tiene un carácter restrictivo que incluye sólo a aquellos instrumentos que llevan aparejada la exigencia inmediata y directa

⁴ Fernández Vázquez, Emilio, **Diccionario de derecho público**, Astrea, Buenos Aires, 1981, p. 101.

⁵ Rubio Llorente, Francisco, **La forma del poder. Estudios sobre la Constitución**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, pp. 206-207.

⁶ Alzaga Villamil, Oscar, Prólogo al texto de Martínez Elipe, León, **Tratado de Derecho Parlamentario. Fiscalización Política del Gobierno**, Vol. I, Aranzadi, Navarra, 2000, p. 26.

de responsabilidades políticas, como sanción indispensable asociada a la fiscalización⁷.

Si bien la distinción teórica puede ser importante, para efectos de este trabajo creemos que ello no tiene mayor importancia, en la medida que -como veremos- la fiscalización parlamentaria en Chile no tiene efectos inmediatos y cualquiera sea la forma en que se expresa ésta, implica una actividad de relativo control de la actividad política desplegada por los agentes del Gobierno. De ahí que a lo largo de esta exposición utilizaremos indistintamente los términos control y fiscalización, sin asociarlo a la eventual sanción mediata que pueda traer como consecuencia en definitiva.

3. Control político en nuestro ordenamiento constitucional

La doctrina⁸ ha enunciado una serie de clasificaciones acerca de la función de control, entre las que se destacan aquellas que distinguen en relación al órgano del Estado que lo realiza (administrativo, jurisdiccional y parlamentario), los alcances del mismo (jurídico y de conveniencia, mérito u oportunidad), la relación jurídica entre el órgano fiscalizador y el fiscalizado (interno y externo), la oportunidad en que éste se realiza (preventivo y represivo), la mayor o menor formalidad orgánica del control (institucional y no institucional), la ejecución de éste al interior del propio órgano actuante o de un órgano distinto (intra e inter orgánico) y, en fin, en relación a la naturaleza y efectos que lleva aparejado el control mismo (político, jurídico-administrativo y jurisdiccional).

Ahora bien en este marco, el control político, en concreto, es aquel control de carácter subjetivo, cuyo ejercicio, de carácter voluntario, se realiza normalmente -aunque no siempre- por un órgano, autoridad o sujeto de poder que se encuentre en situación de supremacía o jerarquía⁹. Este control opera como un mecanismo de fiscalización de la actividad de dirección política del Estado y se ejerce por las autoridades políticas superiores del Gobierno y la Administración del Estado, por los órganos representativos de la voluntad popular (parlamentos o asambleas nacionales y regionales) y, de un modo mucho menos institucional, por los ciudadanos directamente a través de la crítica política que expresa la opinión pública y periódicamente por las elecciones y plebiscitos que contempla el propio sistema político. Evidentemente, para que este tipo de control opere en la práctica, se requiere la existencia de un sistema político democrático, en el que la crítica política y la evaluación pública del desempeño de las autoridades políticas por los ciudadanos directamente o por las instituciones representativas de éstos genere consecuencias prácticas.

⁷ Ver, en extenso, Martínez, L. **Tratado de Derecho Parlamentario**, Op. cit., pp. 108 y ss.

⁸ Véase, en este sentido, Loewenstein, Karl, **Teoría de la Constitución**, Ariel, Barcelona, 1986, pp. 232 y ss. y, en nuestra doctrina, Silva, E., **Derecho Administrativo chileno y comparado**, Op. cit., pp. 41 y ss.

⁹ Aragón Reyes, Manuel, **Constitución y control del poder**, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995, p. 82.

En nuestro ordenamiento jurídico los órganos más relevantes de la función de control político en Chile son el Presidente de la República y sus colaboradores directos e inmediatos (Ministros de Estado e Intendentes y Gobernadores) y la Cámara de Diputados. Ello se ve complementado, a partir de la reforma constitucional de 1991 y su desarrollo normativo en la legislación derivada de 1992 y 1993 (leyes orgánicas constitucionales de municipalidades y de gobierno y administración regional, respectivamente), con la tarea que desempeñan los consejos -o concejos, según el caso- de representación popular -directa o indirecta- en el ámbito regional y local. Así, el consejo regional y el concejo comunal, en el ámbito territorial que le corresponde, realizan una especie de control político de los órganos ejecutivos de gestión, aunque limitado a la función administrativa que desarrollan éstos.

De este modo, el primer control del Gobierno y la Administración del Estado en nuestro sistema constitucional corresponde al Presidente de la República, en la medida que su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo a la Constitución y las leyes (Art. 24 CPR). Para llevar a cabo esta tarea el Presidente cuenta con la colaboración de los Ministros de Estado y los Intendentes y Gobernadores, que son sus agentes y colaboradores más directos e inmediatos y personal de su exclusiva confianza, quienes realizan la conducción política y administrativa de sus respectivas reparticiones públicas en el ámbito sectorial y territorial que el ordenamiento les señala (Art.33 y 100 y 105 CPR). Bajo estas autoridades políticas se estructura toda la Administración central del Estado, constituyéndose como una organización jerárquica y piramidal que está al servicio de la persona humana y cuya finalidad es promover el bien común (Art.1º CPR y 3º de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en adelante LOCBGAE), de acuerdo a las directrices políticas definidas por el Gobierno. En este sentido, los órganos de la Administración del Estado tienen como propósito fundamental servir con objetividad los intereses generales, poniendo en práctica las políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y local (Art.3º LOCBGAE), definidos por el Presidente de la República y los Ministerios respectivos (Art.19 LOCBGAE).

En concordancia con lo anterior, la evaluación, control y fiscalización de estas políticas y de las actividades desarrolladas para poner en práctica éstas, corresponde a estas mismas autoridades superiores de la Administración, las que en su calidad de colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República y transmisoras de las políticas e instrucciones impartidas por éste, asumen también la responsabilidad por su cumplimiento. En este sentido, la LOCBGAE señala que los Ministros de Estado tienen “la responsabilidad de la conducción de los respectivos Ministerios” (Art.20 LOCBGAE), sobre los que recae la tarea de “evaluar las políticas y planes” y “fiscalizar las actividades del

respectivo sector” y a los Intendentes y Gobernadores las funciones del gobierno interior en la región y la provincia, ejerciendo la “fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, que operen en la región” o en la provincia, según el caso (Art.38 y 41 LOCBGAE y 2º y 3º de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional).

Lo anterior permite, precisamente, hacer responsable a estas autoridades por el incumplimiento de las políticas gubernamentales o ejercer la crítica política respecto de las mismas, en la medida que son éstas y no los funcionarios administrativos los que definen, implementan y evalúan las políticas públicas correspondientes. De ahí que el segundo control o control superior de estos responsables políticos se efectúe por y ante el parlamento o cámara política, ya que corresponde a ésta la exigencia de estas responsabilidades, criticando su actuación e imputándole la falta de conducción o dirección política de su sector. Ello podría llevar además, eventualmente, en nuestro derecho a una acusación constitucional por la comisión de ciertos ilícitos ante la Cámara Alta, lo que traerá como consecuencia la destitución del cargo, sin perjuicio de las demás responsabilidades civiles y penales ante los tribunales de justicia (Art.49 CPR). De este modo, el control o fiscalización política que realiza la Cámara de Diputados es un control externo al propio gobierno y que lleva aparejada una responsabilidad política directa de los responsables políticos superiores del Gobierno, lo que es consecuencia no de las medidas administrativas concretas adoptadas, sino de la falta de control interno en la definición o ejecución de las políticas del sector a su cargo.

Ahora bien, lo antes expuesto implica, siguiendo a RUBIO LLORENTE¹⁰, que cuando hablamos de control parlamentario no estamos refiriéndonos, como es evidente, a una tarea definida por el producto que de él resulta, sino a la actividad misma, es decir a la actividad que consiste en conocer y juzgar. Por ello, la fiscalización parlamentaria se ejerce por una multiplicidad de mecanismos de comprobación de la actividad del Gobierno, susceptible de producir efectos posteriores, pero que en todo caso pretende ejercer una influencia en el comportamiento del sujeto controlado¹¹. De ahí que en términos amplios el control parlamentario se pueda ejercer a través de diversos instrumentos, ya sea de control-inspección o de control-autorización¹², de efectos inmediatos o de efecto valorativo inmediato pero sin efectos materiales¹³, pero que en todo caso reflejan una actividad de confrontación de la decisión gubernamental con la opinión de las cámaras parlamentarias.

¹⁰ Rubio Ll., F., **La forma del poder**, Op. cit., p. 173.

¹¹ En el mismo sentido, García Morillo, citado por Nogueira Alcalá, Humberto, "El control parlamentario en Chile", en *Revista de Derecho, Universidad de Concepción*, N°202, año LXV, julio-diciembre 1997, p. 193.

¹² Fernández Segado, Francisco, **El sistema constitucional español**, Dykinson, Madrid, 1992, pp. 649-658.

¹³ Nogueira, H. "El control parlamentario en Chile", Op. cit., pp. 196-204.

Así tenemos, en el caso chileno, la participación del Senado en el nombramiento de ciertas autoridades del Estado (Ministros de la Corte Suprema y Fiscal Nacional, Art. 75 y 80 C CPR, respectivamente); en la evaluación de las políticas implementadas por ciertos órganos del Estado (Banco Central de Chile, Art. 80 Ley N°18840 Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile, en adelante LOCBCCh); en la destitución de ciertos altos funcionarios del Estado a través del denominado “juicio político” (Art. 49 CPR); y, en fin, en el control periódico de las actividades que desarrolla habitualmente (Art. 78 LOCBCCh). Y en el caso de ambas Cámaras, las potestades de aprobación de proyectos de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (Arts. 62 y 69 CPR); de habilitación legislativa al Presidente para dictar decretos con rango legal (Art. 61 CPR) o, en particular, la aprobación de la Ley Anual de Presupuestos de la Nación (Art. 64 CPR), por nombrar sólo algunos ejemplos.

No obstante lo anterior, en este trabajo nos centraremos en el control o fiscalización parlamentaria que realiza la Cámara en ejercicio de la potestad fiscalizadora que le reconoce el Art. 48 N°1 CPR, sin perjuicio de hacer algunas referencias a otros instrumentos de información y de control que contempla la Ley N°18918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Es esta atribución exclusiva de la Cámara de Diputados la que reconoce la doctrina como el instrumento exclusivo de fiscalización parlamentaria en Chile, el que presenta especiales características y cuestionados efectos, lo que provoca amplias críticas y, por ello se encuentra entre las materias que pretenden reformarse en un futuro próximo. A esto nos abocaremos en las líneas que siguen.

III. LA FISCALIZACIÓN PARLAMENTARIA EN NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL

1. Sus orígenes y evolución en nuestros textos constitucionales

Tradicionalmente la doctrina nacional más autorizada¹⁴ ha identificado los orígenes constitucionales de la fiscalización parlamentaria en la reforma constitucional de 1874 al Art. 58 de la Constitución de 1833. En efecto, hasta ese momento la Carta vigente no establecía un rol fiscalizador de las cámaras parlamentarias, remitiéndose a enunciar algunas potestades del Congreso Nacional (Art. 36), de la Cámara de Diputados en específico (Art. 38) y de la Cámara de Senadores (Art. 39), aún cuando entregaba al mismo tiempo unas funciones genéricas a la Comisión Conservadora de “velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes” y “dirigir al Presidente de la República las representaciones

¹⁴ Por todos, Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo VI Congreso Nacional, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2000, p. 94 y Navarro Beltrán, Enrique. “La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados”, *Revista de Derecho Público*, N°49, enero-junio 1991, pp. 71-72.

convenientes a este efecto; y no bastando las primeras, las reiterará segunda vez, de cuya omisión será responsable al Congreso” (Art. 58). La reforma de 1874 vino a incorporar en forma expresa a la Constitución de 1833, como función de la mencionada comisión parlamentaria en representación del Congreso, la de “ejercer la supervigilancia que a éste pertenece, sobre todos los ramos de la administración pública” y en especial velar por la observancia de la Constitución y las leyes y representar al Presidente de la República los abusos o atentados cometidos por las autoridades que de él dependan (nuevo Art. 58)¹⁵. En la medida que esta Comisión actuaba en representación del propio Congreso -como lo señala el propio Art. 58 de la Constitución de 1833-, era evidente que la facultad también la ostentaba éste, probablemente como cuerpo.

No obstante lo anterior, LASTARRIA¹⁶ afirmaba con toda claridad, que la omisión de la Constitución de 1833 original (antes de la reforma de 1874) no implicaba la ausencia o la negación de una potestad fiscalizadora de las Cámaras parlamentarias, ya que en virtud de los poderes implícitos que se le reconocen a éstas y de lo dispuesto en el propio Reglamento de la Cámara de Diputados vigente en esa época, queda en evidencia la atribución de las mismas para promover y votar interpelaciones y censuras ministeriales, como mecanismos ordinarios de control político. Aún más, como se sabe, como consecuencia de la revolución de 1891 se estableció en nuestro país un “régimen parlamentario” de gobierno que implicaba, en la práctica, una dependencia directa del gabinete ministerial del parlamento, llegando incluso a promulgarse una reforma constitucional (Ley N°4004, de 1924) que establecía como atribución de la Cámara la de “manifestar si los ministros merecen o no confianza” (Art. 29 -38 original- número tercero).

Como es conocido, los vicios e inestabilidades del período parlamentario, llevaron a una reforma total de la Constitución de 1833, dando lugar a una nueva Carta Fundamental en 1925, que, en lo que nos interesa en estos momentos, incorporó expresamente la fiscalización parlamentaria -en términos más o menos similares a los actuales- como una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, pero restringió sus efectos políticos a la mera crítica política, pero sin afectar la estabilidad del gobierno ni su dependencia directa del Presidente de la República. En este sentido, el Art. 39 N°2 del nuevo texto dispuso que a esta cámara correspondía “fiscalizar los actos del Gobierno”, mediante la adopción de acuerdos o sugerencias de observaciones escritas enviadas al Presidente de la República, el que debía contestarlas por escrito o verbalmente por intermedio del Ministro del ramo. En todo caso, este acto no afectaba por sí mismo la responsabilidad política de los Ministros.

¹⁵ Los textos están tomados de Valencia Avaria, Luis, **Anales de la República**, tomos I y II, Editorial Andrés Bello, 1986

¹⁶ Lastarria, José Victorino, **Obras completas de don J.V. Lastarria. Estudios Políticos i Constitucionales**, vol. I, Santiago, Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, 1906, pp. 310-311.

Esta forma de consagrar la fiscalización parlamentaria, como atribución parlamentaria sin efectos políticos directos e inmediatos, responde al planteamiento hecho por el Presidente Alessandri Palma, en el sentido de fortalecer al órgano Presidente de la República, establecer la dependencia directa de los Ministros de aquel y reconocer a la Cámara sólo una facultad restrictiva de crítica política sin responsabilidad directa de los Ministros de Estado¹⁷. Con ello se pretendía terminar todas las prácticas parlamentarias seguidas hasta ese momento, volviendo al régimen presidencial originario de la Carta de 1833. No obstante, como bien lo exponen BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA¹⁸, una vez dictada la nueva Carta, persistieron algunas prácticas e interpretaciones de viejo cuño sin base constitucional, como la vigencia de la pérdida de confianza en un Ministro por parte de la mayoría de la Cámara como una forma de remoción ministerial¹⁹ o la exigencia de presentación ante el Congreso del programa ministerial cada vez que juraba un nuevo gabinete²⁰.

Superada esa primera etapa, el ejercicio de esta facultad fiscalizadora se adecuó a las nuevas exigencias que planteaba la Constitución de 1925, quedando en evidencia al poco andar las características restrictivas que tenía ésta en la nueva Carta. En este sentido la mayoría de la doctrina evaluó negativamente los restrictivos términos en que estaba consagrada la fiscalización parlamentaria, poniendo de relevancia su ineficacia como mecanismo de control del Ejecutivo y de contrapeso al poder político de éste²¹. Aún más, autores más contemporáneos reiteran la apreciación crítica de esta materia a lo largo de

¹⁷ En el propio discurso al país el Presidente Alessandri Palma dejaba claro su pensamiento sobre este tema: "La facultad de la Cámara para censurar a los Gabinetes o para manifestarles su desconfianza, en cualquiera forma que se establezca, por muchas que sean las restricciones, reglamentaciones y trabas que se pongan al ejercicio de este derecho, impone, sin embargo, como consecuencia fatal e ineludible, la necesidad de que el Presidente de la República tenga forzosamente que elegir con asiento de la Cámara de Diputados. Ministros así elegidos representan una corriente de pensamiento en la administración pública, que es lo que deseamos evitar, por haber sido esta causa la que produjo y determinó la revolución del 5 de septiembre. Si existiera la facultad de censurar los Gabinetes habría que buscar previamente el color político de los Ministros antes que su eficiencia y preparación. No se subsana este inconveniente por el hecho de que se aumente la mayoría requerida para acordar la censura o manifestar desconfianza. Por el contrario, aunque parezca un absurdo, es el hecho que esa misma circunstancia de aumentar la exigencia en orden de la mayoría para censurar, reagrava el mal en vez de curarlo". *Actas oficiales de las sesiones de la Comisión de Estudios de la Constitución de 1925*, sesión de 6 de mayo de 1925, p. 676. Citado por Navarro, E. "La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados", Op. cit., pp. 74-75.

¹⁸ Bronfman Vargas, Alan; De la Fuente Hulaud, Felipe y Parada Espinoza, Fernando. **El Congreso Nacional. Estudio constitucional, legal y reglamentario**. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1993, pp. 147-148.

¹⁹ De acuerdo a las expresiones de Domingo Amunátegui, existen conceptos de dignidad personal y decoro que harían imposible la continuación en el cargo ministerial si la mayoría de la Cámara aprobara una observación negativa referida a un Ministerio, aun cuando el Presidente lo confirmara en su cargo. *Actas oficiales de la Nueva Constitución Política de la República*, Imprenta Universitaria, 1926, p. 57. Citado por Brofman et al., **El Congreso Nacional**, p. 147.

²⁰ Esta práctica parlamentaria duró hasta 1927, cuando el Ministro del Interior Sr. Ibáñez decidió no presentarse ante las Cámaras a leer el programa ministerial. Idem, p. 147.

²¹ Véase las opiniones de los profesores Silva Bascuñán, Estévez Gazmuri y Andrade Geywitz, Idem, pp. 144-146.

todo el período en que rigió la Constitución, destacando su falta de eficacia y desarrollo²², con la sola excepción del periodo que gobernó el Presidente Allende, en el que las pasiones políticas y el enfrentamiento fratricida entre los grupos políticos llevó a un uso abusivo e irracional de esta facultad parlamentaria²³.

2. La fiscalización parlamentaria en la Constitución de 1980

La Carta de 1980 recogió en términos más o menos similares a la Constitución de 1925 la fiscalización parlamentaria, con algunas innovaciones menores que pretenden dar una mejor operativa a ese instrumento de control. En particular, el texto vigente desde 1980 incorporó expresamente un plazo máximo dentro del cual debía el ministro dar respuesta a las observaciones o acuerdo de la Cámara (30 días), dispuso que dicha obligación recaía sobre el Ministro de Estado correspondiente -excluyéndose al Presidente de la República de esta obligación- y, por último, constitucionalizó parcialmente el Art. 173 del antiguo Reglamento de la Cámara de Diputados de la Constitución de 1925, en cuanto estableció un procedimiento regular para que los diputados soliciten antecedentes al Gobierno.

De este modo, en nuestro actual sistema constitucional, al igual que en la Carta de 1925, la Cámara de Diputados tiene como una de sus atribuciones constitucionales exclusivas, la de "fiscalizar los actos del Gobierno" (Art. 48 N°1 CPR). Esto implica que a esta cámara política le está encomendado, en el sistema constitucional chileno, realizar un examen o control de mérito de la actividad del Gobierno, juzgando su labor en la dirección de los asuntos del Estado²⁴. En este sentido, esta cámara no desarrolla una mera fiscalización jurídica del Gobierno -aspecto que también podría cubrir-, sino una evaluación política del ejercicio de su autoridad, es decir -en palabras de la propia Comisión de Estudios de la Nueva Constitución- "vigila la conducta de personas o autoridades para que su comportamiento se conforme a ciertas pautas"²⁵

A estos efectos, la Cámara cuenta con algunos instrumentos de control, los que la doctrina nacional ha caracterizado como de extrema debilidad e ineficacia, lo que a juicio de la misma, se explica por la forma de gobierno que establece la Constitución²⁶. Así el

²² Por todos, Cea Egaña, José Luis, "Fiscalización parlamentaria de los actos de gobierno", *Revista de Derecho*, Universidad de Valparaíso, Edeval, 1980, pp. 162-164 y Bidart Hernández, José, "Atribución exclusiva de la Cámara de Diputados en la fiscalización de la administración", *Revista de Derecho*, Universidad de Valparaíso, Edeval, 1985, p. 27.

²³ Tapia, Jorge, "Funciones y atribuciones del Parlamento entre 1960-1990", en **Diagnóstico Histórico Jurídico del Poder legislativo en Chile 1960-1990**, CEAL, 1993, p. 119. Citado por Brofman et al., **El Congreso Nacional**, Op. cit., p.146.

²⁴ Brofman et al., **El Congreso Nacional**, Op. cit., pp. 158-159.

²⁵ "Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución"; Sesión 319; p. 1658. Citado por Navarro, E. "La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados", p. 82.

²⁶ Nogueira, H. "El control parlamentario en Chile", pp. 188 y ss; y del mismo autor en el Estudio introductorio al texto de Martínez Ocamina, Gutenberg, **Fiscalización Parlamentaria y Comisiones Investigadoras**, Editorial Jurídica de Chile- Editorial Andrés Bello, Santiago, 1998, p.16.

principal instrumento de fiscalización es la potestad que tienen los diputados de adoptar acuerdos o sugerir observaciones al Gobierno, el que, por su parte, tiene como única obligación dar respuesta dentro de treinta días (Arts. 48 CPR y 295 y 296 del Reglamento de la Cámara de Diputados). En este sentido, esta atribución no permite imponer una sanción política directa a los sujetos fiscalizados, tampoco genera responsabilidad política o personal para el sujeto controlado -aunque puede servir de base para perseguir esta responsabilidad ante los tribunales de justicia-, ni menos aún, anula o deja sin efecto los actos del sujeto controlado, o afecta, de modo alguno, su ejecución o puesta en práctica²⁷ En este sentido su efecto principal es sólo un reproche o juicio público, cuyos alcances deberán ser evaluados por los ciudadanos mediante la crítica política y las elecciones periódicas, lo que coincide con lo expuesto por la doctrina comparada en esta materia²⁸.

Por otro lado, este tipo de control opera -según dispone el Art. 48 CPR- sólo respecto de los "actos del Gobierno". Esta expresión ha generado alguna polémica en nuestra doctrina derivada, principalmente, del tipo de actos objeto de control parlamentario y del sujeto controlado. Respecto de lo primero, parece haber unanimidad en la doctrina²⁹ que la disposición en comento se refiere a todos los actos emanados del Gobierno, ya sean políticos o administrativos, interpretación que es coherente con la propia letra del precepto.

Por otro lado, está claro que este control abarca sólo a los actos emanados del o de los sujetos que ostentan la calidad jurídica de "Gobierno", sujeto identificado expresamente en el Art. 48 N°1 CPR. En este punto la doctrina no ha sido uniforme y, por el contrario, ha dado diversas acepciones a la voz "Gobierno". Así algunos³⁰ han entendido por "Gobierno" al conjunto de instituciones que forman parte del Poder Ejecutivo y que está tratado en el capítulo IV de la Constitución, es decir, Presidente de la República, Ministerios y todos los servicios y organismos que están bajo su dependencia, excluyéndose solamente los órganos constitucionalmente autónomos³¹. Otros en cambio sostienen³² que debe entenderse por "Gobierno", para estos efectos, al Presidente de la República y sus agentes directos e inmediatos en el desempeño de la función pública, incluyendo bajo esta denominación sólo a los Ministros de Estado, a los Intendentes y Gobernadores. Así, el control

²⁷ Bronfman, et al., **El Congreso Nacional**. Op. cit., p. 159.

²⁸ Rubio Llorente, F., **La forma del poder**. Op. cit., p. 173.

²⁹ Por todos, Silva Bascuñán, A., **Tratado de Derecho Constitucional**, tomo VI, pp. 96-97 y Nogueira, H. "El control parlamentario en Chile", Op. cit., p. 202.

³⁰ En este sentido, Silva Bascuñán, A., **Tratado de Derecho Constitucional**, tomo VI, pp. 95-96; Silva Bascuñán, Alejandro y Silva Gallinato, María Pía. "Qué es <Gobierno> según la Constitución", Revista de Derecho, Universidad de Concepción, N°202, año LXV, julio-diciembre 1997, pp. 79-84 y en la misma revista Fernández González, Miguel Ángel. "Acerca del concepto de Gobierno y hacia una nueva división de funciones", pp. 85-91; Cea Egaña, José Luis. "Fiscalización parlamentaria del Gobierno", Revista Chilena de Derecho, vol. 20, N°1, enero-abril 1993, p. 12; y Martínez, G., **Fiscalización Parlamentaria y Comisiones Investigadoras**, Op. cit., pp. 46-48.

³¹ Debemos entender por "órganos constitucionalmente autónomos" al Banco Central de Chile, las Municipalidades y, con algunas aprehensiones, la Contraloría General de la República.

³² Por todos, Navarro, E. "La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados", Op. cit., p. 82.

político que realiza la Cámara de Diputados respecto de la actividad desplegada por la Administración del Estado se agota en los órganos superiores de la Administración central que son, precisamente, los que realizan la función de dirección política y control -según ya vimos, lo que se extiende, por consecuencia, a los Intendentes y Gobernadores, en cuanto delegados directos e inmediatos del Jefe de Estado y titulares de la función de gobierno en la región³³. Esta última posición es a la que adhiero personalmente³⁴ -aunque con algunas reservas en relación al Banco Central de Chile³⁵-, no sólo por la evolución histórica del precepto³⁶, sino que además ello es más coherente con los alcances jurídicos que tiene la expresión Gobierno en nuestro sistema jurídico³⁷, con el resguardo de la autonomía y la falta de dependencia directa del Ejecutivo de ciertos órganos de la Administración del Estado (Gobiernos Regionales)³⁸ y con lo dispuesto en el Art. 48 N°2 CPR, en cuanto son estas las autoridades acusables en juicio político ante la Cámara de Diputados y cuya resolución definitiva corresponde al Senado (Art. 49 N°1 CPR). De lo expuesto queda claro que, según la teoría a que adherimos, las autoridades administrativas -*stricto sensu*- están excluidas de esta fiscalización parlamentaria, ya que la naturaleza del control y los efectos de éste son ajenos a los deberes y obligaciones que impone su cargo. Así, las autoridades superiores de la Administración del Estado que no forman parte del Gobierno no están afectas a un control político directo de su actividad por la Cámara de Diputados, sino sólo -como ya lo vimos- del propio Presidente de la República, de los Ministros de Estado o de los Intendentes o Gobernadores en su caso³⁹.

³³ Ver, en este sentido, nuestro trabajo Ferrada Bórquez, Juan Carlos. "Las funciones de gobierno y administración en el ámbito regional: algunos alcances de la distinción y sus problemas conceptuales", en *Revista de Derecho*, Universidad de Valparaíso, Edeval, 2000, pp. 217-243.

³⁴ Anteriormente, ya me había pronunciado en el mismo sentido, en Ferrada, J.C., "El principio del control en la década 1990-2000", Op. cit., pp. 604-605.

³⁵ No es este el lugar para plantear mis observaciones sobre la posición institucional del Banco Central de Chile en nuestro ordenamiento jurídico, pero en la medida que se le atribuya a éste poderes de decisión política (política monetaria, crediticia y de cambios internacionales), obviamente debe afirmarse un mecanismo de fiscalización política respecto de su actividad. Véase, en este punto, mi trabajo "La autonomía como técnica de reparto de potestades públicas: el caso del Banco Central de Chile", *Revista Chilena de Derecho*, Número Especial, 1998, pp. 335-344.

³⁶ En este sentido, Ramiro Mendoza realiza una comparación entre lo dispuesto en el antiguo Art. 58 de la Constitución de 1833 ("supervigilancia sobre todas las ramas de la administración Pública") y la modificación introducida por la Carta del 25 y reiterada en la Constitución de 1980 ("Fiscalizar los actos del Gobierno"), llegando a la conclusión del carácter más restrictivo del precepto actualmente vigente.

³⁷ En este sentido, véase mi trabajo "La Administración Pública en la estructura de poder del Estado: algunas reflexiones preliminares" *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Temuco, N°II, diciembre 2001, pp. 7-23.

³⁸ Los Gobiernos Regionales son el ejemplo paradigmático, ya que sin ser constitucionalmente autónomos, no tienen una vinculación directa ni indirecta con el Presidente de la República por intermedio de ningún ministerio. En estas circunstancias si se aceptara la tesis contraria se daría el absurdo que no habría ministro a través del cual canalizar la respuesta de las observaciones o acuerdos de la Cámara de Diputados y de hacerlo por el Ministro del Interior, por ejemplo, éste no podría asumir la responsabilidad de los actos que ejecuta un órgano de representación popular regional, en el que el Gobierno sólo tiene un rol ejecutivo, a través del Intendente regional.

³⁹ La tesis anterior viene a ser confirmada por la práctica parlamentaria y por los fundamentos expuestos en el proyecto de reforma constitucional refundido sobre las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados (Boletines N°1179-07, 1191-07, 1373-07, 1781-07 y 2228-07), en cuanto busca ampliar la fiscalización parlamentaria a los "actos de la Administración del Estado". En este sentido, ver *Bitácora legislativa*, Programa de Asesoría Legislativa, N°305, año IX, 1999, pp. 3-10.

Lo anterior no obsta, evidentemente, a la obligación que pesa sobre todos los organismos de la Administración del Estado, las personas jurídicas de derecho público creadas por ley y las empresas en que el Estado tenga representación o aportes mayoritarios de capital de remitir al Congreso Nacional sus memorias, boletines y otras publicaciones relevantes (Art. 8 Ley N°18918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en adelante LOCCN). Además, los organismos de la Administración del Estado deberán proporcionar los informes o antecedentes que les sean solicitados por cualquiera de las cámaras, los órganos internos autorizados de éstas o incluso cualquier diputado, cuando se trate de antecedentes o informes específicos, obligación que pesa sobre el Jefe Superior del respectivo servicio. Ello es sin perjuicio del derecho de las comisiones parlamentarias de citar a estos mismos jefes superiores de los organismos de la Administración del Estado o a funcionarios de su dependencia (Art. 9 y 10 LOCCN y Arts. 293 y 294 del Reglamento de la Cámara de Diputados). Sin embargo, es necesario precisar que estos últimos mecanismos normalmente no están asociados a la atribución de fiscalizar los actos del Gobierno a que se refiere el Art. 48 CPR, sino que constituyen mecanismos de información previstos para el ejercicio de la labor legislativa de cualesquiera de las Cámaras⁴⁰.

Un último aspecto que merece la pena comentarlo en esta apretada síntesis es el relativo a las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados. Como se sabe, éstas no están previstas expresamente en la Constitución ni en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, por lo que su fuente normativa está en el propio Reglamento de la Cámara de Diputados, en particular en el título III, del libro III, Arts. 297 a 303. Esta situación hace que parte de la doctrina⁴¹ manifieste sus dudas acerca de la constitucionalidad de estas comisiones, lo que unido a la ineficacia de las mismas -por carecer de poder de imperio- y su uso abusivo para investigar asuntos particulares o privados, llevan a considerarlas como un mecanismo inapropiado para el ejercicio de las facultades fiscalizadoras. No obstante, algunos autores⁴² justifican su existencia y rechazan, al menos *a priori*, su clara inconstitucionalidad, no sólo por argumentos históricos, sino además, porque éstas sólo son simples instrumentos auxiliares de las potestades que tiene el parlamento, sin que obstaculicen ni entorpezcan el funcionamiento regular de otros órganos del Estado.

⁴⁰ En el mismo sentido, Brofman et al., **El Congreso Nacional**, Op. cit., pp. 161-162 y Nogueira, H. "El control parlamentario en Chile", Op. cit., p. 205.

⁴¹ Por todos, Navarro, E., "La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados", Op. cit., pp. 85 y ss. y Cea, J.L., "Fiscalización parlamentaria del Gobierno", Op. cit., pp. 12-14.

⁴² Ver, Silva Bascuñán, A., **Tratado de Derecho Constitucional**, tomo VI, pp. 111-113.

3. Las principales deficiencias de la fiscalización parlamentaria en la Constitución vigente

De la rápida revisión hecha en las líneas precedentes quedan ya en evidencia algunas deficiencias del modelo de fiscalización parlamentaria que consagra nuestro sistema constitucional. En primer lugar, y quizás lo más grave, es un punto prácticamente no discutido en la doctrina que la forma en que está regulada la fiscalización parlamentaria en el Art. 48 N°1 del actual texto fundamental presenta deficiencias similares a las contenidas en la Carta de 1925, en cuanto ella carece de efectos políticos directos e inmediatos, lo que transforma esta potestad parlamentaria en irrelevante e ineficaz⁴³. No obstante es preciso advertir que una reforma como la propuesta podría, eventualmente, poner en entredicho el régimen presidencial de gobierno, cambiando la orientación fijada por el constituyente.

Un segundo aspecto que es objeto de crítica es la falta de consagración constitucional de instrumentos efectivos de fiscalización, como sería la exigencia de comparecencia de los Ministros de Estado ante la sala o las comisiones del parlamento. Esto permitiría un control más directo del parlamento sobre aquellos, estableciendo un principio de inmediatez que agilice la actividad fiscalizadora de éste, haciendo más eficaz esta atribución. A lo anterior se añade, como señala el profesor CEA EGAÑA⁴⁴, la ausencia de imperio para exigir coactivamente la entrega de antecedentes y otros datos requeridos por el órgano parlamentario competente, sin que ello implique una privación al derecho al secreto o la confesionalidad de los documentos cuando sea pertinente⁴⁵.

Un tercer punto que deseo destacar, es la relativa inoperancia de la fiscalización parlamentaria como está establecida como auténtico mecanismo de control, desde el momento en que su ejercicio, por la adopción de acuerdos o sugerencia de observaciones al Gobierno y la constitución de comisiones investigadoras, descansa casi exclusivamente sobre las mayorías parlamentarias⁴⁶. Esta opción del constituyente chileno, que es respaldada por algunos autores⁴⁷, lleva envuelta una contradicción lógica en el sistema, ya que será frecuente que la mayoría que gana las elecciones presidenciales obtenga también la

⁴³ En este mismo sentido, pero referido a la disposición de la Constitución de 1925, ver Cea, J.L., "Fiscalización parlamentaria de los actos de gobierno", Op. cit., pp. 162-164 y más recientemente el mismo autor, pero esta vez aludiendo al actual texto constitucional, en **El sistema constitucional de Chile. Síntesis crítica**, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile, Valdivia, 1999, p. 71.

⁴⁴ Cea Egaña, José Luis, "Reforma de la fiscalización parlamentaria en Chile", *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile, vol. V, diciembre, 1994, pp. 17-18.

⁴⁵ Recuérdese que el secreto de los documentos a que accede la Administración del Estado está protegido, por excepción en el Art. 11 bis y 11 ter de la Ley N°18575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, estableciéndose un procedimiento judicial de reclamo frente a la calificación jurídica que realiza la Administración.

⁴⁶ En el mismo sentido, CEA, J.L., "Reforma de la fiscalización parlamentaria en Chile", Op. cit., p. 18.

⁴⁷ En este sentido, véase Martínez, G., **Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras**, Op. cit., pp. 34-35.

mayoría en el parlamento, por lo que dejar entregada la atribución fiscalizadora al mismo grupo político del Gobierno es transformar en ineficaz el control parlamentario, pasando a ser la fiscalización, contrariamente a lo propuesto, un mecanismo de respaldo y defensa de la acción gubernamental. De ahí que el profesor RUBIO LLORENTE⁴⁸ señale que la verdadera protagonista del control parlamentario sea la minoría, cuya apreciación crítica de la acción del Gobierno es ofrecida a la ciudadanía como una alternativa constructiva válida para gobernar.

Un último aspecto a destacar en materias de deficiencias de la fiscalización parlamentaria en nuestro sistema constitucional es en lo relativo a las comisiones investigadoras. Aquí no sólo se puede hacer un juicio crítico en cuanto a su constitucionalidad, sino además debe ponerse en entredicho su eficacia y operativa, desde el momento en que su actividad en los últimos doce años ha demostrado una incapacidad de los parlamentarios para realizar investigaciones serias y acuciosas, que sirvan de base a la adopción de sanciones políticas y/o jurídicas, a partir de los hechos establecidos. Por el contrario, la percepción ciudadana indica que estas comisiones sólo se han utilizado como mecanismo de protagonismo político de ciertos parlamentarios, que amparados en su cargo y fuero han hecho un uso abusivo de este instrumento de control.

IV. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES PROPUESTAS

1. Las reformas propuestas por los grupos parlamentarios en el Senado

Las deficiencias de la fiscalización parlamentaria en nuestro sistema constitucional antes apuntadas, ha movilizado a los distintos actores políticos a proponer algunas reformas a la Carta Fundamental⁴⁹ que tiendan a fortalecer las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, sin poner en riesgo el régimen de gobierno presidencial que se consagra. A estos efectos, los proyectos presentados por la “Concertación de Partidos por la Democracia”, la “Alianza por Chile” y del Senador Diez coinciden en ciertos aspectos básicos como el reforzamiento de la capacidad investigadora de la Cámara, el carácter secreto de la misma y el fortalecimiento de las minorías parlamentarias en la labor fiscalizadora del Gobierno. No obstante, estos mismos proyectos discrepan a la hora de regular en detalle su funcionamiento, así como en la incorporación de nuevos instrumentos de fiscalización parlamentaria. Veamos brevemente algunos de éstos.

⁴⁸ Rubio Llorente, F., **La forma del poder**, Op. cit., p. 221.

⁴⁹ En este punto seguimos como texto principal, no obstante existir otros documentos relevantes, las propuestas y debates producidos en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, las que aparecen publicadas en el informe de dicha comisión bajo el nombre *Reforma a la Constitución Política de la República de 1980*, noviembre 2001, pp. 303-319.

a) En materia de comisiones investigadoras, las tres propuestas antes individualizadas coinciden plenamente en la necesidad de constitucionalizar las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados, definiendo su quórum de constitución, objetivos, naturaleza del informe elaborado por la comisión y votación final del mismo. Esta coincidencia refleja la importancia que tiene para los parlamentarios esta materia, saliendo al paso -como ya vimos- de las objeciones a su constitucionalidad que había hecho un sector doctrinal. No obstante, una de las principales diferencias entre las propuestas citadas radica en el quórum de constitución de las comisiones, de 2/5, 1/4 ó 1/3 de los diputados en ejercicio. Estas diferencias -bastante irrelevantes en el actual escenario político y electoral- parecen descansar en la distinta concepción que tienen los grupos parlamentarios acerca de la importancia de las minorías en el juego democrático, pero en todo caso todas ellas importan un avance significativo en esta materia.

Un aspecto que también es interesante destacar es el ámbito competencial asignado a las comisiones investigadoras. Las propuestas de los dos grupos políticos mantienen la referencia central a "los actos del gobierno", siendo coincidente con el encabezado actual del Art. 48 N°1 CPR. Sin embargo, la propuesta del Senador Diez va mucho más allá, fijando como marco "asuntos de interés público o relativos a determinados actos del Gobierno". Es evidente que tal opción excede con mucho el mero control del Gobierno y acercan peligrosamente el ejercicio de este mecanismo a una forma de crítica política o de fijación de objetivos políticos que, a mi juicio, debe ser abordado mediante otros actos parlamentarios. De otra forma, las comisiones investigadoras seguirán en el descrédito público, sirviendo sólo a intereses políticos personales de escasa importancia institucional⁵⁰.

b) Otro de las temas abordados por los proyectos de reforma es la regulación de la comparecencia de los Ministros de Estado ante la Cámara de Diputados. Esta es una materia que contemplan los proyectos de la "Alianza por Chile" y del Senador Diez, aún cuando presentan algunas diferencias en su tratamiento. Así, existen diferencias en los quórum (1/4 y 1/3 de los diputados en ejercicio, respectivamente), en el número máximo de citaciones anuales (4 y 3 respectivamente, aunque en esta última propuesta podría excederse el máximo fijado por acuerdo de la mayoría de los diputados en ejercicio), el establecimiento o no de una sanción por su inasistencia (en la propuesta del Senador Diez se considera una infracción a la Constitución, lo que puede llevar aparejado la acusación constitucional consecuente) y, en fin, el plazo dentro del cual debe producirse la comparecencia (entre 7

⁵⁰ Toinet señala que en el sistema norteamericano "en principio, las encuestas (investigaciones parlamentarias) así realizadas deben tener por objetivo la preparación de una proposición de ley o el esclarecimiento de su objetivo y sus términos: en realidad, las investigaciones parlamentarias frecuentemente carecen de una mínima pretensión legislativa. Su interés principal reside en influir sobre la opinión, o en satisfacer las ambiciones de un hombre político. El mejor ejemplo de ello sigue siendo la <cacería de brujas> (macarthysmo)". Toinet, Marie-France, **El sistema político de los Estados Unidos**, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 115.

y 15 días de acordada la citación en la propuesta de la Alianza y dentro de 15 días en el proyecto del Senador Diez). En todo caso, en ambas propuestas queda claramente establecido que las respuestas dadas por el Ministro no afectan su responsabilidad política, reiterando así la ausencia de efectos políticos directos e inmediatos que lleva aparejada la fiscalización parlamentaria en nuestro sistema constitucional. Además esta obligación de comparecencia debe entenderse sin perjuicio -como lo señala expresamente el proyecto de la Alianza- del derecho que tienen los Ministros de Estado para asistir, cuando lo estimen conveniente, a las sesiones de la Cámara de Diputados o del Senado, con derecho de voz preferente (Art. 33 CPR).

c) Un tercer punto que abordan los proyectos del grupo parlamentario de derecha y del Senador Diez es el establecimiento de un plazo legal (30 días) para que el Gobierno entregue los antecedentes solicitados por un parlamentario, en ejercicio de la facultad de solicitar información que contempla actualmente el inciso 2° del Art. 48 N°1 CPR. Ello parece pertinente, ya que de otro modo la potestad parlamentaria se vuelve inoperante, al igual que lo fue bajo la Constitución de 1925, la de la obligación de responder por parte de los Ministros de Estado a los acuerdos u observaciones de la Cámara.

Debe mencionarse también en este mismo punto, que el proyecto de la “Alianza por Chile” rebaja los quórum para solicitar antecedentes al Gobierno, exigiendo sólo 1/4 de los diputados presentes, lo que parece buscar el fortalecimiento de las minorías parlamentarias en su rol fiscalizador de la actividad gubernamental.

d) Por último, el proyecto de la “Alianza por Chile” incorpora una materia adicional no contemplada por las otras propuestas, como es añadir como autoridades acusables constitucionalmente por notable abandono de deberes a los “fiscales judiciales” y al “Fiscal Nacional”. La incorporación de los primeros, en principio, no presentaría graves reparos, pero en cuanto a los segundos la cuestión es más discutible, toda vez que el propio constituyente estableció recientemente un procedimiento de remoción diferente, en el que ostenta un papel clave el pleno de la Corte Suprema (Art. 80 G CPR).

Como se puede observar los proyectos de reforma de la alianza derechista, así como la presentada por el Senador Diez son bastante más amplias que la presentada por la coalición de Gobierno, abordando una serie de materias complementarias, pero que también dicen relación con las facultades fiscalizadoras de la Cámara Baja. Quizás su propio rol de oposición durante estos 12 últimos años la han hecho ver con más detenimiento las falencias de nuestro sistema constitucional en esta materia y la necesidad de acometer urgentemente algunas reformas.

2. Los acuerdos de la Comisión del Senado

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado llegó a ciertos criterios de acuerdo para impulsar la reforma constitucional en esta materia, expresándose normativamente en reformas a los Arts. 48 N°1 y 37 de la Constitución. Los principales acuerdos y reformas son los siguientes:

a) Se acuerda reconocer rango constitucional a las comisiones investigadoras de la Cámara, como uno de los instrumentos como se hace efectiva la fiscalización de los actos del Gobierno, fijando sus características básicas en el propio texto fundamental, así como su ámbito competencial. De este modo se acoge las inquietudes manifestadas por la mayoría de la doctrina, en orden a despejar las dudas acerca de la constitucionalidad de estas comisiones, terminando con los cuestionamientos a su respecto⁵¹.

Por otro lado se fija un quórum de 1/3 de los diputados en ejercicio para su creación, lo que es coherente con la idea de fortalecer la capacidad fiscalizadora de las minorías parlamentarias, ya que son éstas últimas las que debieran estar más interesadas en controlar la acción del Gobierno y proponer periódicamente a los ciudadanos una alternativa en la dirección política⁵². Es de esperar que el ejercicio de esta atribución no sea abusiva y se constituya en un medio de protagonismo político por parte de los parlamentarios.

Además, se establece el carácter reservado de sus investigaciones y públicas de sus conclusiones, pudiendo ser remitidas estas últimas a los Tribunales de Justicia, Contraloría General de la República y Consejo de Defensa del Estado para la adopción de las medidas pertinentes. En este punto el proyecto acordado por la Comisión del Senado recoge las propuestas hechas por los grupos políticos, pero sin llegar al extremo de sancionar la infracción a esta obligación, como lo establecía el proyecto del Gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle⁵³. Esta solución parece más idónea, ya que la propuesta gubernamental introducía una variable de difícil aplicación, que más de algún conflicto generaría en su aplicación.

b) Se consagra la obligación constitucional de los Ministros de Estado de concurrir a las sesiones de las comisiones investigadoras y a las sesiones especiales fijadas por las Cámaras. Respecto de las primeras, en los hechos se viene a elevar a rango constitucional la obligación de comparecencia que afecta a los Ministros de Estado y demás funcionarios

⁵¹ Por todos, Silva Bascuñán, A., **Tratado de Derecho Constitucional**, Op. cit., pp. 112-113 y Cea, J.L., "Fiscalización parlamentaria del Gobierno", Op. cit., pp.13-15.

⁵² En el mismo sentido, Rubio Llorente, F., **La forma del poder**, Op. cit., p. 221.

⁵³ El texto de la reforma y la crítica a ésta puede verse en Cea, J.L., "Reforma de la fiscalización parlamentaria en Chile", Op. cit., pp. 21-23.

de la Administración del Estado para asistir a estas comisiones y que está previsto actualmente en los Arts. 298 y 299 del Reglamento de la Cámara, aún cuando la regulación específica que se propone es levemente distinta.

Por otro lado, se modifica el Art. 37 de la Carta Fundamental en términos de establecer la comparecencia obligatoria de los Ministros de Estado a las sesiones especiales que sean convocados en la Cámara de Diputados o en el Senado, sin limitación de número de veces anual como lo proponían los proyectos originales. Habrá que entender que la comparecencia exigida debe ser en Sala y no en comisión, ya que respecto de esta última sólo está definida para las de investigación a que se refiere el propuesto Art. 48 N°1 letra b CPR. En este punto la reforma adopta un criterio restrictivo que no parece coherente con el trabajo parlamentario, ya que será usual que el tratamiento en detalle de las propuestas legislativas y el control de la acción gubernamental en ciertas materias se lleve a cabo en el trabajo de comisiones y no en la Sala⁵⁴. Téngase como ejemplo la comparecencia del presidente del Banco Central de Chile ante la Comisión de Hacienda del Senado, en la que se da cuenta de las políticas y programas de cada año y de las proyecciones para el año siguiente (Arts. 78, 79 y 80 LOCBCCh).

c) En tercer lugar, hace aplicable el plazo de 30 días a que se refiere el inciso 1° del Art. 48 N°1 para que el Gobierno conteste a la petición de antecedentes solicitada por un diputado con acuerdo de 1/3 de los diputados presentes, recogiendo de esta forma la propuesta de la Alianza opositora. Esta potestad al parecer habrá que seguirla entendiendo sin perjuicio del derecho que le reconoce el Reglamento de la Cámara a los diputados individualmente, para solicitar informes o antecedentes específicos a los organismos de la Administración del Estado (Art. 293 del Reglamento), ya que ella no tiene una connotación estrictamente fiscalizadora, sino complementaria a la labor legislativa, lo que aparece respaldado por el hecho de que opera no sólo para la Cámara de Diputados, sino también para el Senado⁵⁵.

d) Un punto que puede tener gran relevancia es el acuerdo de la Comisión del Senado en orden a la intención de dejar expresa constancia de los alcances de la voz "Gobierno" en el Art. 48 N°1 CPR. Para la Comisión debe considerarse como parte de esta expresión a todos los órganos del Gobierno y la Administración del Estado, incluidas las empresas del Estado, las empresas en que el Estado tiene participación mayoritaria y las Fuerzas Arma-

⁵⁴ En comparación en el sistema norteamericano la regla implícita es que las comparecencias ante el parlamento sólo afectan a los Ministros de Estado y no al Presidente, la que se realiza siempre en todo caso en comisión y no en sala. En este sentido, ver Toinet, M-F., **El sistema político de los Estados Unidos**, Op. cit., pp. 286-287.

⁵⁵ En el mismo sentido, Nogueira, H. "El control parlamentario en Chile", Op. cit., pp. 205-206.

das. Se excluye, asimismo, de esta fiscalización expresamente a los particulares, a las Municipalidades y los Gobiernos Regionales, lo que habrá que ampliarlo, aunque no se señala expresamente, a los órganos constitucionalmente autónomos⁵⁶.

Sin embargo, este criterio de la Comisión no se expresó en una propuesta de reforma al precepto constitucional -por ejemplo, incorporando a la Administración del Estado como sujeto fiscalizado-, lo que a mi juicio es un grave error, ya que no soluciona el problema de fondo interpretativo y da pie para futuras discusiones doctrinales acerca del alcance de las facultades fiscalizadoras de la Cámara, manteniéndose la alternativa de entender esta atribución como un mecanismo de control de todas las actividades de relevancia o interés público, como lo planteaba la propuesta del Senador Diez. En efecto, si consideramos que sólo toca al legislador (Art. 63 CPR), al Tribunal Constitucional (Art. 82 CPR) y a la Corte Suprema (Art. 80 CPR) interpretar los preceptos constitucionales de modo obligatorio, con efectos generales o particulares, según el caso, es obvio que la constancia de la Comisión del Senado no tiene, al menos por ahora, ningún valor jurídico, salvo de ser una propuesta que deberá ser ratificada por el poder constituyente derivado a que se refiere los Arts. 116-117 CPR.

3. Algunas materias pendientes

De lo expuesto anteriormente queda medianamente claro los alcances de la reforma constitucional en esta materia. De ésta echamos en falta dos aspectos esenciales: por un lado, una mayor precisión acerca de la naturaleza de la atribución parlamentaria; y, por otro, la incorporación de un efecto político directo del control parlamentario.

Respecto de lo primero, es necesario precisar que la confusión acerca de los alcances de la voz “actos del Gobierno” lleva envuelta implícitamente la discusión acerca de la naturaleza de la fiscalización parlamentaria, ya que mientras más amplitud demos al término, menos política será la atribución. En efecto, si utilizamos el concepto en forma expansiva, incluyendo actos de particulares o de órganos administrativos inferiores, es evidente que no se pretende hacer un control político de la actividad gubernamental, sino que una fiscalización de todos los actos de relevancia o interés público. Con ello se debilita la posibilidad de exigir responsabilidades políticas al Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Intendentes y los Gobernadores, verdaderos titulares de la potestad de dirección política del Estado y, por tanto, responsables de su puesta en marcha.

⁵⁶ Es muy llamativa, por decirlo de alguna forma, la discusión en la Comisión del Senado acerca de los alcances de la expresión “fiscalizar los actos del Gobierno”, ya que la gran heterogeneidad de interpretaciones y los gruesos yerros jurídicos de los honorables en esta materia, debiera preocuparnos a los ciudadanos y a los hombres y mujeres de derecho. Ver, **Reforma a la Constitución Política de la República de 1980**, Op. cit., pp. 306-318.

En cuanto al segundo aspecto enunciado -la falta de responsabilidad política directa de los Ministros de Estado ante el parlamento- basta señalar que todas las propuestas debatidas en el seno de la Comisión, siguiendo la tradición chilena y consistentes con un régimen presidencial, partieron de la base de eximir de responsabilidad política a los Ministros de Estado, ya sea por el contenido de la respuesta a los acuerdos, observaciones o solicitud de antecedentes hechas al Gobierno por parte de los diputados, como por su comparecencia ante las comisiones investigadoras o a las sesiones especiales que convoquen cada una de las Cámaras. Sin embargo, la propuesta acordada y aprobada por la Comisión del Senado estableció la exención de responsabilidad sólo en el primer caso -respuestas del Ministro de Estado a acuerdos, observaciones o solicitud de antecedentes- dejando algunas dudas acerca de una eventual sanción política directa por parte de la Cámara en los dos últimos casos. Ello es sin perjuicio de tener en consideración el natural efecto político que tendría una eventual aprobación de un acuerdo desfavorable al Ministro de Estado por parte de la Cámara, ya sea en el informe final de una comisión investigadora aprobado en la Sala, ya en un reproche público de su actuación en una sesión especial.

V. CONCLUSIONES

De todo lo expuesto podemos extraer algunas conclusiones relevantes:

1. La fiscalización o control político del Gobierno y la Administración del Estado puede ejercerse a través de diversos instrumentos, siendo la fiscalización parlamentaria una de ellas y con limitados efectos en nuestro sistema constitucional.
2. La aplicación de la atribución exclusiva de la Cámara de Diputados para fiscalizar los actos del Gobierno que contempla el Art. 48 N°1 CPR, adolece de una serie de limitaciones y vacíos, que hacen poco operativo, eficiente y eficaz los instrumentos previstos para el ejercicio de esta potestad.
3. La fiscalización parlamentaria en la Constitución vigente, así como en la Carta del 25, contiene una serie de restricciones en sus efectos políticos, lo que se explica por la concepción que tiene el constituyente y la mayoría de la doctrina sobre la forma de gobierno en nuestro sistema político.
4. La propuesta de reforma constitucional acordada por la Comisión del Senado, constituye un avance significativo en la consolidación de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, en la medida que da cobertura a algunos instrumentos de control que carecían de respaldo constitucional (comisiones investigadoras), fortalece a las minorías en el rol fiscalizador del Gobierno (creación de comisiones investigadoras con quórum de 1/3 de los diputados en ejercicio) crea nuevos instrumentos de control (comparecencia de Ministros de Estado) y perfecciona otros en sus aspectos operativos (plazo para dar respuesta a la solicitud de antecedentes de los diputados).
5. No obstante lo anterior, las reformas aprobadas por la Comisión dejan algunos aspectos sin resolver en esta materia, como son el efecto político directo e inmediato de la fiscalización y el ámbito y contenido de ésta.