

# CONTROL POLÍTICO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Francisco Zúñiga Urbina (\*)

## PROLEGÓMENOS

En el contexto del proyecto de reforma constitucional en actual trámite en el Senado se nos convoca a comentar acerca de los instrumentos o institutos de control político de la Cámara de Diputados que tienen por finalidad fortalecer la impropriadamente denominada “potestad fiscalizadora” de dicha corporación. La doctrina nacional aborda de modo completo la configuración de nuestro Congreso Nacional y sus funciones, pero está ausente el estudio monográfico de la mencionada “potestad fiscalizadora”<sup>1 2</sup>.

Por otra parte resulta obligada una precisión metodológica consistente en que el estudio de la “potestad fiscalizadora” o mejor dicho de control político de la Cámara de Diputados debe integrarse a la teoría del Gobierno y en particular de los regímenes políticos<sup>3</sup>.

En otro lugar hemos abordado el control político parlamentario y los instrumentos de control, inspección y cognición que poseen las cámaras frente al Gobierno, en particular comisiones investigadoras o encuesta<sup>4</sup> e interpelaciones<sup>5</sup>.

---

(\*) Profesor de Derecho Constitucional, Universidad Central.

<sup>1</sup> Cea Egaña, José Luis, **El Sistema Constitucional de Chile. Síntesis Crítica**, U. Austral, Valdivia, 1999.

<sup>2</sup> Del mismo autor: **Teoría del Gobierno**. También de Bronfman, A. y otros **El Congreso Nacional. Estudio Constitucional, Legal y Reglamentario**, CEAL UCV, Valparaíso, 1993.

<sup>3</sup> Para una visión de los regímenes políticos Jiménez de Parga, Manuel, **Los Regímenes Políticos Contemporáneos**, 6ª ed. revisada y puesta al día, Ed. Tecnos S.A., Madrid, 1983.

<sup>4</sup> Sobre comisiones investigadoras, Zúñiga, F., "Control Parlamentario y Comisiones Integradoras", *Revista de Derecho Político* N° 45, UNED, Madrid, 1999, pp. 363-392.

<sup>5</sup> Sobre interpelaciones Zúñiga, F., "Interpelaciones: Apuntes de un Estudio", *Revista de Derecho Público* N° 59, U. de Chile, 1996, vol. I, pp. 55-79.

Los referidos instrumentos de control político, de suyo plurisignificativos y multidimensionales, requieren también como precisión metodológica definir la función de control político en el contexto del régimen político presidencial y en el Estado de partidos, tarea que acometemos en este trabajo. En efecto el control político parlamentario responde conceptualmente, a dos paradigmas: control sanción o autorización y control cognición e inspección; el primero asociado a la responsabilidad política directa y el segundo a la responsabilidad política indirecta y a la formación de la opinión pública.

Por último, el reforzamiento de la “potestad fiscalizadora”, por la vía de implantar comisiones investigadoras e interpelaciones en el cuadro de instrumentos de control político no es nuevo en nuestra historia constitucional, a pesar del peso que la historia y las instituciones tienen en nuestro país. En particular, un tópico en la doctrina constitucional del siglo XIX que se proyecta hasta el día de hoy es que la República presidencialista es inconciliable con el reforzamiento de las potestades de las Cámaras, ya que el “parlamentarismo” es una semilla que germina sólo en las monarquías (Bañados Espinosa, Hostos) o en estados afincados en la tradición del principio monárquico. En cambio, la República sólo es compatible con un régimen presidencial<sup>6</sup>. La historia constitucional de los siglos XIX y XX nos demuestra que los tópicos de la cultura jurídico-público e instituciones, si bien representan un peso en el presente y el porvenir institucional, no constituyen una definición cerrada acerca del régimen político y tipo de Gobierno.<sup>7</sup>

Finalmente, sólo cabe destacar que un estudio preliminar sobre los instrumentos o institutos de control político parlamentario nos pone en evidencia, por una parte, el déficit de racionalización que la reforma constitucional conlleva el establecer comisiones investigadoras e interpelaciones, como ocurre v. gr al definir estos institutos y los ámbitos de normación legal y reglamentaria de éstos, y por otra parte confusiones conceptuales que ligán el control político a la responsabilidad política, lo que es contradictorio con el régimen presidencialista imperante.

## I. CONTROL POLÍTICO EN UN RÉGIMEN PRESIDENCIAL

Antes de recoger una definición del presidencialismo cabe definir los conceptos de forma del Estado y de Gobierno, y del molde clásico: el “régimen presidencial”. Con G. De Vergottini por “forma del Estado” entendemos “*el conjunto de elementos que caracterizan globalmente, a un ordenamiento referido particularmente a finalidades planteadas*”

<sup>6</sup> Bañados Espinosa, Julio, **Gobierno Parlamentario y Sistema Representativo**, Imprenta Cervantes, Stgo., 1888. También Eugenio M., Hostos: **Lecciones de Derecho Constitucional**, Santo Domingo, 1887.

<sup>7</sup> Heise González, Julio, **Historia Constitucional de Chile**, Edit. Jurídica, Stgo., 1954. **Historia de Chile. El Período Parlamentario (1861-1925)**, Edit. Andrés Bello, Stgo., 1974.

como objetivos de acción de los órganos constitucionales” y por “forma de Gobierno” entendemos “el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir finalidades estatales y por lo tanto, los elementos que miran a la titularidad y ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales”<sup>8</sup>. En cuanto al “régimen presidencial”, (tal denominación fue usada por W. Bagehot en *The English Constitution*) designa el tipo de Gobierno (y régimen político) de Estados Unidos en que la Presidencia “*ocupa un lugar vital y básico entre las instituciones públicas a nivel nacional*” (R.E. Neustadt), en que el poder presidencial es un “poder de persuadir”, no obstante su diversidad de “poderes formales”.

El “régimen presidencial” en que el Presidente “reina y gobierna a la vez” es un producto de la Constitución de 1787, de los precedente y de la práctica moderna; siendo las “ventajas” de éste las siguientes: “La primera es la seguridad de su inamovilidad durante un período de cuatro, años, sólo amenazada por un voto de acusación (*impeachment*) del Congreso, procedimiento incómodo que sólo se intentó (hasta la destitución de Nixon) una vez en 1867. La segunda, la elección popular indirecta por medio de un colegio electoral. La tercera, la jefatura de las fuerzas armadas y la dirección de la diplomacia, prerrogativas tradicionalmente reales, concedidas a la presidencia por los antiguos súbditos británicos. La cuarta, una serie de derechos y deberes específicos relativos a la dirección de la Administración Pública, el más importante de los cuales es el derecho de nombrar jefes de Departamento y el deber de “cuidar de que las leyes sean fielmente cumplidas”. La quinta, una prerrogativa limitada sobre la legislación: el poder del veto cualificado y el derecho de recomendación (...). “*Pero la Constitución, que establecía las bases de la presidencia, establecía como principio básico el que sus privilegios estuviesen contrarrestados por los de otras instituciones nacionales, y en especial el Congreso*” (*separación de poderes*). “*La Constitución garantizaba a una o más cámaras la participación en todas las vertientes del poder presidencial. El mando de la defensa estaba limitado por el hecho de que los contingentes y los fondos de las fuerzas armadas, dependían de la decisión del Congreso, que se reservaba el derecho de declarar la guerra. El mando de la diplomacia estaba limitado por el hecho de que el Senado se reservaba el derecho de su “poder y aprobación” a los tratados. El mando de la administración estaba severamente limitado por el hecho de que la moneda, la autoridad y la estructura departamental estaban sujetas a una legislación específica y las personas nombradas por el presidente sometidas a la confirmación del Senado. En materia legislativa, el Congreso era la instancia suprema, limitada únicamente por el veto presidencial, que, a su vez, estaba sujeto al voto en*

---

<sup>8</sup> De Vergottini, Guisepppe, **Derecho Constitucional Comparado** (trad. P. Lucas Verdú), Espasa Calpe S.A., Madrid, 1985, pp. 107-108.

contra de los tercios de las dos Cámaras”<sup>9</sup>. En suma, el “régimen presidencial” descansa en un principio-dogma de “separación rígida” de poderes (Duverger), combinación de “democracia y poder personal” con un sistema “bipartidista”.

El “régimen presidencial” de América del Norte encuentra en América latina su copia superlativa: el presidencialismo caracterizado por la preponderancia o predominio del Ejecutivo (Lambert). La exaltación del “poder personal” es producto de una continuidad histórica; en palabras de Duverger: “*al cacique indio sucedió el conquistador español; el Virrey, encarnaba, él solo, la totalidad del poder*”<sup>10</sup>. El presidencialismo cuenta con análogas instituciones que los Estados Unidos, pero el Presidente consigue una preponderancia hegemónica. Con agudeza Jacques Lambert en su clásico libro **América Latina** observa que: “*el vicio inherente al régimen de preponderancia presidencialista en la América Latina, no es, como se afirma con frecuencia, su aptitud para engendrar dictaduras puesto que éstas se producen del mismo modo, y quizás con mayor facilidad, con otros regímenes, sino la de prestarse a disimular las dictaduras bajo formas constitucionales, hasta tal punto que, el dictador, que puede conservar su buena conciencia, no se ve obligado a violarlas abiertamente*”(“...”). La garantía de la democracia en este tipo de régimen se encuentra en el carácter temporal del mandato presidencial. Así “*como puede advertirse que los constituyentes latinoamericanos se esfuerzan mucho menos en limitar los poderes del Presidente, cuya extensión consideran que no carece de ventajas, que por asegurarse el carácter temporal, multiplicando las precauciones contra las tentativas del Presidente de perpetuarse en el poder, asegurando su reelección o la de algunos de sus testaferros (continuismo)*”<sup>11</sup>.

Ciertamente la concentración de poder público en la institución presidencial ha tenido como consecuencia la anulación o menoscabo de la democracia pluralista y de las libertades públicas. La preponderancia se ejerce a través de factores institucionales o funcionales (A. Lago Carballo); a saber: a) iniciativa legislativa del Presidente de la República; b) el veto presidencial suspensivo y parcial; c) facultades legislativas del Presidente en especial el instituto de la delegación de facultades legislativas; d) intervención federal,

---

<sup>9</sup> Neustadt, Richard E., “Presidencialismo” de **Enciclopedia de Ciencias Sociales**, Edit. Aguilar S.A., Madrid, 1977, pp. 442-447. Idem “El Poder Presidencial” (trad. E. Escalona) Edit. Limusa-Wiley S.A., México D.F., 1966. Idem Manuel García Pelayo para una visión general del ordenamiento constitucional de Estados Unidos de América **Derecho Constitucional Comparado**, Alianza Editorial S.A., Madrid, 1984, pp. 325-455 (también **Obras Completas**, Vol. I). C.E.C., Madrid, 1992. También de consulta obligada es Tribe, L.H., **American Constitutional Law**, 2ª edic., The Foundation Press, Inc., Mineola-New York, 1988, en especial pp. 1-339. Un libro excelente de Toinet, Mario-France, **El sistema político de los Estados Unidos** (trad. G.A. Gallardo) FCE, México DF, 1994; en especial pp. 125-193.

<sup>10</sup> Duverger, Maurice, **Los Regímenes Políticos** (trad. Z. de Godoy) Salvat Editores S.A., Barcelona, 1952, p. 114.

<sup>11</sup> Lambert, Jacques, **América Latina** (trad. A. Lago C.) Edit. Ariel S.A., Barcelona, 1964, 2º ed., 1970, pp. 516, 517. La cita de A. Lago Carballo esta referida a apéndice de texto de M. Duverger **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**, Edit. Ariel S.A., Barcelona, 1988, pp. 591 y ss.

que correspondiendo por regla al Parlamento, es el Presidente quien toma la iniciativa de su disposición; e) facultades extraordinarias, tanto en el campo del estado de necesidad constitucional como la “emergencia económica”, que conlleva la existencia de poderes de excepción y f) un poder judicial subordinado ante la injerencia del Poder Ejecutivo. Para corregir el predominio presidencial se han introducido “mecanismos anticaudillistas” (Valencia)<sup>12</sup>; restricción del mandato presidencial fijo sin reelección (con su paradigma mexicano peligrosamente suprimido en Perú y Argentina), descripción de sus facultades o atribuciones, incorporación de matices parlamentarios como el mayor control político, colegiación del Gobierno, refrendo, etc. (Colomer). Sin embargo, los elementos institucionales del presidencialismo en América latina no autorizan a hablar de un tipo homogéneo (Colomer, Carpizo, Sánchez Agesta)<sup>13</sup>.

En este cuadro cabe preguntarse por la imbricación del Parlamento en el régimen político. El constitucionalismo en América latina es reflejo de dos modelos: el constitucionalismo de América del Norte que combina división de poderes y régimen presidencial, y el constitucionalismo francés que otorga predominio al Parlamento (Colomer). En los hechos la realidad política refleja una dialéctica Gobierno-Parlamento, que permea el constitucionalismo y la configuración del régimen-tipo gobierno en el cuadro del *genus* presidencialismo. El caso de Chile con presidencialismos de corte autocrático (1830-1891) y democrático (1925-1973), mediando un período de seudoparlamentarismo (1891-1925), es un botón de muestra de esta dialéctica<sup>14</sup>. Ejemplo de esta dialéctica es la caracterización del presidencialismo americano del Norte en la obra de W. Wilson.

La iuspublicística y politología cargando las tintas en el factor central del presidencialismo - el predominio del Ejecutivo, - prescinde de la dialéctica del Gobierno-Parlamento, haciendo inexplicables las tendencias vigorizadoras del Ejecutivo, que se manifiestan en diversos países de nuestra América. En los albores de este siglo fue tópico hablar de “crisis de la democracia” (Mirkine Guetzévitch) o de “declinación del Parlamento” (Bryce), términos que en un proceso de racionalización del poder designaron cambios profundos en la forma del Estado y de Gobierno. Por lo tanto, el “eclipse” del Parlamento es un fenómeno que no se debiera exagerar (Lambert); puesto que frente al “caudillismo” u otras formas de personalismos, existen poderes fácticos: oligarquías o “frondas aristocráticas” como las denominó en Chile A. Edwards Vives. Un botón de muestra es el caso de Chile

<sup>12</sup> Valencia, Salvador, *El Poder Ejecutivo Latinoamericano*, UNAM, México D.F., 1979.

<sup>13</sup> Colomer Viadel, Antonio, *Introducción al Constitucionalismo Iberoamericano*, Edit. ICI, Madrid, 1990. Idem: *Constitución, Estado y Democracia en el Umbral del Siglo XXI*, Edit. Nomos, Valencia, 1995, pp. 73 y ss. Sánchez Agesta, Luis, *La Democracia en Hispanoamérica*, Edic. Rialp S.A., Madrid, 1987, pp. 53 y ss, 207-236. Idem: *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Edit. U.C., Madrid, 7º ed., 1988, pp. 244-255. Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Ed. Siglo XXI Editores S.A., México, 1978. Idem: "Notas sobre el Presidencialismo Mexicano" en *Estado, Derecho y Sociedad*, Edit. Unam, 1981, pp. 69, 85.

<sup>14</sup> Colomer V. A., Op. cit., pp. 129-130.

que en el contexto de una Constitución autoritaria (1980) posee un Parlamento racionalizado que ejerce las funciones tradicionales asignadas a este órgano de representación política, y tiene un claro fin legitimador del sistema político democrático. Con este contexto cabe matizar el predominio o preponderancia del “Poder Ejecutivo”, ya que incluso un Congreso Nacional racionalizado, impone al Gobierno una dialéctica de negociación; a lo que cabe agregar la supervivencia del régimen autoritario a través de “enclaves” que pugnan con el principio democrático. En este sentido, el planeamiento de Sánchez Agesta en orden a un Parlamento en América latina con “un funcionamiento anormal” no me parece adecuado, pues son tantas las excepciones a la intermitencia, que esta tesis se ve anulada más aún si reconocemos de esta institución un impulso constituyente, probablemente carente de moderación, pero rico en nuevas ideas.

## II. INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO Y SU REFORMA

La reforma constitucional en actual trámite en el Senado, se hace cargo del control político en un régimen presidencialista, replanteando instrumentos de control que antes habían sido objeto proyectos de reforma frustrados, en particular se recogen los institutos: comisiones investigadoras e interpelaciones.

Antes de referirnos a los institutos de control político y cognición de la Cámara de Diputados, es menester dar noticia de los antecedentes más relevantes del iter de reforma<sup>15</sup>.

En esta materia, el proyecto de la Alianza por Chile propone modificar el artículo de la Carta Fundamental en la forma que a continuación se indica:

a) Sustituir su número 1) por el siguiente:

“1) Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede:

a) Adoptar dos presentes, los que se tramitarán por escrito al Presidente de la República, quien deberá darles debida respuesta por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. La obligación del Gobierno se entenderá cumplida al entregar la respuesta.

Cualquier diputado, con el voto favorable de a lo menos una cuarta parte de los miembros presentes, podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno. Este deberá dar debida respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro del plazo señalado en el párrafo precedente;

b) Citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos una cuarta parte de los Diputa-

<sup>15</sup> Fuente de consulta: “Reforma a la Constitución Política de la República de 1980”. Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, Senado, 2001. Idem de la misma Comisión Informe Boletines 2526-07 y 2534-07 de 8 de enero de 2002. También indicaciones del Presidente de la República en discusión particular, Mensaje N° 61-344, de 13 de abril de 2002.

dos en ejercicio, a fin de formularle consultas específicas respecto de actos propios de su Ministerio con el objeto de obtener la necesaria información que permita a la Cámara y a los Diputados ejercer a cabalidad las funciones que les son propias. Con todo, un mismo Ministro se podrá excusar de asistir si ha sido citado más de cuatro veces dentro del año calendario.

Lo anterior, es sin perjuicio del Derecho que confiere a los Ministros de Estado el artículo 37.

El Presidente de la Cámara determinará la sesión a la que deberá concurrir el Ministro, la que deberá tener lugar no antes de los siete días ni después de los quince días siguientes a aquel en que acordó la citación, así como las que se planteen durante la sesión y que estén directamente vinculadas con la materia objeto de su comparecencia.

c) Crear, a petición de la cuarta parte de los Diputados en ejercicio, comisiones fiscalizadoras destinadas solamente a obtener y reunir información sobre determinados actos del gobierno que permita a la Cámara y a los Diputados ejercer a cabalidad sus funciones. La ley orgánica constitucional del Congreso Nacional determinará las atribuciones y funcionamiento de estas comisiones. Asimismo, esta ley adoptará las garantías y resguardos que cautelen el debido respeto a los derechos de las personas que aparezcan, en otra u otra forma, mencionadas durante el proceso de fiscalización.

El informe de la comisión deberá ser por la Sala para el ejercicio de las facultades constitucionales que procedan.

En ningún caso los actos de fiscalización a que se refiere este número afectarán la responsabilidad política de los ministros, y”, y

- b) Agregar en letra c) del número 2), después de la palabra “Justicia” la expresión “de los Fiscales judiciales, del Fiscal Nacional”, precedidas de una coma (,)”

**Por su parte, el proyecto de la Concertación propone:**

- a) Agregar al final de número 1) del inciso primero del artículo 48 el siguiente párrafo nuevo:

“Crear, a petición de los dos quintos de los Diputados en ejercicio, comisiones fiscalizadoras destinadas solamente a obtener y reunir información sobre determinados actos del Gobierno, que permita a la Cámara y a los Diputados ejercer sus funciones constitucionales. La ley orgánica constitucional Congreso nacional determinará las atribuciones y funcionamientos de estas comisiones y adoptará las garantías y resguardos que cautelen los derechos de las personas que aparezcan mencionadas durante el proceso de fiscalización.

El informe de la Comisión será conocido por la Sala, la que en caso de aprobarlo dispondrá que se pongan los antecedentes en conocimiento de la autoridad que corresponda.

En ningún caso los actos de fiscalización a que se refiere este número afectarán la responsabilidad política de los Ministros.”

En su análisis, la Comisión consideró también **una iniciativa de su Presidente, el H. Senador señor Díez, contenida en el Boletín N°.2231-07**, mediante la cual formula la siguiente proposición:

“Artículo único.- Sustitúyese el N°.1) del artículo 48 de la Constitución Política de la República por el siguiente:

- 1) Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede:
- a) Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los Diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República o a la autoridad que corresponda.

Sin perjuicio de lo anterior, cualquier Diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno. La respectiva autoridad deberá darles respuesta dentro del plazo de treinta días, contados desde la fecha de su envío. El Presidente de la República contestará por intermedio del Ministro de Estado que corresponda.

En ningún caso los acuerdos, observaciones o solicitudes de antecedentes afectarán la responsabilidad política de los Ministros de Estado.

- b) Citar a un Ministro de Estado a petición a lo menos de un tercio de los Diputados en ejercicio, con el fin de formular preguntas que digan relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. Un mismo Ministro no podrá ser citado más de tres veces dentro del año calendario, salvo acuerdo de la mayoría de los Diputados en ejercicio. El Presidente de la Cámara determinará el día y hora de la sesión a la que deberá concurrir el Ministro respectivo, la que siempre deberá tener lugar dentro de los quince días siguientes a aquella en que se acordó la citación.

La asistencia del Ministro de Estado será obligatoria y deberá responder a las consultas que motiven su citación y hayan sido incluidas en la misma, así como también las que se planteen durante la sesión y estén directamente vinculadas con la materia objeto de la citación.

La Ley orgánica constitucional del Congreso Nacional determinará las formas y circunstancias de las citaciones de los Ministros y de las preguntas de los parlamentarios anteriores a la citación o formuladas dentro de la sesión respectiva y los plazos que dispondrá el Ministro para responderlas en el caso de hacerlas inmediatamente. La no concurrencia del Ministro a la Cámara o su negativa a responder será considerada infracción de la Constitución.

En ningún caso las respuestas podrían afectar la responsabilidad política de los Ministros de Estado.

- c) Crear Comisiones Especiales Fiscalizadoras a petición de a lo menos un tercio de los

Diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones en asuntos de interés público o relativas a determinados actos de Gobierno.

Los funcionarios de la Administración y el personal de las empresas del Estado o de aquellas en que éste tenga participación mayoritaria, que sean citados por estas Comisiones, estarán obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes e informaciones que se les soliciten. A petición de un tercio de sus miembros, las Comisiones Fiscalizadoras podrán despachar citaciones y solicitar antecedentes.

La Ley orgánica del Congreso nacional determinará la forma de hacer efectivo lo dispuesto en esta letra; el funcionamiento y atribuciones de las Comisiones Fiscalizadoras y la forma de proteger los derechos de las personas citadas o mencionadas en ella.

Las conclusiones de la Comisión Fiscalizadora serán sometidas a consideración de la Sala; en esta ocasión, un tercio de los Diputados en ejercicio podrá pedir que éstas, el debate y los acuerdos sean puestos en conocimiento del Gobierno, de los órganos o servicios afectados, de los Tribunales de Justicia, de la Contraloría General de la República y del Consejo de Defensa del Estado para que ellos adopten las medidas pertinentes y ejerzan las acciones que les correspondan en conformidad a la legislación vigente.”

Finalizado el análisis de las proposiciones sometidas al estudio de la Comisión, se produjo acuerdo en torno a enmendar el número 1) del artículo 48 de la Constitución Política, con los objetivos que se sintetizan a continuación:

1. Fortalecer las atribuciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados.
2. Precisar que la función fiscalizadora corresponde a la Cámara de Diputados y no a sus miembros individualmente considerados.
3. Consagrar en el texto constitucional la existencia de las comisiones investigadoras.
4. Fijar en un tercio de los Diputados en ejercicio el quórum necesario para adoptar el acuerdo de constituir una comisión investigadora.
5. Establecer que la investigación será reservada y que su trabajo culminará en un informe final que tendrá carácter público. En caso de no haber unanimidad, el informe contendrá tanto las opiniones de mayoría como de las minorías.
6. Contemplar la posibilidad de citar a los Ministros de Estado a las comisiones investigadoras. Por otra parte, si se tratare de temas propios de sus áreas que los Parlamentarios deseen conocer, se acordó enmendar el artículo 37 de la Carta Fundamental, con el objeto de facultar a las Cámaras para citar a sesiones especiales para este objeto, a las cuales los Secretarios de Estado citados estarán obligados a concurrir.
7. Fijar el ámbito de la competencia de las comisiones investigadoras. A este respecto, se acordó puntualizar que están sujetos a la labor fiscalizadora de la Cámara de Diputados solamente los actos de Gobierno.
8. La denominación “actos de Gobierno” incluye las actuaciones de las empresas del Estado, así como de aquéllas en que el Estado tiene participación mayoritaria. En

ningún caso, la fiscalización puede incidir en el ámbito privado, de manera que los particulares no están obligados a comparecer ante una comisión investigadora, aun cuando puedan acudir voluntariamente, para aclarar determinadas situaciones.

9. Del mismo modo, se entiende que la expresión “Gobierno” incluye a las Fuerzas Armadas. El H. Senador señor Hamilton solicitó dejar expresa constancia en relación a este punto. Se tuvo presente, sobre el particular, que ya ha habido, en la práctica, investigaciones que le afectan.
10. Por el contrario, dentro del “Gobierno” no estarían incluidos los Gobiernos Regionales ni los Municipios, respecto de cuya fiscalización hubo consenso en que debía avanzarse, en el entendido de que ella nunca podrá tener un carácter político. Sobre esta materia, el H. Senador señor Larraín dejó constancia de que la reforma constitucional en estudio no altera la jurisprudencia habida en relación con estas instituciones.
11. Finalmente, se acordó precisar que mediante la fiscalización de la Cámara de Diputados sólo se busca hacer efectiva las responsabilidades políticas y, en ningún caso, las de índole Penal, Civil o Administrativa.

En suma, el acuerdo en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y consecuencia del debate se acordó el texto siguiente:

**1) Modifícase el artículo 48 en la forma que a continuación se indica:**

“Sustitúyese el número 1), por el siguiente:

“1) Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución de la Cámara puede:

a) Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, quien deberá dar respuesta por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días.

Sin perjuicio de lo anterior, cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno. El Presidente de la República contestará por intermedio del Ministro de Estado que corresponda, dentro del mismo plazo señalado en el párrafo anterior.

En ningún caso los acuerdos, observaciones o solicitudes de antecedentes afectarán la responsabilidad política de los Ministros de Estado, y

b) Crear comisiones investigadoras especiales a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno.

Las comisiones investigadoras, a petición de un tercio de sus miembros, podrán despachar citaciones y solicitar antecedentes. Los Ministros de Estado, los demás funcionarios de la Administración y el personal de las empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria, que sean citados por estas comisiones, estarán obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que se les soliciten.

La Ley orgánica constitucional del Congreso Nacional regulará el funcionamiento y las atribuciones de las comisiones investigadoras y la forma de proteger los derechos de las personas citadas o mencionadas en ellas.

La investigación de la comisión tendrá carácter reservado. Sus conclusiones darán cuenta de las posiciones de mayoría y de minoría y serán sometidas a consideración de la Sala, cuyos acuerdos sólo harán efectivas las correspondientes responsabilidades políticas.

Un tercio de los Diputados en ejercicio podrá pedir que las conclusiones de la comisión, el debate y los acuerdos de la Sala sean puestos en conocimiento del Gobierno, de los órganos o servicios afectados, de los Tribunales de Justicia, de la Contraloría General de la República y del Consejo de Defensa del Estado para que ellos adopten las medidas pertinentes y ejerzan las acciones que correspondan en conformidad a la legislación vigente.”.”

## **2. Agrégase el siguiente inciso segundo, nuevo, al artículo 37:**

“Sin perjuicio de lo anterior, los Ministros deberán concurrir personalmente a las sesiones especiales que la Cámara de Diputados o el Senado convoquen para informarse sobre asuntos que, correspondiendo al ámbito de atribuciones de las correspondientes Secretarías de Estado, acuerden tratar.”.

En la discusión particular de la reforma en su trámite en el Senado, se presentaron un número apreciable de indicaciones de origen parlamentario, y un total de 39 indicaciones por el Presidente de la República; que en lo que atañe al control político parlamentario, consignan:

“10) Para agregar el nuevo inciso segundo que el numeral 15 del artículo único, que ha pasado a ser numeral 21, incorpora al artículo 37, la siguiente oración final, en punto seguido: "con todo, los Ministros no estarán obligados a concurrir personalmente más de tres veces en un mismo año calendario”.”

“14) Para eliminar, en el párrafo cuarto de la letra b) del número 1) del nuevo artículo 48, agregado por el numeral 18 del artículo único, que ha pasado a ser numeral 27, la oración “cuyos acuerdos sólo harán efectivas las correspondientes responsabilidades políticas”, reemplazándose la coma (,) que le antecede por un punto aparte (.)”.

### III. PARLAMENTO Y FUNCIÓN DE CONTROL: Comisiones Investigadoras e Interpelaciones

#### 1. Control político y comisiones investigadoras

Las funciones del Parlamento admiten diversas tipologías que dan cuenta de una profunda historicidad v.gr: las funciones legislativa y financiera asentadas en el aforismo inglés: “*no taxation without representation*”. En el campo de las tipologías el tratadista P. Biscaretti Di Ruffia nos refiere a funciones legislativas, funciones ejecutivas (1º de control continuado del Gobierno, 2º de colaboración activa en la deliberación de la orientación política y 3º de colaboración en la formación de otros órganos constitucionales) y función jurisdiccional política<sup>16</sup>. Asimismo, el maestro italiano G. De Vergottini rearticula las funciones del Parlamento a partir de su relación con el Gobierno, a saber: función de orientación del Ejecutivo, función de orientación y control del Parlamento, función cognoscitiva e inspectiva del Parlamento, función legislativa del Parlamento y función normativa del Gobierno. Finalmente, el maestro Nicolás Pérez Serrano en su enjundioso **Tratado de Derecho Político** formula una tradicional taxonomía: función legislativa, función financiera (presupuestaria), función fiscalizadora, función política, función administrativa interna, función de tipo jurisdiccional<sup>17</sup>. Sin duda la reseña corresponde a tipologías asentadas en patrones históricos o en tipos de gobierno concretos.

Centraremos esta ponencia en la función de control y sus medios, a partir de aceptar ciertos tópicos, que con sus debidas matizaciones me parecen acertados, a saber:

- 1.- El fenómeno de la “declinación del Parlamento”<sup>18</sup> (J. Bryce) observado a principios de siglo en la doctrina iuspublicística se enmarca en el proceso de “racionalización del poder” (Mirkiné Guetzévitch), que con independencia del régimen político- tipo de Gobierno, se traduce en la asignación de atribuciones legislativas al Poder Ejecutivo.
- 2.- El surgimiento de un Estado Administrativo contrapuesto dialécticamente al Estado Legislativo (Schmitt), coincidente con una vigorización del Poder Ejecutivo (Gobierno y Administración).

---

<sup>16</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo, **Derecho Constitucional** (trad. P. Lucas Verdú) Edit. Tecnos S.A., Madrid, 1973, pp. 387 y ss.

<sup>17</sup> Pérez Serrano, Nicolás, **Tratado de Derecho Político**, 2º ed. Reimp., Edit Civitas S.A., Madrid, 1989, pp. 787-818.

<sup>18</sup> Bryce, James, **Modern Democracies**, Edit. Mac Millan and Co, London, 1921, 2 vol, vol II, pp. 367-377.

- 3.- Crisis del concepto material de ley como expresión de la voluntad general que contiene una prescripción general, abstracta y coercible, como garantía del principio de igualdad y derechos de igualdad.
- 4.- La configuración de Presidencia de la República y Parlamento, en especial en regímenes presidencialistas como órganos constitucionales colegisladores que participan en el iter legis con atribuciones de bloqueo recíproco.
- 5.- El especial posicionamiento de la función de control y de sus medios de cognición e inspección está asociado a la plurisignificación y multidimensionalidad del control parlamentario.

En consecuencia, nuestro planteamiento central es que el Parlamento, dada las transformaciones en el Estado contemporáneo (Estado Benefactor) en especial en el proceso político del Estado de partidos, requiere para su centralidad identificar los medios apropiados para lograr una eficiente función de control del Gobierno y de la Administración.

Particular importancia tiene esta centralidad del Parlamento en los regímenes presidencialistas, en que la concentración de poder en el Presidente exorbita el cuadro de órganos, en cuanto a la relación teórica de equilibrio. Con todo, debemos reconocer con G. Leibholz que en el proceso de creciente democratización los “derechos de control” han perdido eficacia frente a la conformación de mayorías parlamentarias afines al Gobierno, en particular una “unión de poder, dentro de un monismo parlamentario” (R. Thoma), que hace verbigratia del Presupuesto una ley del Poder Ejecutivo. También la “democracia de partidos” hace lo suyo en la minusvalía de los “derechos de control” que hace, verbigratia, del parlamentario un miembro de partido político sometido a un verdadero mandato imperativo. Leibholz sostiene en este punto: “*podemos resumir diciendo que la sucesiva democratización, que condujo a la desposesión del poder del antiguo contrincente del Parlamento, así como el cambio estructural de la democracia parlamentaria y representativa a un Estado de Partidos, ha producido una sensible disminución de los derechos de control, primero de los diputados en particular, después de las fracciones políticas y finalmente, de todo el Parlamento*”<sup>19</sup>.

Por ello, resulta atingente sostener que los “derechos de control” deban construirse como institutos disponibles por la minoría-oposición parlamentaria, para que adquieran real efectividad. Al respecto E. Stein en su “*Staatsrechts*” plantea que el “problema constitucional más importante del Parlamento consiste en la protección de las minorías”. Este

<sup>19</sup> Leibholz, Gerhard, **Problemas Fundamentales de la Democracia Moderna**, Edit. I.E.P., Madrid, 1971, p. 72. Idem: Stein, E., **Derecho Político** (estudio de F. Rubio) Ed. Aguilar S.A., Madrid, 1973, pp. 53, 73-75.

órgano no constituye una unidad sociológica, como podría parecer cuando se habla de “el Parlamento”. Por lo general, sus derechos pueden ser ejercitados por la mayoría contra la voluntad de la minoría. Pero la mayoría está vinculada íntimamente al Gobierno. Si no se protegiese a la minoría, la mayoría gubernamental podría transformar al Parlamento en cámaras de resonancia del Gobierno.

Las garantías que protegen a las minorías en el Parlamento están, por regla, contenidas en los reglamentos internos que proporcionalmente asignan los cargos de órganos de dirección o trabajo en cada Cámara. En cuanto a la función de control y el recaudo de independencia del controlante, su no concurrencia se explica por la conformación de una mayoría “parlamentaria-gubernamental”. Para Stein la clave del control real de Gobierno y Administración está en que su ejercicio (función-medios) debe corresponder a quienes no participan del ejercicio del poder, a la oposición-minoría. En este contexto Stein, prefiere hablar de “derechos de corrección” y no de derechos de control para el ejercicio de medios referidos al Gobierno, su programa y acción (voto de censura, aprobación del presupuesto), y propiamente habla de “derechos de control” cuando la oposición-minoría, no pretende adoptar decisiones contra el Gobierno, sino cuando se forma opinión pública sobre un asunto de interés público (preguntas orales, petición de información, preguntas escritas, interpelaciones, comisiones de investigación).

En este complejo cuadro emerge la función de control del Parlamento, categoría (control) plurisignificativa en su especie (control parlamentario) y multidimensional, pues el Parlamento es el agente y el locus del control parlamentario. Ello es demostración palmaria de la dificultad de construir un concepto unitario de control.

En la definición del control político parlamentario tenemos al menos dos posiciones doctrinales v. gr. entender el control como actividad de juicio o verificación (a la que queda subordinada la función cognoscitiva e inspectiva) que incluye la adopción de medidas conducentes a hacer cesar la situación no conforme a valores que se tratan de proteger (Santaolalla) o bien entender el control como la confrontación de una conducta determinada con el parámetro al que debe adecuarse y no importa en sí mismo, medida sancionatoria o reparadora (Montero y García Morillo)<sup>20</sup>. Esta dualidad de posiciones o paradigmas también la encontramos en la doctrina italiana y francesa.

---

<sup>20</sup> Santaolalla, Fernando, **Derecho Parlamentario Español**, Espasa Calpe S.A., Madrid, 1990, pp. 239-245. Idem: **El Parlamento y sus instrumentos de información**, Edersa, Madrid, 1982. Montero Gibert, J.R. y García Morillo, J., **El Control Parlamentario**, Edit. Tecnos S.A., Madrid, 1984, pp. 28 y ss, pp. 45-61. Idem: García Morillo, “Aproximación a un concepto de control parlamentario”, *Revista Facultad de Derecho U.C.* N°10, Madrid, 1986, pp. 31-71.

Ciertamente, en la función de control la última ratio es la responsabilidad (especialmente en regímenes parlamentarios), pero cabría distinguir entre: control-cognición e inspección y control-autorización. La acepción extensiva de control parlamentario, parece más adecuada para dar cuenta del control en el contexto presidencialista y la eficacia de este en la formación de opinión pública y la responsabilidad política indirecta que ella genera a través de elecciones periódicas. En cambio, la acepción restrictiva de control parlamentario más extendida entre los constitucionalistas lo identifica con la responsabilidad política del Gobierno (efecto sancionatorio). Por ello me parece acertado lo que sostienen Montero y García Morillo: *“así entendido, el control parlamentario integraría dos partes fundamentales: los mecanismos que permiten conocer la labor desarrollada por el Ejecutivo y los instrumentos que contiene la sanción parlamentaria de su remoción de cargo (...). Se trata, como es evidente, de una traslación al campo constitucional del concepto de control jurídico que antes criticábamos por integrar dentro del concepto de control al elemento sancionatorio y por confundir a nuestro juicio, la parte (el control) con el todo (la garantía) dentro de la que se integran control y sanción”*<sup>21</sup>.

Por otra parte, una confirmación de la tesis extensiva de control parlamentario está dado por la multidimensionalidad de éste, es decir, en la realidad de la “democracia de partidos” y de conformación de mayorías parlamentarias, la función de control (en su acepción restrictiva) deviene en una ilusión o espejismo; por lo que me parece acertada la afirmación de Rubio Llorente en orden a que más que función de control del Parlamento deberíamos decir función de control dada en el Parlamento, como locus funcional más que agente real, permitiendo la “publicidad de la política y la de control de la Administración”<sup>22</sup>. Rubio Llorente nos recuerda: *“en las democracias parlamentarias de nuestro tiempo, en efecto, el control parlamentario es la vía más idónea para hacer llegar a la oposición la información crítica sobre la actuación del Gobierno, sin la cual ninguna democracia es imaginable y para asegurar en lo posible que el poder de la burocracia no se autonomic más de lo que la propia naturaleza de las cosas hace inevitable ”*(...) *“El control directo del Parlamento sobre la Administración responde a una necesidad innegable. El incremento de la intervención estatal en los procesos sociales y económicos ha dado lugar al surgimiento de aparatos administrativos tecnificados y complejos, que aunque sometidos, de manera más o menos directa, a los distintos Departamentos Ministeriales, escapan de hecho al control de los titulares de éstos. Esta necesidad, de la que resulta, como de la disminución del poder efectivo del Parlamento para exigir la respon-*

<sup>21</sup> Montero y García Morillo, Op. cit., pp. 27 y ss.

<sup>22</sup> Rubio Llorente, Francisco, **La Forma del Poder**, Edit. CEC, Madrid, 1993, pp. 209. Idem: El agudo politólogo Bernard R. Crick, **The Reform of Parliament**, Weidenfeld, London, 1970, p. 238. Idem: Manzella, Andrea, **Il Parlamento**, 1º ed., Il Mulino, Bologna, 1977, nueva edición 1991, pp. 135 y ss.

*sabilidad política del Gobierno, una notable aproximación entre las distintas formas (parlamentaria, presidencialista, etc.) de la democracia parlamentaria, ha dado lugar a la adopción por los Parlamentos europeos de formas de actuación (especialmente las comisiones de investigación y seguimiento) nacidas en el Congreso de los Estados Unidos, o la creación de instituciones (p. ej. el Ombudsman) surgidos en regímenes parlamentarios en los que el Gobierno no era políticamente responsable de la actividad de toda la administración*"<sup>23</sup>.

Esta multidimensionalidad y plurisignificación del control parlamentario, permite zafar esta categoría de construcciones teóricas ancladas en el concepto de control jurídico o en formas de Gobierno parlamentario, en que el control reposa en su última ratio: la responsabilidad política (relación fiduciaria Parlamento-Gobierno), y además, permite adecuar tal concepto de control parlamentario en el régimen presidencial y presidencialista.

En efecto en un régimen presidencial de "separación rígida de poderes", la existencia de controles (*checks and balances*) para un adecuado equilibrio no responde a la idea de que el Parlamento ha de revisar el nivel de adecuación del Presidente a una voluntad política de la que es depositaria la institución parlamentaria como único órgano de representación política. Por el contrario en el régimen presidencial y en los presidencialismos: Presidente y Parlamento son órganos de representación política, dotados de legitimidad democrática directa.

Por lo demás, en la actualidad, en los regímenes parlamentarios el Gobierno crecientemente asume un poder de dirección política (*indirizzo*), ganando en legitimación democrática directa (sea bajo la forma semi-presidencial, un sistema electoral, recurso al referéndum, entre otros). Con agudeza López Guerra observa que *"la presencia de partidos políticos jerarquizados y de sistemas electorales de corte mayoritario, en efecto, convierten de hecho a las elecciones parlamentarias no sólo en forma de selección de los representantes en las Asambleas legislativas, sino también un proceso de selección de los líderes del Ejecutivo ..."*<sup>24</sup>.

En suma, el control parlamentario es en gran medida el control que pueda ejercer la minoría en el Parlamento, y no una mayoría parlamentaria- gubernamental, que ni en un régimen parlamentario ni presidencial permitirá ejercer el control en su última ratio la responsabilidad política directa (que inclusive puede llevar a hacer efectiva la relación fiduciaria en los parlamentarismos).

---

<sup>23</sup> Rubio Llorente, F., Op. cit., pp. 210-211.

<sup>24</sup> López Guerra, Luis, "La Función de Control de los Parlamentos: Problemas Actuales" en **El Parlamento y sus transformaciones Actuales**, Edit. Tecnos S.A., Madrid, 1990, p. 239.

De esta manera, conceptualizado el control parlamentario en su acepción extensiva y determinada su multidimensionalidad, corresponde identificar la función de control y emplear sus medios de cognición e inspección (“derechos de control”) con eficiencia; lo que politológicamente supone la existencia de una oposición política. Inclusive más en los presidencialismos, con un grado menor de articulación de partidos y de sistemas de partidos, es posible conformar mayorías ad hoc, para de facto hacer efectiva una responsabilidad “política” a través de un medio anómalo: el impeachment o acusación en juicio político, medio necesario que ha dado pruebas recientes de vitalidad en nuestra América, que en otro tiempo y lugar, una crisis de gobierno era resuelta de forma más o menos cruenta a través de la técnica del golpe de Estado o el golpe de mano.

En este punto me parece correcto traslapar, con matizaciones, el enfoque de López Guerra sobre control parlamentario, de otro contexto político-institucional como el español al control parlamentario en un régimen presidencialista: *“por tanto, habría que concluir que si, efectivamente, este control existe es con un objetivo diferente: no para comparar la actuación del Gobierno con una voluntad popular ya manifestada, sino para comparar esa actividad con unos objetivos a seguir en el futuro (y obviamente no conseguidos), al objeto de motivar en elecciones subsiguientes un cambio en la voluntad del electorado. Dicho de otra forma, lo que persigue el control de la minoría es, evidentemente, una extensión de la información de los defectos de la actuación gubernamental en comparación con un desiderátum que la oposición representaría. Ello supone llegar quizá a un Mediterráneo ya descubierto, el de que la función de control representa, sobre todo, una función de información y que es en la difusión informativa donde reside la efectiva capacidad controladora del Parlamento, o para ser más exactos, de la minoría en la oposición”<sup>25</sup>. Se producirá así una convergencia europeo-americana del Parlamento, **en el sentido que la labor de control no se basa tanto en la superioridad (“soberanía”) del Parlamento, sino en la capacidad de éste de allegar mayor información y generar encuestas o investigaciones relativas al Gobierno y la Administración.***

La definición dada de control parlamentario y su multidimensionalidad une al control sus medios de cognición e inspección, aunque creemos que los medios (preguntas, interpelaciones, comisiones de encuesta, entre otros) se configuran como una función específica del Parlamento: cognoscitiva e inspectiva, aunque subordinada en lo instrumental a la función de control.

En cuanto a las comisiones de encuesta o investigación estas pueden ser comisiones permanentes (*Standing Committess* en caso norteamericano) o comisiones tempora-

---

<sup>25</sup> López Guerra, Op. cit., p. 246.

les, creadas por el órgano interno rector de la Cámara, con una competencia delimitada que comprende incluso atribuciones parajudiciales. El Derecho Constitucional Comparado nos da muestras notables de comisiones de encuesta o investigación (Constitución belga de 1831, art. 40; Constitución italiana de 1948, art.82; Ley Fundamental alemana de 1949, art. 44; Constitución japonesa de 1946, art.62; Constitución griega de 1975, art. 68; Constitución portuguesa de 1976, art.181; Constitución española de 1978, art.76).

## 2. Control político e interpelaciones

El estudio de las interpelaciones parlamentarias nos sitúa ante la función fiscalizadora e inspectiva que tiene por objeto “vigilar la conducta del Gobierno, exigirle explicaciones sobre una orientación o acerca de la marcha de un servicio, pedir cuenta respecto a acuerdos adoptados o reclamar que se exponga el criterio que va a seguirse ante un hecho o problema, y en general estar informado el Parlamento de cómo se desenvuelve la Administración (Pérez Serrano). Por ello, asociado al régimen político y tipo de Gobierno, las interpelaciones se unen a otros medios institucionales de control político o de inspección y cognición: ruegos y preguntas, comisiones investigadoras, moción de censura, entre otras, que tienden a hacer efectiva la “responsabilidad política” del Gobierno.

El iuspublicista Nicolás Pérez Serrano en su **Tratado de Derecho Político** clasifica los medios de control en medios indirectos (Comisiones legislativas permanentes, Comisiones ultrapermanentes, proyectos de ley) y medios directos, sean ordinarios (ruego y preguntas, interpelaciones), y sean extraordinarios (comisiones de investigación). En cuanto a los medios directos ordinarios: ruegos y preguntas e interpelaciones, éstas difieren según un criterio material (volumen y trascendencia de problema planteado) o un criterio formal (tramitación seguida), aunque lógicamente el encauzar “un asunto por otro u otro conducto formal deba depender del contenido y relieve material que ofrezca; aparte de que la pregunta puede convertirse en interpelación si no satisfacen las explicaciones del Gobierno”<sup>26</sup>. En el Derecho Parlamentario español ruegos y preguntas se distinguen en razón del sentido en general en que se formulan, refiriéndose a temas de escasa significación respecto del quehacer gubernativo, en términos breves con dos intervenciones: “la del parlamentario que pregunta y la del Ministro que contesta” o rectifica. Las preguntas en el Derecho Parlamentario tienen origen anglosajón (“*Question time*”). Fraga recuerda que un Gobierno con mayoría de su partido tiene asegurada su vida hasta las siguientes elecciones, salvo circunstancias excepcionales; pero la Cámara no lo deja sentirse irresponsable, asaeteándole diariamente en una nube de preguntas sobre múltiples cuestiones de Gobierno y Administración”<sup>27</sup>. El origen de la “*question time*” se remonta a 1721, con motivo de la desaparición de un cajero, en un asunto que afectaba a la Compañía de los

---

<sup>26</sup> Pérez Serrano, Op. cit., p. 812.

<sup>27</sup> Fraga Iribarne, M., **El Parlamento Británico**, IEP, Madrid, 1961, p. 295.

Mares del Sur, transformándose en un mecanismo ordinario de control de la Administración. La “*question time*” o período de preguntas se fija al comienzo de la sesión, cuatro días por semana, durante una hora, pudiendo presentarse hasta 3 por parlamentarios. Fraga observa: “Lo notable es que no hay interpelaciones; la Cámara no se pronuncia satisfecha o insatisfecha de la explicación recaída; pero el peso del sistema es extraordinario (...) El problema está en la falta de tiempo”. En 1902 “*la question time*” hubo de ser limitada a una hora diaria y en 1920 las preguntas formuladas por parlamentario se redujeron a tres, no siendo la situación satisfactoria<sup>28</sup>.

En el marco de la Teoría del Gobierno las claves descriptoras del instituto de la interpelación (en un régimen político-tipo de gobierno presidencialista) guardan relación con el célebre principio-dogma de separación de poderes y el poder del control. El principio-dogma de separación de poderes es utilizado por Duverger para construir una tipología de los regímenes políticos y fijar la relación Gobierno-Parlamento: la teoría tradicional de separación de poderes (Harrington, Locke, Montesquieu) fundamenta la independencia recíproca de los órganos estatales en el hecho de que las funciones del poder (“poderes”) son diversos en su naturaleza (ejecución, legislación y jurisdicción), de modo que sólo podrían ejercerse por separado. La quiebra teórico-práctica del principio dogma en el Estado contemporáneo retiene su valor ideológico (García Pelayo) en orden a distribuir el poder entre diversos órganos, como un dispositivo de control recíproco y delimitación de esferas de poder; en suma se persigue: “debilitar a los gobernantes en su conjunto, haciendo que se limiten recíprocamente”. Con acierto Duverger indica: “Bajo esta perspectiva, la separación de poderes lleva consigo dos aspectos muy distintos que se sitúan en planos muy diferentes: 1º la separación del Parlamento frente al Gobierno, que afecta a los gobernantes, en el sentido amplio del término, y 2º la separación de las jurisdicciones con relación a estos gobernantes, que permite su control por jueces independientes”<sup>29</sup>.

En cuanto a los poderes del Parlamento: “de delimitación, de control y de impulso” (Duverger) el instituto engarza en el “poder y control”, y por tanto, históricamente en la conformación de regímenes parlamentarios (parlamentarismo orleanista, parlamentarismo belga y parlamentarismo clásico francés); y como medio de control directo ordinario, sumándose a ruegos y preguntas, comisiones y comisiones investigadoras; sin perjuicio del Ombudsman importante instituto de control de la Administración carente de potestas, mas no de auctoritas y que usualmente se constituye como comisionado parlamentario.

Para Duverger las preguntas (orales y escritas, con o sin debate) y las interpelaciones

---

<sup>28</sup>Sir Courtney Ilbert, **El Parlamento** (trad. J. Calvo A. 2ª ed.), Labor S.A., Barcelona, 1930, pp. 94 y ss.

<sup>29</sup>Duverger, M., **Los regímenes políticos** (trad. Z. De Godoy), Salvat, Barcelona, 1952; **Instituciones políticas y Derecho constitucional** (J. Solé Tura y otros) (6ª ed., 4ª reimp.) Ariel, Barcelona, 1988, p. 125.

pueden tener semejanzas (especialmente con las preguntas escritas “con debate”), pero subsiste una diferencia fundamental: las preguntas no dan lugar a ninguna votación; al contrario las interpelaciones terminan con un voto que expresa la satisfacción de la Asamblea por las explicaciones suministradas por el Gobierno, o su descontento<sup>30</sup>.

Ahora bien, el instituto de las interpelaciones en un régimen político presidencialista, es un instituto del “poder de control” que no lleva a su última ratio conducente a hacer efectiva la “responsabilidad política del gobernante ante el Parlamento” (Duverger); aunque como instituto de “control” hace más eficiente la fiscalización parlamentaria de los actos del Gobierno y puede, eventualmente conducir a hacer efectiva la responsabilidad constitucional a través del “*impeachment*” (acusación en juicio político). En consecuencia, parece más adecuado insertar la interpelación dentro de la función cognoscitiva e inspectiva del Parlamento (Vergottini)<sup>31</sup>, aunque instrumentalmente está subordinada a la función de control.

En este contexto, el presidencialismo, que es un superlativo polivalente del régimen presidencial americano, caracterizado por el “debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente” (Duverger), con un eficiente poder de control político encarnado en el Parlamento morigerar sus deformaciones autoritarias. En particular las interpelaciones son un eficiente y probado corrector de tales deformaciones.

En regímenes-típicos de gobierno parlamentario (Repúblicas o monarquías) el “derecho de interpelación” reservado a problemas políticos-administrativos generales tiene eficacia. En el caso de Bélgica la interpelación constituye el “medio principal para hacer valer la responsabilidad ministerial”, instituto racionalizado: el derecho a hablar del interpelante se limita a media hora; si el Ministro responde, sólo pueden intervenir cuatro parlamentarios en el debate, si aquél no contesta se cierra la interpelación y sólo se autoriza a hablar a su autor quince minutos. En Alemania las interpelaciones (*Grosse Anfragen*) son, generalmente, instrumentos idóneos para provocar amplia discusión pública y un eficaz control de la dirección política del Gobierno (art. 105 y ss. Reglamento del Bundestag) debiendo estar contenidas en documento escrito y firmado por un mínimo de 26 parlamentarios y transmitido al Gobierno éste deberá indicar si contestará y en qué tiempo. El Bundestag requerido por 26 parlamentarios puede inscribir el debate en el orden del día y obligar a un representante del mismo a presentarse. En Italia el “derecho de interpelación” también está racionalizado; el proponente o interpelante debe desarrollarla durante 15 minutos y, después, de las declaraciones del Gobierno, replicar; sin perjuicio de que el Presidente de la Cámara de Diputados conceda más tiempo para asuntos de “relevancia

---

<sup>30</sup>Duverger, cit. p. 132.

<sup>31</sup> De Vergottini, G., **Derecho Constitucional Comparado**, 2ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1985.

política excepcional". La insatisfacción del interpelante puede dar origen a una moción, seguida de debate y votación decidora. En el caso de Francia cuna del "*droit d'interpellation*", no posee este instrumento en la Constitución de 1958, puesto que el Consejo Constitucional en 1959 anuló las disposiciones del Reglamento de la Asamblea Nacional que lo estatuyó, entendiéndose que al no estar permitido, debía entenderse que el instrumento de control político en que se expresa opinión de política general es la moción de censura. En Gran Bretaña no existe el instituto de la interpelación, pero sí un instrumento análogo: la "moción de Adjournment" (art. 9º Reglamento de la Cámara de los Comunes), aunque tienen gran importancia las preguntas ("*Question time*") como antes se ha señalado.

En el constitucionalismo iberoamericano<sup>32</sup> consagran el instituto de la interpelación: Constitución de Venezuela de 1961 (art. 199) y de 1999 (art. 222); Constitución de Costa Rica; Constitución de Nicaragua (art. 138 inc. 40) y Constitución de Argentina de 1853 reformada en 1994 (arts. 71-101); Constitución de México de 1917 (art. 93); Constitución de la República Bolivia de 1967 (art. 70), reformada en este punto por L.c. 1/89; Constitución de 1977, reformada en 1994 (art. 70, II); Constitución de la República Oriental del Uruguay (art. 119) y Constitución Española de 1978 (art. 111). En el ordenamiento constitucional de Uruguay (art. 119) cada Cámara tiene la facultad, por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes, de hacer venir a Sala a los ministros de Estado para pedir y recibir informes, con fines legislativos, inspectivos o de fiscalización, sin perjuicio de la censura, y si los informes fueren concernientes a entes públicos, los ministros podrán requerir la asistencia conjunta de un representante del respectivo Consejo o Directorio. Los reglamentos camerales de manera ejemplar regulan el instituto de la interpelación. v. gr. el Reglamento de la Cámara de Representantes (1991) en su Capítulo XIV (art. 96-103). Asimismo, en el ordenamiento constitucional español la interpelación es concebida como un instrumento para formular "preguntas dirigidas al Gobierno sobre materias de carácter general o de particular relieve político, que suele provocar la abertura de un debate que eventualmente termina con la votación de una moción en que la Cámara fija suposición respecto al asunto debatido"<sup>33</sup> (F. Santaolalla). v. gr. el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982 (título VI, cap. II, arts. 170-173)<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> García Belaúnde, D., Fernández Segado, F. y otros, **Los sistemas constitucionales iberoamericanos**, Dykinson, Madrid, 1992. Sobre México, Jorge Carpizo, **Estudios Constitucionales**, LGEM UNAM, México, 1983, pp. 323-324. Sobre Argentina, el notable **Manual de la Constitución argentina**, de González, J.V. (9ª ed.). Ángel Estrada y Compañía Editores, pp. 401-402.

<sup>33</sup> Santaolalla, F., **Derecho parlamentario español**, Edit. Espasa-Calpe. Madrid, 1990, pp. 409-410.

<sup>34</sup> **Legislación básica de Derecho Constitucional**, Edit. Tecnos S.A., Madrid, 1987. Sobre Uruguay, **Reglamentos Camerales**, Montevideo, 1991.

#### IV. UNA VISIÓN CRÍTICA DE LA REFORMA

Es menester recoger algunos comentarios críticos acerca del instituto de las comisiones investigadoras al tenor de proyecto de reforma en actual trámite en el Senado:

- a) El proyecto de reforma reduce el objeto de control, ya que circunscribe la integración de cuadros orgánicos de la Administración del Estado, a ciertos entes y órganos, por la vía de enumerar los funcionarios públicos y personal de empresas del Estado, que están obligados a comparecer y a suministrar antecedentes e informaciones que se le solicite.
- b) Existe un déficit de racionalización en lo concerniente a procedimientos a emplearse y derechos de personas referidas en una investigación de una comisión de encuesta.
- c) Asimismo, se somete a congelación de rango y tipo de ley el desarrollo normativo de este instituto de control político-parlamentario, ya que existe una reserva de ley orgánica constitucional exorbitada, que incluso comprende “la forma de proteger los derechos de las personas citadas o mencionadas en ellas”.
- d) Lo anterior, va en desmedro de la potestad de autonormación reglamentaria de la Cámara de Diputados, que constituye un privilegio colectivo de la corporación que confiere soporte constitucional a sus interna corporis acta que son la base del Derecho parlamentario.
- e) Finalmente, el proyecto incurre en un yerro conceptual, de consecuencias político-institucionales insospechadas, al disponer que las conclusiones de la comisión investigadora, que dan cuenta de posiciones de mayoría y de minoría, sometidas a consideración de la Sala, sus “acuerdos sólo harán efectivas las correspondientes responsabilidades políticas”. La confusión conceptual anotada es contradictoria con un régimen presidencialista, en la que precisamente el Presidente de la República es el jerarca máximo de la Administración del Estado, y por tanto, la única magistratura llamada a hacer efectiva responsabilidades políticas. Para ello, la indicación del Presidente de la República propone eliminar esta referencia a las “responsabilidades políticas”.

En cuanto al instituto de la interpelación propuesto adolece de errores conceptuales y de una deficiente racionalización<sup>35</sup>, por lo que recogemos algunos comentarios críticos y proposiciones de constitución o lege ferenda, a saber:

- a) La atribución de la Cámara no es de “convocar” a un Ministro de Estado, sino de “interpelar”, medio o instrumento directo ordinario de las Cámaras para hacer efecti-

---

<sup>35</sup>Un botón de muestra sobre la deficiente racionalización del instituto de la interpelación en el Reglamento de la Cámara de Diputados reformado en 1904, se observa en los comentarios al título X “De las interpelaciones” del letrado secretario de la Corporación Néstor Sánchez, en *El Derecho escrito i las prácticas*, Universo, Valparaíso, 1911, pp. 355-373; Idem: Ismael Valdés V., *Prácticas Parlamentarias*, Barcelona, Stgo., 1906, pp. 171-175.

va la función cognoscitiva e inspectiva, el control político e incluso la responsabilidad política de manera indirecta, en regímenes presidenciales. En cambio, en regímenes-tipos de gobierno presidencialistas la interpelación engarza en la función cognoscitiva e inspectiva de la cámara baja o política y de manera instrumental el instituto de la interpelación permite que la cámara política ejerza su potestad fiscalizadora (función de control).

- b) La interpelación es una atribución de la cámara que debe ser incoada por una minoría cualificada de la Corporación. A este respecto se debería establecer un petitorio escrito de interpelación con preguntas precisas y concisas relativas al ámbito de gobierno y administración sectorial de la secretaría de Estado respectiva, petitorio firmado por no más de 20 ni menos de 10 Diputados, quedando entregado a la Cámara el pronunciamiento sobre la admisibilidad de la interpelación con el voto favorable de una minoría específica.
- c) Debe reservarse a la ley orgánica constitucional del rubro o reglamento cameral, el procedimiento para excluir del campo de preguntas de la interpelación, materias reservadas o secretas, calificación que debería corresponder al Presidente de la República.
- d) El ministro de Estado interpelado debería responder las preguntas contenidas en el petitorio y aquellas preguntas que no más de 3 ó 4 diputados le formulen en la sesión de Sala, las que deberán circunscribirse a las materias que motivan su comparecencia.
- e) El ministro de Estado debería tener la atribución de designar asesores que lo auxilien en la sesión respectiva para responder idónea y oportunamente a las preguntas formuladas.
- f) La interpelación debería verificarse en una única sesión especialmente convocada por el Presidente de la corporación al efecto o en hora de incidentes, para no entorpecer las tareas legislativas de la Cámara de Diputados. En este mismo orden de ideas debe considerarse fijar un plazo de convocatoria a sesión especial de la Cámara, para que las preguntas no pierdan oportunidad o sean extemporáneas, y reducir el número de preguntas del petitorio y fijar un número preciso de preguntas a formular por diputado interpellante.
- g) También es razonable incorporar a la reforma un precepto general relativo al artículo 48 N°.1 en orden a qué preguntas, interpelaciones y comisiones investigadoras no podrán afectar la responsabilidad política de los ministros de Estado. Esta salvaguarda permite armonizar los institutos de la función de control y de la función cognoscitiva e inspectiva con los caracteres definitorios del régimen político-tipo de gobierno presidencialista. De esta manera, los eventuales acuerdos u observaciones que la Cámara de Diputados adopte en ejercicio de la “potestad fiscalizadora” (función de control), podrían contener una declaración sobre política general del Gobierno, pero en ningún caso afectar la responsabilidad política de los Ministros de Estado. Con ello, instrumentos (en particular la interpelación) de cognición o inspección se diferencian del control político.

- h) Por último es menester considerar que la Cámara de Diputados con el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio podrá citar a comparecer en casos urgentes y calificados a ministros de Estado a presencia inmediata para ser interpelado; caso en el cual la comparecencia se podrá verificar durante una sesión ordinaria (incidentes) de la Sala. En este caso el ministro de Estado interpelado podrá ejercer la prerrogativa de excluir del petitorio de interpelación cualquier pregunta o declinar responder preguntas formuladas por los diputados interpelantes. En este sentido la indicación del Presidente de la República limita la interpelación a no “más de tres veces en un mismo año calendario”.
- i) Finalmente, cabe subrayar como comentario crítico que conferir al Senado este instrumento anómalo de interpelación resulta inconciliable con lo previsto en el artículo 49 inciso final de la Constitución, que por especialización funcional le niega a la Cámara alta el control político del Gobierno.

Los elementos críticos pueden a nuestro juicio ser incorporados en la discusión del proyecto de reforma constitucional, y por cierto, en lo pertinente en la modificación del Reglamento de la Cámara de Diputados (teniendo presente qué Moción y Mensaje comentados contienen una reserva reglamentaria implícita en materia de interpelación parlamentaria) o modificación de la Ley N°.18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, según corresponda.

La reforma constitucional comentada en sus institutos de control político parlamentario permite reforzar el control del Parlamento, y por ello guarda armonía con un Estado de Derecho que exige a todo poder estar sometido a control, axioma que tiene concreción en controles horizontales, verticales, intra e inter órganos, cuyo *maximun* es hoy en intensidad el control de constitucionalidad de la ley. En cuanto al control político parlamentario como control horizontal e interórgano está referido al Gobierno y Administración, conceptos funcionales y orgánicos, que en nuestro contexto quedan englobados en la institución presidencial. En último término el control puede llegar a ser “*antesala y presupuesto de la responsabilidad*” (Vanossi)<sup>36</sup>, sea esta responsabilidad directa o indirecta, normal u anormal, como sucede con el “*impeachment*”; campos en que la minoría-oposición tiene un rol de primer orden; pero de ordinario el control parlamentario se ejerce y confunde con sus medios de cognición e inspección.

En el caso de Chile la Constitución estatal de 1980, reformada en diversas ocasiones contiene “enclaves” autoritarios que paulatinamente en la transición política han sido removidos. Un proyecto de reforma constitucional (hoy fallido) abordó entre otras materias la modificación sustantiva del artículo 48 N° 1 de la Carta que instituye la “potestad fiscalizadora” de la Cámara de Diputados introduciendo como nuevos medios de cogni-

---

<sup>36</sup> Vanossi, J.R.A., *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, Eudeba, Buenos Aires, 1987, p. 94.

ción e inspección: las interpelaciones y comisiones de investigación, asegurando a una minoría cualificada el ejercicio de estos “derechos de control”. El actual proyecto de reforma retoma este reforzamiento del control parlamentario.

En esta ocasión nos hemos referido a las comisiones de investigación e interpelaciones como medios o instrumentos de la función cognoscitiva-inspectiva del Parlamento que permite un control más eficiente. Demás esta reiterar que con un Parlamento “racionalizado” carente de toda centralidad como el de Chile, una reforma orientada a fortalecer las funciones de la Cámara de Diputados (y democratizar el Senado, por la vía de suprimir las categorías de senadores por derecho propio y designados), encauza el régimen político a una efectiva democracia representativa (forma de Estado) y a un tipo de Gobierno presidencialista “autónomo de equilibrio de poderes” (Colomer Viadel).

De este modo los medios de la función cognoscitiva e inspectiva del Parlamento permiten allegar “información exhaustiva” para el ejercicio de otras funciones y si está encaminada a verificar la correspondencia de la actividad de Gobierno y Administración con orientaciones parlamentarias cae dentro de la función inspectiva (G. De Vergottini). La función cognoscitiva e inspectiva queda así, por sus medios, frecuentemente subordinada al control parlamentario y a las valoraciones político-programáticas de la minoría-oposición.

## V. CONCLUSIONES

El estudio del Parlamento y el control político, y los medios de cognición e inspección acometidos en este trabajo, exigen el uso de un esquema teórico-práctico, que adecuado a las realidades de cada régimen político y tipo de gobierno, den cuenta de la imperiosa centralidad de la institución parlamentaria en el Estado democrático, superando esquemas modélicos añejos y lastres ideológicos, que en el fondo trasuntan desconfianza o repulsa de la democracia como forma de Estado.

A nuestro juicio la mentada crisis del Parlamento, en ocasiones ideada sobre bases modélicas y fines ideológicos como lo hace C. Schmitt, no es sino la transformación de la institución liberal burguesa decimonónica (anclada en el dogma de la soberanía parlamentaria y de la representación política) dedicada a vigilar al Poder Ejecutivo para proteger la libertad y la propiedad (en especial en contextos monárquico constitucionales), para lo cual estaba dotada de funciones e instrumentos apropiados a sus fines. Pero una vez superada la “coincidencia” liberalismo-democracia en el Estado Benefactor o tardocapitalista, las funciones e instrumentos del Parlamento cambian en sus centros de gravedad y orientaciones.

En el contexto del Estado Administrativo, de la democracia de partidos, de la representación de intereses, entre otros fenómenos, más que un desplazamiento de poder efecti-

vo del Parlamento, se ha consolidado una verdadera “poliarquía” en que sobresale como un sistema cerrado la Burocracia, transformándose la Administración en el objeto preferente de la realizada función de control político parlamentario.

Precisamente referirnos a la centralidad del Parlamento significa aludir al control parlamentario en especial del Gobierno-Administración, para que el Poder Ejecutivo fuerte no sea incontrolado y se conserve el Estado de Derecho como forma jurídico-política de la democracia representativa. De esta manera, la valoración positiva de instrumentos de cognición e inspección, en especial de la comisión de investigación y de la interpelación no es un ejercicio de “ingeniería constitucional” (Sartori)<sup>37</sup>, para restaurar una centralidad perdida de la institución parlamentaria, sino la valorización de medios o instrumentos que integrando la función cognoscitiva e inspectiva permite hacer efectivo el control parlamentario en su plurisignificación y multidimensionalidad.

En este orden de ideas, P. Lucas Verdú reivindica las categorías de la doctrina italiana de “centralidad” y “funcionalidad” del Parlamento, como diversas de las añejas omnipotencia y soberanía parlamentaria, insertas en una organización estatal en que los órganos están dotados de diversos controles, y en último término los propios derechos fundamentales importan límites negativos y positivos del poder. La **centralidad** de la institución parlamentaria descansaría en cuatro elementos interdependientes: “a) *recuperación de la posición estratégica que debe corresponder al Parlamento en el sistema político-constitucional*; b) *conquista de la capacidad para cumplir las grandes decisiones y dictar sus correspondientes orientaciones*; c) *hallar un punto que interrelacione el sistema de órganos representativos y los diversos sujetos institucionales existentes en el país*; d) *identificar el Parlamento como lugar de respuesta inmediata a las demandas que provienen de la sociedad*”... y la funcionalidad está referida a la pluralidad de centros funcionales del Parlamento que exceden la relación fiduciaria.

Hemos demostrado que el control político del poder es un elemento básico del poder estatal en un Estado de Derecho. Sin embargo en sí mismo el término control tiene acepciones diversas en lengua inglesa y francesa, en la primera implica dominio-supremacía (Sánchez Agesta, Torres del Moral) y en la segunda comprobación, examen, inspección, registro y revisión. Las acepciones singularizadas tienen una estrecha relación con el tipo de gobierno y régimen político, por lo que un típico control político, como el control parlamentario, puede operar en regímenes parlamentarios, presidenciales, semipresidenciales, presidencialistas y directoriales, pero su alcance en el campo de la responsabi-

---

<sup>37</sup> Lucas Verdú, Pablo, **Curso de Derecho Político**, Vol. IV, Edit. Tecnos S.A., Madrid, 1984, pp. 612-657. Sobre ingeniería constitucional consultar a Giovanni Sartori, **Ingeniería Constitucional Comparada**, F.C.E., México D.F., 1994, pp. 211-218.

lidad política difiere en la teoría y en la práctica.

No cabe duda que disociado el control político-parlamentario de la responsabilidad política, tal disociación se produce tanto en los regímenes parlamentarios como presidenciales, tratados éstos como tipos polares, sea por la lógica del Estado de partidos (mayoría parlamentaria-gubernamental) o por la lógica del régimen presidencial, en el que no cabe la relación fiduciaria Gobierno-Parlamento.

En suma, tenemos una paradoja, consistente en que el control parlamentario, con independencia del régimen político tiene por objetivo una lejana responsabilidad política indirecta o “difusa” (Torres del Moral). En este orden de ideas la función de control y sus medios, si bien recae sobre el Gobierno, examina la actuación de éste para comprobar “si se ajusta o no a lo que el Parlamento considera correcto”; por lo que es la publicidad y crítica de los actos del Gobierno la piedra de toque del verdadero control parlamentario, que hace posible la responsabilidad política “difusa”, que no destituye al Gobierno pero sí comporta su “desgaste político”<sup>38</sup>. En el fondo la racionalización del Parlamento se extiende, también, al control Parlamentario y a la responsabilidad del Gobierno, como correctivo a la inestabilidad; observándose por Grewe y Ruiz Fabri una “declinación del control con sanción” y una “preponderancia del control sin sanción”; ya que el objetivo hoy del control es asegurar la debida publicidad de la acción gubernamental y la crítica a ésta por la oposición; generándose un fenómeno de “circulación de la información”<sup>39</sup>.

La conclusión resulta obvia: la función legislativa racionalizada en el Parlamento moderno, por el fenómeno del Estado de partidos o por la fortaleza de la institución presidencial, encuentra en el control político parlamentario un verdadero contrapeso (A. Manzella); por lo que resulta imperioso en un régimen presidencialista como el nuestro fortalecer los instrumentos de cognición e inspección de la Cámara de Diputados. Luego, el estudio de las comisiones investigadoras es un verdadero pretexto, lo mismo que las interpelaciones, en favor de la centralidad y funcionalidad de nuestro Congreso.

Ciertamente estas categorías están construidas a partir de un tipo de gobierno parlamentario, pero como aporte itálico poseen la plasticidad para designar que la *centralidad-*

---

<sup>38</sup> Torres del Moral, Antonio, **Estado de Derecho y ...**, pp. 453 y ss. y pp. 484 y ss. Idem: del mismo autor **Principios de Derechos Constitucional Español**, 3 edic., Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1992, pp. 191 y ss. Idem: sobre el Estado de partidos un brillante tratamiento politológico encontramos en Von Beyme, Klaus, **La Clase Política en el Estado de partidos**, Alianza Editorial S.A., Madrid, 1995.

<sup>39</sup> Grewe, Constance y Ruiz Fabri, Hélène, **Droits Constitutionnels européens**, 1ª edit., PUF, Paris, 1995, pp. 550 y ss.

*funcionalidad* más que una cuestión de “poderes formales” es una primacía de posición del Parlamento (Manzella). Con ello retornamos a nuestra primera idea: la forma de Estado democrático-representativa sólo puede ser construida teórico-prácticamente a partir del principio dogma de la división de poderes y del Parlamento como institución con fines de representación política, integración y legitimación del sistema político.