

Rodrigo M. Aros Chia\*

# El control parlamentario de los actos de Gobierno: ¿Una modernización Constitucional?

## I. Introducción

Formularé algunas observaciones en torno al rol que le compete al Congreso Nacional en el orden constitucional bajo el parámetro de las actuales Reformas Constitucionales, y cómo las Cartas Políticas deben plasmar en forma adecuada no solo la estructura orgánica del ente legislativo, sino –y más aún– determinar sus facultades, como asimismo, el ámbito de sus competencias, con lo cual se permita tener un Parlamento o Congreso Nacional que cumpla en forma efectiva y eficaz los diversos mandatos constitucionales que al efecto la Constitución Política de 1980 le ha señalado.

Para ello, trataré de determinar cómo un ejercicio adecuado de competencias legislativas va a implicar eventualmente una modernización parlamentaria sobre la base de criterios técnicos que permitan un mayor grado de perfeccionamiento en la labor que cumple tan ilustre y honorable organismo, lo que implica a su vez una mayor proximidad entre la *Representatividad* como principio rector en el reconocimiento ciudadano al interior del Congreso Nacional, unido a la injerencia del Principio de Control Parlamentario del Gobierno, a través de la actividad y desarrollo de políticas legislativas, lo cual puede traer aparejado una modificación del régimen político señalado en la Constitución y esbozado en el paquete actual de reformas constitucionales.

## II. Origen y desarrollo

*El Parlamento o Congreso Nacional, bajo los parámetros del Estado Constitucional Moderno, se ha estructurado sobre la base del Principio de la Representatividad, es decir, que este será el órgano en donde se canalizarán las ideas de los ciudadanos electores a través de sus representantes. Recuérdese que este principio encuentra su proyección institucional y constitucional sobre la base de establecer que los órganos del Estado han sido dotados por la Constitución Política de 1980 de una serie de atribuciones de carácter*

Abogado,  
Magíster © en  
Derecho Público.  
Profesor Auxiliar  
de Derecho  
Político y  
Constitucional.  
Investigador  
en la Universidad  
Católica de Chile.  
Alberto  
Aros Chia.

*exclusivo* y que a la luz de las competencias del Congreso Nacional, denotan una exclusión de otros órganos del Estado en la revisión de éstas.<sup>1</sup>

Considérese que las atribuciones que la Constitución encomienda a ambas Cámaras Parlamentarias, son exclusivas y excluyentes, no debiendo ningún otro órgano estatal interferir en ellas. Sin embargo, un tema que llama profundamente la atención es si:

*¿Cumple el órgano legislativo en forma adecuada sus funciones? y ¿Cuáles son los mecanismos de control que ejerce el Poder Legislativo sobre la actividad de y del Gobierno?*

Pensamos, que *la primera interrogante debe encuadrarse dentro del establecimiento de parámetros de eficiencia y funcionalidad en el ejercicio de la actividad legislativa*, la cual debe necesariamente ser compatible como asimismo armónica con las garantías constitucionales y los controles que la propia Carta Fundamental señala. Es mi opinión, que *el nexo que permite adecuar estos criterios en forma idónea con la Constitución Política de la Republica, es la mayor relación e interconexión que debe existir entre la participación y la gobernabilidad.*

Consígnese, que *será la participación el mejor canal que permita al ciudadano elector hacer más eficiente la labor del órgano del Estado que lo representa* —que es el Congreso Nacional— *y acrecentar, en la mejor forma posible la gobernabilidad de la sociedad en procura de los fines que debe pretender* llevar a cabo el Congreso o Parlamento en el prisma del cumplimiento de labores de servicio público, puesto que sí pensamos que el reconocimiento, resguardo y protección de los derechos y libertades fundamentales son el núcleo esencial del sistema político de la democracia constitucional.<sup>2</sup> Deberíamos sostener que el actuar de los diversos órganos que forman parte del aparato estatal deben necesariamente ajustar su operatividad a los principios, valores y derechos que la Constitución reconoce.

Empero, la práctica demuestra que en muchas ocasiones la propia actividad legislativa, más que velar por estos caracteres, se deja guiar por afanes político-partidistas, con lo cual se trata de ajustar a la acción política-gubernamental disposiciones constitucionales, sobre la base de incrementar las facultades de determinados órganos y pretender encausar interpretaciones constitucionales.

Es así como se desvirtúan las instituciones, configurándose uno de los casos más paradigmáticos en la actividad que debe desarrollar el Congreso Nacional, puesto que es éste el lugar en donde se deben afrontar las situaciones de crisis que afectan a la sociedad en un momento determinado *y toda ineficiencia en los órganos representativos genera un deterioro, unido a un desprestigio de la actividad parlamentaria, que puede llevar a que la sociedad toda se encuentre en un situación de desconfianza terminal.* Pero

1 Luz Bulnes Aldunate. "El Recurso de Protección y las Atribuciones Exclusivas del Senado y de la Cámara de Diputados", en *Revista Chilena de Derecho* (Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XVI, 1989) págs. 199-205.

2 Karl Lowenstein. *Teoría de la Constitución* (España, Ed. Ariel, Segunda Edición) pág. 392.

entonces, si la representación no se encuentra afectada, *¿dónde se genera la crisis actual que sufren los órganos legislativos?* Quizás, *ella se encuentra en la calidad de la representatividad y si efectivamente los Congresos o Parlamentos cumplen con los fines y con su rol de servicio público* para el cual han sido establecidos, la realidad ha demostrado no solo en Chile sino también en los distintos países de América Latina, que el gran déficit de éstos órganos es que:

“(...) lo que en el país (...) hace falta es un salto cualitativo: un salto que permita desde el punto de vista sustantivo mejorar las condiciones de credibilidad y de confiabilidad en los cuerpos representativos. Para esto, por cierto, hay que operar un doble orden de innovaciones: hay que innovar en la taxonomía; es decir, en la clasificación de las normas, en el orden de las leyes, reservando el Parlamento exclusivamente lo fundamental en materia legislativa y creando otros niveles, otras etapas en la escala jerárquica que, controlados por el Parlamento, orientados por el Parlamento, puedan tener su fuente de creación en cuerpos más sencillos, en cuerpos de más fácil funcionalidad.

Por otro lado, *hay que innovar en los mecanismos; la gran innovación, sin ninguna duda, es procedimental más que orgánica y está referida al orden del trámite, al orden de los procedimientos y de los mecanismos* con que siguen actuando hoy, que fueron —la mayor parte de ellos— concebidos o desarrollados en décadas atrás.

(...)

Por eso, *los Parlamentos podrán cambiar, los Parlamentos podrán modernizarse o deberán perfeccionarse, pero la frase del político Giolitti, en el sentido de que las Cámaras deben ser el grupo de presión del pueblo todo, es decir, la representación del interés general por sobre los intereses sectoriales, constituye el rol preservable e irrenunciable a través de los siglos (...)*.<sup>3</sup>

Empero, *¿qué queremos decir cuando hablamos que el Congreso Nacional debe obrar conforme a los intereses generales y no sectoriales?*

Al respecto, pensamos que *las decisiones políticas que adoptan ambas Cámaras deben desarrollarse, como asimismo ejecutarse, sobre la base de límites lógicos, explícitos e implícitos que el propio orden constitucional estatuye sobre la base de vinculaciones jurídico-políticas y jurídico-institucionales, las cuales imponen el deber de conducta del poder político del Estado en el contexto de diversos intereses, que bajo la nomen-*

3 Jorge Reinaldo A. Vanossi. *El Estado de Derecho: En El Constitucionalismo Social*, (Ed. Eudeba, Universidad de Buenos Aires, Tercera Edición, 2000) págs. 603-605.

claratura de conceptos difusos<sup>4</sup> establece la Constitución Política de 1980, pero que a nuestro entender, importan reglas matrices en el establecimiento del control de los servicios públicos. Es decir, nos aproximamos a un concepto de servicio que impone el reconocimiento de un interés público o colectivo y del interés general de la nación con su implicancia en las políticas gubernamentales, como asimismo, en la regulación que el aparato legislativo del Estado debe y puede realizar en su control de y del Gobierno.<sup>5</sup>

En general, consígnese que:

“ (...) En el *Estado contemporáneo* detectamos por lo menos cinco funciones, que van desde el *asesoramiento* previo a toda la decisión que requiere de tal asesoramiento, la *ejecución* ulterior, las *etapas de los controles* y, por último, las *instancias de la responsabilidad*. Los *Parlamentos* tienen *incumbencia* en por lo menos tres de esas cinco funciones del Estado: la etapa de la *decisión*, la de las *responsabilidades* y la de los *controles*.

En esas tres instancias los Parlamentos tienen deberes inexcusables, que podrán quizás ser ejercidos de una manera distinta, con una distribución diversa, pero que son irrenunciables en todos los casos.

Para cumplir sus roles, los Parlamentos necesitan despojarse de tanta burocracia e incorporar más tecnocracia (...).<sup>6</sup>

### III. Nomenclatura del principio de control

La evolución que ha experimentado el Estado de Derecho Constitucional Moderno al ser considerado como un Estado Social y Democrático, ha implicado que ciertos principios fundamentales de su establecimiento se encuentren en un proceso de readecuación. En este contexto, el clásico Principio de Separación de Poderes o Funciones hoy debe ser considerado a la luz de la Constitución Política de 1980, como un principio de distribución de competencias entre diversos órganos que el Constituyente ha contemplado.<sup>7</sup>

4 Osvaldo Alfredo Gozaini. *El Derecho de Amparo* (Buenos Aires, Ed. Depalma, Segunda Edición, 1998) págs. 111-126.

5 Es interesante constatar dos categorías del Interés General: Primero, los intereses generales de primer orden que tienden a proyectarse en el tiempo y que suponen conceptos valóricos y axiológicos de la Constitución. Segundo, los intereses generales de segundo orden o circunstanciales, es decir, aquellos que tienden a una vigencia determinada en el tiempo y que influyen en el diseño de adecuadas políticas de planificación y la ejecución de éstas a través de propósitos, objetivos y metas.

6 Supra nota 3 pág. 607.

7 Miguel Ángel Fernández González. *Acerca del Concepto de Gobierno y hacia una Nueva División de Funciones*, en *Revista de Derecho* (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción N° 202, 1997) págs. 85-91.

Por otro lado, se puede observar cómo el Principio de Juridicidad no ha estado ajeno a estas circunstancias, experimentando una evolución permanente desde una postura de sumisión a la ley formal, es decir, a aquel concepto de ley que surge a partir de los grandes procesos revolucionarios independentistas, unido posteriormente a un concepto de Estado que tiene por objeto asegurar a los particulares el ejercicio de sus derechos naturales, inalienables e imprescriptibles, siendo la única forma idónea de resguardo del entorno en el que el ser humano debe y puede desenvolver sus actividades<sup>8</sup> y con posterioridad, surgiría un concepto que se encuadraría bajo los parámetros de una sumisión a la Constitución y a la ley, que supone el reconocimiento de criterios sustanciales que otorgarán límites idóneos al principio de legalidad, considerándose que la juridicidad implica que:

“ (...) la ley lo es tal, no porque lo quiera el Estado que la hace, sino porque queriéndolo así el Estado, se presume que tiene por objeto la protección de los derechos individuales, los cuales se imponen no solo al individuo sino también al Estado, y, por consiguiente, si el Estado se ve obligado a respetar la ley es porque se encuentra obligado a respetar los derechos individuales, como la ley es garantía de los derechos individuales, por tanto la prohibición terminante de que tal atentado se realice es la consecuencia lógica de tal principio.

Deber, por tanto, del legislador es organizar los poderes públicos de tal suerte que el peligro de violación de la ley quede reducido al mínimo, reprimiéndose enérgicamente toda infracción de ella llevada a cabo por los poderes públicos. Ningún órgano del Estado puede violar la ley mientras la ley exista, ni aun siquiera el órgano especialmente encargado de hacerla”.<sup>9</sup>

Ahora bien, es menester consignar que *todo Estado de Derecho debe observar los siguientes objetivos duales* que son:

*Primero, obtener que cualquier poder del Estado sea fruto o producto del Derecho* y por lo tanto, sea ejercido de conformidad a él y;

*Segundo, que el Derecho en su esencia misma se funde en un principio supremo que importa un marco finalista a la actividad estatal y gubernamental*, que es el respeto de la persona humana y el reconocimiento de su dignidad<sup>10</sup> como un supra valor reconocido por la Carta Fundamental, el cual debe ser promovido por todo el Estado y en general por la sociedad.

8 Rolando Pantoja Bauzá. *El Derecho Administrativo. Concepto, Características, Sistematización, Prospección* (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1996) págs. 220-221.

9 León Duiguit. *Manual de Derecho Constitucional* (Traducción por José G. Acuña, Madrid, Ed. F. Beltrán, Segunda Edición, 1926) pág. 36.

10 Jorge Precht Pizarro: *La Dignidad de la Persona y el Derecho al Juez Natural*, en *Revista Universidad de Valparaíso*, N°s 17°-19°, 1995, Tomo III, págs. 21-44.

Por otro lado, útil es hacer hincapié que es en el Estado en donde reposa la titularidad de todo el poder social, el cual encuentra su fuente de nacimiento en la soberanía, y siendo el pueblo,<sup>11</sup> titular único e indiscutido, será este el que delegará su poder en el Estado el cual realizará por medio de actos de diversa naturaleza –que constituyen Derecho– su actuar. En consecuencia, *el actuar potestativo del Estado, se debe enmarcar dentro de los límites que el propio Derecho le consagra para la realización de sus fines, por cuanto, ni el Estado, pese a las múltiples potestades de que está dotado, puede exigir, ni menos ejercer bajo vías impositivas y arbitrarias su voluntad respecto de la realización de ciertos actos, por cuanto éste necesariamente debe actuar conforme a Derecho, lográndose con ello una seguridad o certeza jurídica*<sup>12</sup> que suponga un respeto por parte del Estado de los derechos constitucionalmente reconocidos a toda persona, como asimismo, a sus libertades políticas, pudiendo hacerse exigible su justiciabilidad<sup>13</sup> a través de mecanismos que la propia ley señala al efecto, *todo lo cual se traduce en una mayor certidumbre en el Derecho, lo cual unido a la eliminación de toda posible arbitrariedad, constituye a la seguridad jurídica y a la justicia, en valores que se fundamentan mutuamente y que necesitan de la legalidad para articularse de un modo eficaz.*

Pensamos que es necesario reiterar que, al referirnos al Principio de Separación de Poderes o Funciones, lo hemos contemplado bajo su visión tradicional, es decir, como uno de los pilares fundamentales del constitucionalismo a través del reconocimiento de un poder público limitado que puede sistematizarse en las siguientes proposiciones:

- Primero, mediante la distinción de tres funciones esenciales dentro del Estado, siendo éstas las de ejecutar las leyes, dictarlas y sancionar sus transgresiones;
- Segundo, el establecimiento de gobernantes o magistraturas diferentes encargadas de realizar cada una de estas tres funciones, o sea, que una determinada persona o cuerpo dicta las normas jurídicas, otro las cumple y uno diverso aplica las sanciones o resuelve las contiendas;
- Tercero, los órganos encargados de realizar estas tres tareas deben ser recíprocamente independientes, de manera que al adoptar sus determinaciones se hallen libres para resolver sin presiones dentro del ámbito de su propia competencia;
- Cuarto, cada función se ha de encargar en forma exclusiva y especial al respectivo órgano, de manera que ninguno de aquellos realice aquello que le compete al otro, ni interfiera en su expedición sino que solo se reduzca a efectuar lo que le está específicamente encomendado en virtud de la Constitución y las leyes y;
- Quinto, se consagra la irrevocabilidad de las decisiones de un órgano por las de otro, de manera que ninguno se vea expuesto a que otro llegue a dejar sin

11 Artículo 5° inciso 1° de la Constitución.

12 Artículo 19° N° 26° de la Constitución.

13 Artículo 38° inciso 2° y 73° de la Constitución.

efecto, anular, suspender, modificar o desnaturalizar las decisiones que ha adoptado dentro del campo de sus atribuciones características.<sup>14</sup> Empero, la realidad actual del desarrollo del constitucionalismo moderno ha llevado a que la supuesta irrevocabilidad de las decisiones de un órgano del Estado sea una afirmación no del todo válida, puesto que de la propia Carta Fundamental se desprenden una serie de mecanismos de revocación con lo cual se establece un adecuado sistema de pesos y contrapesos entre los distintos órganos y organismos del Estado, como son las Acciones Constitucionales, tales como la Inaplicabilidad, el Recurso de Protección, la acción de Nulidad de Derecho Público y otras sean de rango constitucional o legal, todo lo cual pretende que el ejercicio de las atribuciones y competencias reconocidas a un órgano estatal deben ajustarse a mecanismos sustanciales en su obrar potestativo.

Asimismo y a mayor abundamiento, quisiera expresar que el establecimiento de las funciones públicas o estatales que son realizadas por el Estado pueden ser de diversa naturaleza<sup>15</sup> y es la Función Legislativa, labor primordial del Congreso o Parlamento, pero en concurrencia con el Gobierno, la que ha ido experimentado una creciente evolución, la cual se traduce en la actualidad en que dicha función— si bien es cierto es prioritaria— del Congreso Nacional, a la luz de la Carta Fundamental de 1980<sup>16</sup>, reconoce una serie de facultades de carácter legislativo radicadas en el Presidente de la República, lo cual genera la interrogante de determinar si el Código Político de 1980 ¿Ha establecido: *una estructura aún más radical y rígida de la división de los poderes al acrecentar las facultades imputables al Presidente de la República, o bien, hoy da paso a una idea de cooperación, colaboración y de equilibrio?*

Pensamos que los diversos órganos del Estado son los llamados a determinar, dentro del texto y contexto de la Constitución Política de 1980, cómo deben ejercer sus funciones en el orden señalado en la respectiva preceptiva constitucional, sin embargo, es claro que el Código Político de 1980 mantiene una separación rígida de funciones que se estructura a favor del Presidente de la República.

#### IV. ¿De la función legislativa al control parlamentario?

En las premisas expuestas, condensamos la idea que el actual esquema constitucional supone un establecimiento rígido de separación de poderes a favor del Presidente de la

14 Alejandro Silva Basquián: *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, Segunda Edición, 1997) págs. 395-396.

15 José Luis Cea Egaña. *Teoría del Gobierno. Derecho Chileno y Comparado* (Santiago, Ed. Universidad Católica de Chile, 2000).

16 Luz Bulnes de Granier: "El Congreso Nacional en la Constitución de 1980", en *Revista Chilena de Derecho* (Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. N° XV, 1988) págs. 7-20. Asimismo, véase Francisco Bulnes Sanfuentes: "El Senado en la Constitución de 1925 y en la de 1980", en *Revista Chilena de Derecho* (Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XIII, 1986) págs. 7-24.

República en la actividad legislativa, es decir, en aquella función que dice relación con la facultad creadora de aquella norma o precepto de carácter abstracto, predeterminado, general, permanente y principal que es la Ley<sup>17</sup> y que pretende plasmar todo el Derecho aplicable tanto a gobernantes como a gobernados.

Observemos que la Constitución Política de 1980, ha señalado una permanente intervención del Presidente de la República en la labor prioritaria del Congreso o Parlamento<sup>18</sup> que es la legislativa; es así como el artículo 32º N° 1); 52º y 62º de la Carta Fundamental señalan que el Presidente de la República puede actuar como órgano colegislador e inclusive participar en el proceso formativo de la ley,<sup>19</sup> todo lo cual denota la rigidez y la ausencia de mecanismos de cooperación o equilibrio recíproco que aporta el Presidente de la República en la labor legislativa,<sup>20</sup> como asimismo, denota el régimen político que adopta la Carta Fundamental.

*Empero, un aspecto que llama la atención es si la Carta Política consagra mecanismos de control sobre los miembros de y del Gobierno, con lo cual la clásica función propia de naturaleza legislativa da paso al establecimiento de un Congreso Nacional que en su obrar denota cómo debe ejercerse en la actualidad la función parlamentaria, a través de:*

*“ (...) primero, la búsqueda del aumento de las facultades de control del Senado (...); segundo, precisar en la realidad política quién controla al Ejecutivo en el actual Estado contemporáneo, la oposición como piensan varios autores, o la mayoría parlamentaria, y tercero, la necesidad de ejercer el control de la institución representativa sobre los miembros del Gobierno, de acuerdo no solo con la Constitución Política del Estado, sino también con los acuerdos parlamentarios, ya que una democracia contemporánea es, de acuerdo con Rubio Llorente, una democracia de negociación, de consenso o consociacional, pero siempre unida a la publicidad de los mismos y a la explicación de por qué fueron tomados estos acuerdos (...)”*<sup>21</sup>

17 Recuérdese, que es un equívoco sostener que la sola función legislativa tiene plenas potestades para crear Derecho, puesto que no se puede desconocer que existen otros órganos dentro de la Administración del Estado, que perfectamente realizan una creación jurídica mediante la gestación de normativa de inferior jerarquía dentro del Ordenamiento Jurídico.

18 Artículos 42º y sgrs., de la Constitución Política de 1980 y la Ley Orgánica Constitucional N° 18.918 del Congreso Nacional en sus artículos 2º; 12º a 31º.

19 Artículo 32º N°s 1º, 2º, 3º, 8º y 22º; artículos 52º; 60º N° 14º; 61º; 62º; 64º; 65º; 67º a 72º; Ley Orgánica Constitucional N° 18.918 sobre Congreso Nacional, artículos 26º; 32º a 36º.

20 José Luis Cea Egaña: *Apuntes sobre Presidencia y Parlamento en el Estado Contemporáneo*, en Revista Chilena de Derecho (Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XII, 1985) págs. 243-252.

21 Susana Thalfa Pedroza de la Llave: “El Control del Gobierno: Función del Poder Legislativo” (México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996) págs. 23-24, quien cita a Eloy García: *Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos* (Madrid, España, Ed. Tecnos, 1989) pp.98-99; Ángel Garrorena Morales: *Representación Política y Constitución Democrática*, (Madrid, Ed. Cuadernos Civitas, 1991) pág. 75; Manuel Aragón Reyes en el “Epílogo”, de la obra “Representación Política y Constitución Democrática”, pág. 113 y Enrique Serna Elizondo: “Mitos y Realidades de la Separación de Poderes en México”, Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, Unam, 1987, págs. 835.



Es así como el artículo 48° N° 1) de la Constitución, ha contemplado mecanismos de fiscalización de los actos del Gobierno, facultad que es conferida a la Cámara de Diputados, sin perjuicio que es menester señalar que, por otro lado, la existencia de la función de control en su esencia doctrinaria plantea que:

“ (...) se ha diferenciado la fiscalización del control: Cuando se fiscaliza y cuando se controla se examina y analiza un acto, pero, en el primer caso, se formula principalmente un juicio de valor, acerca de la conveniencia o inconveniencia sustancial de su contenido, desde el punto de vista no solo de su conformidad al ordenamiento jurídico, sino, además, de su adecuación a determinada idea de bien común. En el control se busca la conformidad del acto con el ordenamiento jurídico positivo, dejando al margen toda apreciación que quepa en la órbita dentro de la cual se mueve con amplitud la determinación discrecional que se reserva, por dicho ordenamiento el autor del acto (...)”<sup>22</sup>

Ahora bien, una vez determinada la diferencia existente entre fiscalización y control, hay que determinar si efectivamente el Congreso Nacional cumple esta función de toma de decisiones que implica un control de los actos de y del Gobierno.<sup>23</sup>

## V. Problemática

Como puede verse y en consonancia con la doctrina mayoritaria que sostiene que el acto de y del Gobierno es una emanación del Presidente de la República conforme a la calidad de Jefe de Estado y de Gobierno que le reconoce la Carta Política en el artículo 24° inciso 1°, se genera la lógica conclusión que estos actos únicamente son fiscalizables a través de la Cámara de Diputados.<sup>24</sup> Entonces, surge la interrogante en orden a determinar si efectivamente existe en nuestro régimen constitucional un control real y efectivo por parte del Congreso Nacional o, solamente, los controles parlamentarios se han contemplado a través de mecanismos paraconstitucionales, teniendo presente

22 José Luis Cea Egaña: “Fiscalización Parlamentaria del Gobierno”, en *Revista Chilena de Derecho* (Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XX, 1993) págs. 9-10, quien cita a Alejandro Silva Bascuñán: *III Tratado de Derecho Constitucional* (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1963), pág.114, en igual sentido señala a Luz Bulnes Aldunate: “Los Senadores y la Fiscalización de los Actos de Gobierno”, en XX Jornadas Chilenas de Derecho Público (Valparaíso, Edeval, 1990) pág. 133; José Bidart Hernández: “Atribución Exclusiva de la Cámara de Diputados en la Fiscalización de la Administración” en XV Jornadas Chilenas de Derecho Público (Valparaíso, Edeval, 1985) pág. 28 y José Luis Cea Egaña: “Fiscalización Parlamentaria de los Actos del Gobierno, 1925-1973”, en I *Revista de Ciencia Política* N° 2 (1979) págs.39-40.

23 Recuérdese que la doctrina es conteste en señalar que la fiscalización de los actos del Gobierno se ejerce sobre los actos políticos, ejecutivos y administrativos, en cambio el control de los actos de Gobierno debe ejercerse únicamente sobre los actos políticos del Presidente de la República supra nota 15.

24 José Luis Cea Egaña: “Apuntes sobre Presidencia y Parlamento en el Estado Contemporáneo”, en *Revista Chilena de Derecho* (Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XII, 1985) pp. 243-252 y “*El Parlamento en el Futuro del Derecho y la Democracia*”, en *Revista Chilena de Derecho* (Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XVII, 1990) págs. 21-34.

que del propio texto de la historia fidedigna de la Carta Fundamental se desprende con claridad que no es en su esencia similar fiscalizar y controlar, por cuanto su forma es distinta, como asimismo, el objeto de uno u otro instituto es diferente: el control se ejerce respecto al acto político o de Gobierno, en cambio la actividad fiscalizadora imputable a la Cámara de Diputados,<sup>25</sup> es aplicable a los actos del Gobierno.<sup>26</sup>

Sobre esta premisa, es sostenible plantear si:

*¿Existe un control de los actos de Gobierno contemplado por el Código Político?*

*Pensamos que la respuesta necesariamente es negativa, sobre la base de lo que es el “Control Parlamentario”. Al respecto, el establecimiento de él, depende del régimen político que adopte un país. Es así como en aquellos Estados que acogen un régimen político parlamentario en donde es el Parlamento el eje central del sistema y respecto del cual el Ejecutivo –refiriéndome al Gobierno– tiene una relación de dependencia, por cuanto requiere de la aprobación del Órgano Representativo para efectos de resguardar su mantenimiento, lo cual genera una confianza y seguridad que deposita el electorado en sus representantes haciendo exigible controles y responsabilidades al Gobierno. En cambio, en un Estado como el chileno en el cual existe un régimen político presidencialista<sup>27</sup> que confiere una preeminencia al Presidente de la República, careciendo de la confianza del Congreso o Parlamento, por cuanto es la propia ciudadanía la que a través de procesos electorarios le ha reconocido y ratificado su potestad.*

Se configura una situación en la cual, suele asimilarse en el régimen presidencialista –como es el caso chileno–, el control parlamentario a la exigencia de una responsabilidad política de los actos de y del Gobierno, esta premisa trae como consecuencia que:

“ (...) no existe la exigencia de la responsabilidad política por parte del Legislativo hacia el Ejecutivo, es decir, esto “conduce a negar la existencia de un control del Ejecutivo por parte del Legislativo en los sistemas presidencialistas o de separación rígida de poderes (...) donde el control no está vinculado a ningún efecto jurídico necesario (...)”<sup>28</sup>

25 Los actos susceptibles de fiscalización, son aquellos señalados por el artículo 48° N° 1° de la Constitución, es decir, los actos del Gobierno que emanan de las instituciones que se encuentran consagradas en el capítulo IV de la Constitución, en cambio el Control Parlamentario debería pretender buscar su ámbito de aplicación en los actos de Gobierno que emanan de la subfusión política, conforme a las funciones imputables al Presidente de la República que estructura el profesor José Luis Cea Egaña en supra nota 15, págs. 167-170.

26 La Constitución francesa de 1958 consagra un control parlamentario por medio de la moción de censura y la moción de desconfianza, por su parte la Carta Política italiana regula el control parlamentario a través de principios y preceptos constitucionales que denotan las irregularidades del Gobierno y de la Administración Pública.

27 José Luis Cea Egaña: “Presidencialismo Reforzado. Críticas y Alternativas para el Caso Chileno”, en Óscar Godoy Arcaya (Editor); *Cambio del Régimen Político* (Ed. Universidad Católica de Chile, 1992) págs. 103-116.

28 supra nota 21, pág. 29.

Con ello se pretende sostener, que *la existencia de un control político real y efectivo por parte del Congreso o Parlamento, dará lugar a que el pueblo en la manifestación de su soberanía vigile la actuación del régimen político y en definitiva, del correcto establecimiento de una democracia constitucional.* Trátase por ende, de *un control que no es eminentemente jurídico, sino que pretende buscar mecanismos idóneos que permitan equilibrar el rol o actividad que le corresponde al Congreso Nacional, como también buscar equilibrios entre las fuerzas políticas que debaten en torno a la actividad de y del Gobierno con las implicancias gubernamentales y políticas que ello genera.*

## VI. El control parlamentario en el régimen político chileno

Considerando que la Constitución Política de 1980 ha establecido un régimen político eminentemente presidencialista, en donde el poder político se caracteriza porque es detentado por un órgano ejecutivo que ha accedido al poder a través de procesos eleccionarios y se ha conferido al Congreso Nacional una facultad de fiscalización de los actos del Gobierno, con lo cual se pretende que el órgano legislativo formule acuerdos u observaciones a las actuaciones realizadas por el Gobierno, sea para reprocharlas o manifestar su parecer positivo.

Por lo cual, podemos considerar por otro lado, *que el control parlamentario en su esencia, lo que pretende no solo es reprochar o manifestarse positivamente, sino también, llegar a hacer susceptible la deposición del Gobierno, con lo cual se observa que en el actual régimen político constitucional no existe un control parlamentario que pretenda obtener o precipitar la caída del Gobierno, sino más bien, demostrar los errores imputables, con ello, los mecanismos de control parlamentario más que ser consagraciones constitucionales, operan como mecanismos paraconstitucionales o vías indirectas<sup>29</sup>* que pretenden hacer efectiva por parte del Congreso Nacional una suerte de responsabilidad respecto del Gobierno, es decir, manifestaciones que tienen por objetivo obtener que sea el electorado el cual se pronuncie respecto de los errores cometidos por el Ejecutivo, e inclusive, obtener su derrocamiento o destitución a través del proceso eleccionario. Pero, ahondando aquella definición y recurriendo a un sentido natural y obvio, surge otro cuestionamiento, en orden a señalar:

29 Jorge Enrique Precht Pizarro: "Las Comunicaciones Debidas al Congreso Nacional (Informe en Derecho)", en *Revista Chilena de Derecho* (Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XX, 1993) págs. 93-106; Eduardo Soto Kloss: "En la Forma que Prescriba la Ley. Notas Sobre Prácticas Legislativas Inconstitucionales", en *Revista Chilena de Derecho* (Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XX, 1993) págs. 687-693; Ana María García Barzelatto: "Reforma Constitucional y Comisiones Mixtas", en *Revista Chilena de Derecho* (Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XX, 1993) pp. 557-563 y Juan Pablo Beca Frei: "Integración y Funciones del Congreso Nacional en el Siglo XX", en *Revista de Derecho Público* (Facultad de Derecho, Universidad de Chile, N° 63, Tomo I, 2001) págs. 489-498.

*¿Cuáles son esos mecanismos paraconstitucionales de control parlamentario?*

*Una primera idea* denota que estos mecanismos no se encuentran en la Constitución Política ni tampoco en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional N° 18.918, sin perjuicio de ello, *es del caso mencionar a las denominadas Comisiones Investigadoras*<sup>30</sup> y la particularidad de si existe un efectivo control parlamentario por medio de este tipo de instituto, cuando es la propia mayoría política que a la vez es el Gobierno la que determina su creación y el eventual control que ejercen, *y una segunda idea es el ejercicio de la actividad parlamentaria realizada por la minoría política tratando de influir en el electorado a través de la opinión pública y los medios de prensa y de comunicación social.*<sup>31</sup> Todo lo cual permite desprender que *la actual Carta Fundamental chilena consagra un control parlamentario limitado y bastante restringido sobre los actos de Gobierno, quedando limitada la responsabilidad del ejecutivo únicamente a los mecanismos de fiscalización parlamentaria* que la Constitución Política de 1980 entrega a la Cámara de Diputados.

Por último, *es interesante constatar una tendencia* a establecer un mayor control parlamentario y es así como *dentro del Proyecto de Reformas Constitucionales*, se ha establecido como modificación al actual artículo 48° N° 1° de la Constitución en el siguiente orden literal:

“(...) 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, 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 especiales investigadoras 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

30 Enrique Navarro Beltrán: “La Facultad Fiscalizadora de la Cámara de Diputados”, en *Revista de Derecho Público* (Facultad de Derecho, Universidad de Chile, N° 49, 1991) pp. 71-90 del mismo autor véase “Prácticas Extraconstitucionales de Fin de Siglo”, en *Revista de Derecho Público*, (Facultad de Derecho, Universidad de Chile, N° 63, Tomo I, 2001) págs. 452-470.; José Luis Cea Egaña, *supra* nota 22, págs. 7-20; asimismo, véase Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 190 de fecha 7 de diciembre de 1994.

31 Interesante es constatar que el control parlamentario puede darse ya sea a través del ejercicio de la propia actividad parlamentaria, o bien, por medio de otros mecanismos, al no existir un procedimiento formal preestablecido, como serían a modo de ejemplo las mociones de censura; cuestiones de confianza; preguntas; interpelaciones; mociones; ratificación de tratados internacionales; aprobación del Presupuesto Nacional; emisión de deuda pública; contratación de créditos; debates; comparecencia o sesiones informativas y Juicio de Cuenta.

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 aquellas 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 solo 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”.<sup>32</sup>

En general, es interesante constatar que el proyecto de Reforma Constitucional lo que pretende es que se modifique el artículo 48° de la Carta Fundamental en la forma que a continuación se indica:

“(...) Sustituir su número 1) 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, 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 diputados en ejercicio, a fin de formularle consultas específicas respecto de

32 Boletín N° 2.526-07 y 2.534-07 sobre Informe Complementario de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en las mociones de los HH. Senadores señores Chadwick, Díaz, Larraín y Romero y de los HH. Senadores señores Bitar, Hamilton, Silva Cimma y Viera-Gallo, con las que inician sendos proyectos que introducen diversas reformas a la Carta Fundamental, págs. 209-219.

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. La asistencia del Ministro será obligatoria y deberá responder las consultas que motiven su 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 una u otra forma, mencionadas durante el proceso de fiscalización. El informe de la comisión deberá ser conocido 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. Por su parte, el proyecto de la Concertación propone: a) Agregar al final del 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 del Congreso nacional determinará las atribuciones y funcionamiento 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 Ministerio 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 no 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 podrán 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 del 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 anteceden-

tes. La Ley Orgánica Constitucional 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 (...)

## VII. Informe de la comisión

Por otro lado, es de suyo interesante todo el debate de la Comisión, el que se estructuró en orden a determinar si efectivamente la Cámara de Diputados cumple o no en la actualidad con su labor de ente fiscalizador y por otro lado, si el establecimiento de mecanismos o institutos propios de un régimen parlamentario dentro del presidencialismo chileno, implican una injerencia directa e inmediata en una nueva formulación del régimen político. Es en este texto y contexto, en donde se estableció que:

“(...) Puestas en discusión las referidas enmiendas, el H. Senador señor Larraín señaló que aquellas de las que es coautor dicen relación con la eficacia de la fiscalización que lleva adelante actualmente la Cámara de Diputados. Expresó que, en la práctica, las comisiones investigadoras no han dado resultados satisfactorios, razón por la cual los diputados prefieren enviar oficios de distinta naturaleza, como una manera de recabar información sobre hechos que les interesan. Ahora bien, este envío de información tampoco ha sido exitoso porque no todas las respuestas recibidas corresponden a lo que se ha requerido y, por lo tanto, la posibilidad de fiscalizar a través del despacho de oficios tampoco opera. En consecuencia, el planteamiento formulado pretende asegurar que los Diputados puedan realmente ejercer sus funciones fiscalizadoras y, a la vez, que el correspondiente Gobierno pueda ser fiscalizado con efectividad. (...) Sobre la comparecencia de Ministros de Estado, explicó que se trata de que éstos asistan a sesiones cuando sean invitados por un alto número de Diputados, para informar sobre materias que estos desean consultar. La labor de cada Cartera de Estado puede motivar inquietudes, respecto de las cuales puede no haber información suficiente o adecuada; en consecuencia, ésta sería una práctica sumamente valiosa en materia de control, superando incluso a las comisiones investigadoras que, por exhaustivas que sean, finalmente terminan entregando informes que son votados políticamente por las mayorías de turno. Por su parte, los oficios no siempre recogen la información buscada, o bien, a ésta no se le da un uso verdaderamente adecuado. Lo que se procu-



ra, añadió, es establecer una vía para que los Ministros informen a la Cámara de Diputados sobre aquellos puntos que son motivo de inquietud parlamentaria, lo que puede llegar a constituir, además, una práctica extremadamente útil para dar transparencia a los actos del Gobierno. El H. Senador señor Díez manifestó que existe conciencia nacional en torno a la idea de que nuestro sistema jurídico necesita con urgencia reglamentar la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados para que cumpla la finalidad señalada en la Constitución y sea eficiente, seria y creíble por la opinión pública y, al mismo tiempo, no pueda ser usada para producir efectos políticos que dañan a la sociedad en general y a la reputación de muchos agentes públicos en particular. Agregó que si bien la Constitución de 1980 ha dado un paso adelante en relación a la de 1925, este no fue suficiente y la fiscalización ha resultado ineficaz.

La transparencia de las actuaciones públicas que la vida moderna exige y la técnica permite, dijo, hace aconsejable que nuestra Constitución responda a las necesidades y requerimientos de estos tiempos, con el fin de asegurar la absoluta probidad en la administración de los recursos públicos, eliminar los casos de corrupción y mantener el clima de sanidad y decencia pública que han caracterizado a nuestro país. De acuerdo con nuestra Carta Fundamental, expresó, es necesaria la mayoría de la Cámara de Diputados para poder fiscalizar, lo que no es conveniente porque a menudo las mayorías políticas que eligen al Presidente de la República coinciden con las mayorías políticas de la Cámara Fiscalizadora y, en consecuencia, el poder de la Oposición por sí sola para fiscalizar resulta muy disminuido, por cuanto para ejercerlo en su verdadero sentido necesita acuerdo de la Cámara y, en consecuencia, el consentimiento de la mayoría política gobernante. A nadie escapa, prosiguió diciendo, que esto no es una solución adecuada ni feliz. El que ordinariamente la mayoría política de la Cámara haya aceptado la fiscalización habla de la virtud de nuestros Diputados, pero, sostuvo, los sistemas jurídicos deben bastarse a sí mismos y, además, se han presentado casos de alguna notoriedad en que la mayoría ha obstruido el afán fiscalizador de la Oposición. Por otra parte, explicó, un sistema establecido de consultas e indagaciones a los Ministros del Estado y a los funcionarios es indispensable para que la Cámara Baja tenga en sus manos toda la información de manera oportuna, con carácter de cierta y emanada de las más altas autoridades. Para esto, agregó, es necesario introducir una práctica que hasta ahora no ha habido, que aparece como propia de algunos sistemas parlamentarios. Explicó que la clasificación de los sistemas políticos en parlamentarios o presidenciales corresponde más bien a la doctrina y a la academia y que hoy, en la práctica, en muchos países no se pueden diferenciar las características de uno y otro (...) Señaló que, a su vez, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional deberá ocuparse de aspectos como establecer la forma de hacer cumplir estas disposiciones, las facultades de las Comisiones Investigadoras, la posibilidad de que éstas deleguen en algunos Diputados, acompañados de Ministros de Fe, el cumplimiento de ciertas gestiones y el establecimiento de algunas diligencias previas a la investigación misma para garantizar que las situaciones examinadas no puedan ser distorsionadas.

(...) Sostuvo que, a su juicio, cualquiera sea la forma en que la fiscalización se ejerza, aunque algunas veces parezca excesiva o ruidosa, es siempre preferible a que ella no exista. Enfatizó que la transparencia es una de las cosas que debe regularse en forma absoluta para el buen funcionamiento de un sistema democrático. Existe, dijo, una especie de derecho parlamentario a ser informado, no solo para efectos fiscalizadores, sino para la correcta adopción de las resoluciones que el Parlamento debe tomar, lo que en este momento se cumple en términos muy relativos. Por ejemplo, agregó, en el caso de la Ley de Presupuestos, las informaciones que se reciben son siempre parciales, apresuradas y sin que durante el año haya habido un flujo informativo adecuado acerca de la administración de los fondos públicos. También el Parlamento tiene derecho a ser informado respecto a la repercusión de las medidas legales que aprueba y, en el caso del Senado en particular, cuando cumple alguna de sus funciones exclusivas, como es la designación de personas en ciertos cargos. La regulación de este derecho parlamentario a ser informado, aseveró, no significa en ningún caso un riesgo para el sistema presidencialista, sino que, más bien, cautelará la transparencia de la acción gubernativa”.

Asimismo, se sostuvo que (...) con respecto a la comparecencia de los Ministros de Estado, se mostró partidario del régimen presidencial, expresando que el estado actual de la política chilena no permite llegar al régimen parlamentario. Al mismo tiempo, creyó indispensable que la información que obtenga la Cámara de Diputados y, a través de ésta, el país, sea oportuna y completa, y que los agentes políticos se enfrenten a sus propios hechos y respondan las preguntas que se les hagan. No vio en ello el riesgo de transformar el sistema en parlamentario, sino más bien enormes ventajas para llegar a la verdad sin apasionamientos políticos y para preservar la necesaria transparencia.

(...)

El H. Senador señor Chadwick señaló que siempre subsistirá el problema de que, al fiscalizar, la Cámara de Diputados, por tratarse de una Corporación de naturaleza política, se comporte políticamente. La experiencia, indicó, muestra que es virtualmente imposible llevar una investigación o arribar a un determinado resultado sin que se produzca un alineamiento político, y sin que los antecedentes pasen a los medios de comunicación. Lo que se busca a través de esta reforma, indicó, es corregir las deficiencias que hoy presenta el ejercicio de la función fiscalizadora, sobre la base de intentar que se tengan atribuciones más reales y que se observe un comportamiento de mayor rigor, lo que supone también introducir las modificaciones del caso a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

(...)

El H. Senador señor Hamilton consideró que (...) no puede haber hoy día comisiones investigadoras por cualquier cosa, manifestó, y, por otra parte, la función fiscalizadora tiene que ser expresión de la Cámara de Diputados, por ello, lo mínimo que se puede

aceptar es que sea la mayoría la que adopte los acuerdos necesarios, tanto para nombrar una comisión como para aprobar un determinado informe. Opinó que se podría avanzar en establecer las comisiones y su competencia respecto de actos de Gobierno, así como en precisar que no se afectarán las responsabilidades administrativas, civiles ni penales, sino que exclusivamente las políticas, quedando para la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional el cómo podrán operar esas comisiones.

(...)

El H. Senador señor Larraín expresó que el problema consiste en si se desea o no apertura en la información y que hoy el ejercicio de la fiscalización lo hace la prensa, porque cuando un Ministro quiere, informa de la manera que le parece más conveniente y, por lo tanto, no hay información transparente. Recordó que fue necesario dictar una ley para que esto se hiciera en forma transparente y, aun así, los Parlamentarios no disponen de la información adecuada. No se trata de interferir en las acciones del Ministro, dijo, pero el dar cuenta al Congreso parece ser de la esencia de las instituciones modernas, que hablan de la necesidad de que la información sea pública. Opinó que, en la práctica, los Ministros dan la información que quieren y cuando quieren, lo que no consideró correcto.

(...)

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 las de minoría.
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 competencia de las comisiones investigadoras. A este respec-

- to, 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 aquellas 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 las 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 solo se busca hacer efectivas las responsabilidades políticas y, en ningún caso, las de índole penal, civil o administrativa (...).

## Conclusiones

Creemos, que, si bien es cierto es interesante la Reforma Constitucional planteada respecto de la fiscalización y la incorporación de instituciones propias del régimen parlamentario y teniendo presente que su objetivo esencial es perfeccionar los preceptos relativos a las facultades de adoptar acuerdos y de pedir antecedentes al Ejecutivo por parte de la Cámara de Diputados, los que obligan al Gobierno a contestar, también se consagra la posibilidad de formar comisiones investigadoras especiales, regulando sus atribuciones y asegurando a las minorías políticas la posibilidad de que dichas comisiones se constituyan y trabajen en forma adecuada. Asimismo, se establece que los Ministros deberán concurrir personalmente a las sesiones especiales que la Cámara de Diputados o el Senado convoquen para informarlos sobre asuntos que, correspondiendo al ámbito de atribuciones de las correspondientes Secretarías de Estado, dichas Cámaras acuerden tratar.

Como todo lo cual denota una atenuación del presidencialismo formulado por la Constitución Política de 1980 a través de la incorporación de mecanismos de control propio de un régimen parlamentario, quizás sea oportuno determinar con cabalidad cuál es el régimen de gobierno que se pretende plantear en Chile: ¿Un presidencialismo como el que existe o un parlamentarismo? Creo, que el señalar que tal distinción es solo una diferencia doctrinaria y de cátedra, no es del todo adecuado, por las

implicancias que en el modelo político de un Estado genera uno u otro régimen político. Al respecto, recuérdese lo señalado por el Maestro Pereira Menaut, el que señalaba que:

“(...) Llegados a este punto, procede plantearnos si la distinción entre ambas formas es ya puramente formal. No, al menos por el momento. En primer lugar, las respectivas lógicas internas continúan siendo diferentes y, como dijimos, deben ser respetadas. En segundo lugar, cabe objetar que la importación del presidencialismo en un país con escasa tradición constitucional podría no muy difícilmente dar lugar a un aumento del poder todavía mayor”.<sup>33</sup>

33 Antonio-Carlos Pereira Menaut: *Teoría Constitucional* (Santiago, Ed. Jurídica Conosur Ltda., 1998) pág. 266.