

LA FACULTAD FISCALIZADORA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

ENRIQUE NAVARRO BELTRÁN
Ayudante de Derecho Político y Constitucional
Facultad de Derecho - Universidad de Chile

SUMARIO

1. Orígenes de la facultad. Reforma de 1874 a las atribuciones de la Comisión Conservadora. 2. Aplicación práctica durante 1891-1925. 3. Delimitación de la facultad fiscalizadora a partir de la dictación de la Constitución de 1925. El pensamiento del Presidente Arturo Alessandri. 4. Declinación de la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados a partir de 1925. 5. Innovaciones introducidas por la Constitución de 1980. Antecedentes discutidos en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución. 6. Análisis del texto constitucional vigente. 7. Referencia al Derecho comparado hispanoamericano. 8. Conclusiones.

El propósito del presente estudio es analizar la evolución, desde la perspectiva histórico-institucional, que ha experimentado la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados y que actualmente la Constitución de 1980 la consagra en el artículo 48 N° 1 y que se traduce específicamente en la adopción por parte de la Cámara de acuerdos u observaciones que se transmiten al Presidente de la República en relación a actos del Gobierno.

1. Orígenes de la facultad. Reforma de 1874 a las atribuciones de la Comisión Conservadora.

En el año 1874, con motivo de la reforma introducida a la carta fundamental de 1833, se le entrega a la Comisión Conservadora, que era la sucesora del Congreso Nacional durante la legislatura extraordinaria, la expresa facultad de "ejercer la supervigilancia... sobre todos los ramos de la administración pública"¹.

¹Constitución de 1833, art. 58 inciso 1º, reformado por ley de 24 de Octubre de 1874, en Valencia A., Luis, *Anales de la República*, tomo I (Santiago, 1986, 2a. ed.); pp. 201.

Dicha facultad se exteriorizaba fundamentalmente a través de la posibilidad que se le otorgaba a la Comisión de “dirigir al Presidente de la República las representaciones conducentes a los objetos indicados —esto es a la supervigilancia de la administración— y reiterarlos por segunda vez, si no hubieren bastado las primeras. Cuando las representaciones —prosigue la carta fundamental— tuvieren por fundamento abusos o atentados cometidos por autoridades que dependan del Presidente de la República y éste no tomare las medidas que estén en sus facultades para poner término al abuso y para el castigo del funcionario culpable, se entenderá que el Presidente de la República y el Ministro del ramo respectivo, aceptan la responsabilidad de los actos de la autoridad subalterna, como si se hubiesen ejecutado por su orden o con su consentimiento”².

Los publicistas del siglo pasado interpretaron de manera disímil la mencionada disposición constitucional.

Así, Manuel Carrasco Albano señalaba su molestia al considerar que la facultad de representación otorgada a la Comisión Conservadora carecía de eficacia alguna y que ello se enmarcaba en la concepción de una institución que en realidad no prestaba funciones importantes desde un punto de vista institucional. Es por ello que se lamentaba, expresando que “no es de extrañar que tan rara vez dé signos de vida, esa institución postiza, a no ser cuando el Presidente exige sus servicios. La Comisión Conservadora, con tales atribuciones y compuesta de siete miembros elegidos por el Senado, no es propiamente hablando más que el feto muerto de una madre enfermiza”³.

Por su parte, el tratadista Jorge Hunneus, en su obra “La Constitución ante el Congreso”, expresa que la mencionada Comisión Conservadora tenía por objeto hacer “constante la acción inspectiva que, en todo país regido por el sistema representativo, debe corresponder al Congreso sobre todos los ramos de la administración pública”⁴.

Cabe señalar, que el propio Hunneus al fijar el sentido y alcance de la señalada atribución constitucional expresaba que de ningún modo podía importar la posibilidad de corregir o enmendar resoluciones judiciales, sean sentencias definitivas o providencias de mera tramitación⁵.

En suma, la Comisión Conservadora no actuaba como tribunal y su acción debía limitarse únicamente a la de realizar una labor inspectiva, dirigiendo

²Ibid, art. 58 N° 2. en Valencia A., Luis. *ob. cit.*; pp.202.

³Carrasco Albano, Manuel. *Comentarios sobre la Constitución de 1833* (Santiago, 1858); pp. 96.

⁴Hunneus Zegers, Jorge. *La Constitución ante el Congreso*, vol. I (Santiago 1879-80); pp. 326.

⁵Ibid.: pp. 329.

representaciones al Ejecutivo. La Comisión sólo podía representar, pero jamás podía ejercer funciones resolutorias.

2. Aplicación práctica durante 1891-1925.

A partir de los hechos que motivaron la guerra civil de 1891, la Constitución del 33, sin efectuarle modificación alguna, se interpretó de manera parlamentarista, estableciéndose sobre la base de la responsabilidad política de los Ministros de Estado.

Los mecanismos de fiscalización de la Cámara de Diputados se ejercían a través de tres variadas formas: las preguntas, las interpelaciones y el nombramiento de comisiones parlamentarias encargadas de investigar determinados asuntos.

Las preguntas se dirigían al Ministro respectivo verbalmente o por escrito.

Las interpelaciones, por su parte, revisten mayor formalidad que las anteriores, por cuanto suponen la fijación de un día específico para que el Ministro interpelado formule su respuesta y eventualmente de no ser satisfactoria ésta, puede originar una censura, con la consiguiente caída del Gabinete.

Las comisiones parlamentarias, por último, tenían por propósito la investigación de alguna irregularidad o vicio que se denunciare en alguna rama de la administración pública. En la práctica muchas veces su labor se confundió con la de los tribunales de justicia⁶.

Debe recordarse, que aún antes de 1891 algunos autores y la práctica parlamentaria aceptaba con absoluta normalidad la fiscalización por parte del Congreso de los actos del Gobierno a través de los mecanismos de censura al Gabinete.

Así, José Victorino Lastarria en su obra "La Constitución de Chile comentada", expresaba:

"Entre las atribuciones que la Constitución concede a las Cámaras para hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros del Ejecutivo, no se menciona la de dar votos de censura contra ellos o sus actos, ni la de hacerles interpelaciones o preguntas sobre su conducta administrativa, sobre sus actos gubernativos o acerca del Estado de algún negociado público. Estas facultades son inherentes a la atribución conservadora que corresponde a las Cámaras. El silencio de la Constitución no importa, pues, una privación de esas facultades y antes bien en nuestra práctica parlamentaria se han considerado subsistentes. Así lo demuestra el Reglamento de la Cámara de Diputados que destina su título noveno a reglamentar el uso de las interpelaciones estableciendo que cuando algún diputado quisiera hacerlas a

⁶Roldán, Alcibiades. *Elementos de Derecho Constitucional de Chile* (Santiago, 1924); pp. 326.

los Ministros, sobre materias que no conciernan a un asunto puesto en discusión, debe anunciarlo a la Cámara para que el Presidente señale la sesión en que deba comparecer el Ministro interpelado a responder...⁷.

Las interpellaciones se comenzaron a hacer frecuentes en Chile a partir del Gobierno de José Joaquín Pérez y bajo la administración de su sucesor, Federico Errázuriz, se cuentan cerca de cien.

3. *Delimitación de la Facultad Fiscalizadora a partir de la dictación de la Constitución de 1925. El pensamiento del Presidente Arturo Alessandri.*

En el seno de la subcomisión de Reforma constitucional nombrada por el Presidente Alessandri, se escucharon opiniones muy diversas en relación al tema de la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados⁸.

Ello incluso motivó que la fórmula disidente propuesta al electorado en 1925 incluyera dentro de las atribuciones que se pretendía otorgarle a la Cámara de Diputados la de "Fiscalizar los actos del Gobierno. Toda proposición de censura ministerial debe ser motivada. Anunciada la proposición el Presidente de la Cámara de acuerdo con el Ministro a quien afecta la censura o con el Jefe del Gabinete, si ella se refiere a todo el Ministerio, fijará la sesión ordinaria, en que deba votarse la proposición. La sesión deberá celebrarse dentro de los ocho días siguientes a la presentación del voto"⁹.

Sin embargo, como sabemos la carta de 1925 en definitiva estableció la facultad de fiscalizar los actos del gobierno por parte de la Cámara de Diputados en términos tales que no importara responsabilidad alguna hacia los Ministros.

El Presidente Alessandri era un fiel partidario de suprimir todas las corrupciones inherentes al sistema parlamentario.

Así lo manifestó en su discurso al país en el cual convocaba a plebiscito:

"La facultad de la Cámara para censurar a los Gabinetes o para manifestarles su desconfianza, en cualquiera forma que se establezca, por muchas que sean las restricciones, reglamentaciones y trabas que se pongan al ejercicio de este derecho, impone, sin embargo, como consecuencia fatal e ineludible, la necesidad de que el Presidente de la República tenga forzosamente que elegir con asiento de la Cámara de Diputados. Ministros así elegidos representan una corriente partidista en la administración pública, que es lo que deseamos evitar, por haber sido

⁷Lastarria, José Victorino. *La Constitución comentada* (Santiago, 1856); pp. 310.

⁸*Actas de las sesiones de la Comisión de Estudios de la Constitución de 1925*. Vid. sesión de 6 de Mayo de 1925; pp. 72 y ss.

⁹*Ibid.*, pp. 645.

esta causa la que produjo y determinó la revolución del 5 de septiembre. Si existiera la facultad de censurar los Gabinetes habría que buscar previamente el color político de los Ministros antes que su eficiencia y preparación. No se subsana este inconveniente por el hecho de que se aumente la mayoría requerida para acordar la censura o manifestar desconfianza. Por el contrario, aunque parezca un absurdo, es el hecho que esa misma circunstancia de aumentar la exigencia en orden de la mayoría para censurar, reagrava el mal en vez de curarlo¹⁰.

De esta manera, el propósito del Presidente Alessandri a través de la reforma de la Constitución de 1833 era la de establecer un Congreso dividido en dos ramas; y en la cual la Cámara de Diputados actuara como poder colegislador conjuntamente con el Presidente de la República y el Senado y en donde, a su vez, se le dotara de la facultad política de fiscalizar los actos del gobierno, quedando autorizada para tomar acuerdos que podría poner en conocimiento del Presidente de la República, sin importar responsabilidad política alguna para el Ministro respectivo.

De esta suerte, "la fórmula era sencilla y clara: quitar la responsabilidad política de los ministros ante el Parlamento, o sea, suprimir la censura ministerial, que colocaba a aquellos funcionarios bajo la férula parlamentaria. La censura ministerial no establecida en la Constitución del 33 y conquistada por la práctica sobre la base de la revolución de 1891, después de las batallas de Placilla y Concón, abrió las puertas para que el Parlamento pudiera invadir el campo de la administración pública sometiendo al ejecutivo a su voluntad soberana como exigencia necesaria para poder mantenerse y gobernar. Si el ministro no accedía a las órdenes y deseos del Parlamento, éste podría despedirlo, censurándolo y, en el hecho era letra muerta, escrita en el vacío, la facultad presidencial otorgada en la Constitución de 1833 para nombrar y remover a su voluntad los Ministros del despacho y para poder administrar bajo su efectiva responsabilidad"¹¹.

De acuerdo al texto aprobado de la Constitución de 1925 era atribución exclusiva de la Cámara de Diputados "fiscalizar los actos del gobierno. Para ejercer esta atribución, la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República. Los acuerdos u observaciones no afectarán la responsabilidad política de los Ministros y serán contestados por escrito por el Presidente de la República o verbalmente por el Ministro que corresponda"¹². Por su parte, los artículos 172 y 173 del Reglamento de la Cámara de la carta del 25,

¹⁰Ibid., pp. 676.

¹¹Alessandri Palma, Arturo. *Recuerdos de Gobierno* (Ed. Nascimento, Santiago 1967, vol. II); pp. 175.

¹²Constitución de 1925, art. 39 N° 2, en Valencia A., Luis, *ob. cit.*: pp. 222.

señalaban que la atribución in comento se reducía a adoptar y sugerir observaciones sobre las actuaciones del Ejecutivo, sin que en la práctica dichos acuerdos u observaciones hayan tenido valor alguno, porque el Presidente no estaba obligado a aceptarlos, como a su vez, tampoco tenía sanción el hecho de que los Ministros desconocieran dichos acuerdos. A su vez, el Reglamento señalaba dos clases de observaciones.

Las primeras decían relación con aquellas observaciones que son fruto de un acuerdo adoptado por la mayoría de la Cámara de Diputados, las segundas se refieren a aquellas dirigidas particularmente por diputados y relativas al análisis de conveniencia de ciertos actos como a la petición de antecedentes, las que también solían dirigir los senadores. En estricto rigor sólo la primera es aquella a la cual se refiere la Constitución como facultad fiscalizadora del órgano.

De acuerdo al artículo 174 del Reglamento de la Cámara, los proyectos de acuerdos u observaciones de la Cámara en que se realiza la fiscalización y las observaciones de los diputados se trataban en la hora de los incidentes¹³.

4. Declinación de la Facultad Fiscalizadora de la Cámara de Diputados a partir de 1925.

Durante la década del 30 los proyectos de acuerdo de la Cámara de Diputados son una manifestación de la función fiscalizadora, como a su vez, los mecanismos de acusación constitucional, que en todo caso se mostraron absolutamente ineficaces. Durante este período se exteriorizan algunos resabios de parlamentarismo a través de ciertas prácticas como la asistencia de los Ministros al Parlamento dando cuenta de su cometido.

Sin embargo, a partir de 1925 se aprecia un fenómeno interesante y que se refiere a la pérdida de importancia relativa del Congreso.

En efecto, las dos grandes funciones del Congreso, la de legislar y fiscalizar los actos del Gobierno, declinaron de manera muy importante.

La facultad de legislar se vio temperada por la vía de la delegación de facultades que el Congreso Nacional, de manera extraconstitucional, otorgó al Presidente de la República. Este dictó importantes decretos con fuerza de ley en materias de reelevancia económico-sociales. Cabe destacar que sólo con la reforma de 1970 se introdujo en la Constitución Política del Estado una regulación de dicha delegación de facultades. A su vez, la facultad legislativa también se vio afectada

¹³Bemaschina González, Mario. *Manual de Derecho Constitucional*, Ed. Jurídica, (Santiago, 1958), vol. II; pp. 291

durante los tiempos de facto, en los cuales no sesionó regularmente el Congreso, por cuanto durante ellos se dictó una numerosa legislación a través de Decretos que la propia Corte Suprema valoró como normas de jerarquía legal y a las cuales no les pudo desconocer eficacia por razones de carácter práctico aun cuando obviamente pugnaban con las normas de carácter constitucional. Es indudable que una legislación muy importante de alto contenido social fue dictada vía Decretos Leyes y Decretos con Fuerza de Ley¹⁴.

Súmese a lo anterior, el incremento de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en leyes de orden social y económico a partir de la reforma a la Constitución de 1925 efectuada en el año 1943 y acrecentada en la reforma de 1970¹⁵.

Por su parte, la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados también se vio notoriamente disminuida a través del surgimiento, a partir de la década del 30, de lo que el historiador Fernando Silva denomina "aparato paraestatal", esto es "órganos ágiles e independientes —del Gobierno—, que incluso pudiera tener una vinculación con los sectores productores y empresariales. Carentes de expresión presupuestaria y formado por instituciones que se ligaban al Presidente de la República por intermedio de los directores y Presidentes de sus consejos designados por aquél. El aparato paraestatal creará líneas de crédito para estimular determinadas actividades, coordinará las actividades extractivas, fomentará la expansión de variados rubros, y todavía en forma muy mesurada, intervendrá en la directa gestión de ciertas empresas. De este modo, se pone en marcha los sistemas de crédito minero y agrario y se crean la Superintendencia del salitre y yodo y el Consejo de Fomento Salitrero, el Instituto de Crédito Industrial, el Consejo de Fomento Carbonero, la Caja de Colonización Agrícola, la Compañía Electrosiderúrgica e industrial de Valdivia, la Junta de exportación agrícola, la Compañía de salitre de Chile, la Línea Aérea Nacional, la Empresa periodística La Nación, el Consejo salitrero y la Superintendencia del Salitre"¹⁶.

Dichas entidades paraestatales no se encuentran sujetas a la fiscalización directa de la Cámara de Diputados, la que sólo alcanzaba a la administración

¹⁴Vid. Bravo Lira, Bernardino. *Metamorfosis de la legalidad, forma y destino de un ideal dieciochesco*, en Revista de Derecho Público N° 31-32, Santiago, 1982.

¹⁵Ley es de reforma constitucional N° 7.727 de 23 de Noviembre de 1943 y N° 17.284 de 23 de Enero de 1970, en Valencia A., Luis, ob. cit.: pp. 240 y 247.

¹⁶Silva Vargas, Fernando. *Historia de Chile*, vol. 4, Ed. Universitaria (Santiago, 1974); pp. 921-2.

centralizada. Así pues, “la fiscalización de la gestión gubernativa atribuida al parlamento se reduce, pues, a la administración directa del Estado, a las instituciones estatales, en tanto que las paraestatales quedan fuera de su alcance”¹⁷.

Como un medio de aminorar la declinación de la facultad fiscalizadora, se dictó la ley número 8.707 el año 1945. Mediante aquélla se estableció que cada uno de los consejos de los organismos fiscales, de la administración autónoma o semifiscales, estaría integrado por dos representantes de la Cámara de Diputados y dos del Senado.

Dicha ley fue duramente criticada por algunos tratadistas de derecho constitucional, al estimarse que violaba normas constitucionales relativas al régimen de incompatibilidades, incapacidades e inhabilidades, como a su vez, por la circunstancia de que suponía remuneraciones superiores al monto de la dieta parlamentaria¹⁸.

Sin embargo, la dictación de la mencionada ley trajo aparejada la circunstancia de que el Congreso Nacional se inmiscuyó en labores de carácter administrativas encargadas al Poder Ejecutivo, como a su vez, restó independencia a los parlamentarios que integraban los señalados consejos y en definitiva hizo ineficaz la función fiscalizadora. Por todas dichas razones, fue que dieciséis años después de su establecimiento, mediante la dictación de la ley número 14.631 se suprimieron dichas consejerías y a su vez, se derogaron todas las leyes que autorizaban al Parlamento nombrar a representantes en organismos públicos, salvo exclusivamente en la Editorial Jurídica.

5. Innovaciones introducidas por la Constitución de 1980. Antecedentes discutidos en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución.

Durante las sesiones números 340 y 341, desarrolladas durante los días 15 y 22 de Marzo de 1978, los integrantes de la Comisión de Estudios para la nueva Constitución Política, presidida por el señor Enrique Ortúzar, discutieron sobre el alcance que debía dársele y la naturaleza que debía tener la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados.

5.1. En general existió acuerdo en establecer un sistema similar al consagrado en el artículo 39 número 2 de la carta fundamental de 1925, el cual se sustentaba en un mecanismo que se exteriorizaba a través de acuerdos dirigidos al Presidente de la República, sin que importaran responsabilidad política alguna para los Ministros de Estado, puesto que se había configurado un régimen de corte presidencialista.

¹⁷Bravo Lira, Bernardino. *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*, Ed. Jurídica (Santiago, 1986): pp. 257-8.

¹⁸Silva Bascuñán, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional* (Santiago, 1963): vol. II; pp. 118.

5.2. Sobre el particular, cabe destacar que según lo manifestara uno de los integrantes de la Comisión de Estudios, la finalidad perseguida con el mecanismo de fiscalización, en un régimen de corte presidencialista, es “producir en la opinión pública un factor regulador o de control de la gestión del gobierno”¹⁹ o, como lo expresara otro de los integrantes de la Comisión, “la fiscalización, que en definitiva envuelve una crítica a determinadas actuaciones gubernativas o administrativas, podrá ser una crítica destructiva o meramente negativa”²⁰.

5.3. Los integrantes de la Comisión estuvieron contestes en señalar que el mecanismo de fiscalización parlamentaria de ninguna manera podría significar algún tipo de responsabilidad política²¹.

5.4. Desde otra perspectiva, en general, no se mostraron los constituyentes partidarios de la existencia de las denominadas comisiones investigadoras, que tuvieron vigencia durante la aplicación de la Constitución de 1925 y que en realidad constituyó una práctica parlamentaria de carácter extraconstitucional. Así, por ejemplo, el Presidente de la Comisión de Estudios, señor Enrique Ortúzar, precisó su desacuerdo con la existencia de comisiones investigadoras con facultades de imperio, por cuanto ello “equivale a politizar prácticamente toda la administración pública”²². Se señaló, a su vez, que las mencionadas comisiones no sólo dieron pésimos resultados, sino que, además, desacreditaron enormemente toda la gestión parlamentaria²³ y que en definitiva, aquellas cayeron en absoluto desprestigio²⁴.

5.5. Una importante innovación constitucional lo constituyó la proposición realizada por el señor Ortúzar en cuanto a la necesidad de fijarle un plazo a la autoridad administrativa para responder los acuerdos u observaciones enviados por la Cámara de Diputados, de manera de hacer más efectivo el mecanismo de fiscalización parlamentaria.

De esta manera, señaló el señor Ortúzar, “la carta del 25 resultó inoperante, pero es posible hacerla más efectiva estableciendo un plazo dentro del cual deban contestarse necesariamente por el Ministro del ramo las observaciones que se formulen a los acuerdos que se adopten, ya que en esa forma, si el Gobierno

¹⁹ Actas de la Comisión de Estudios de la nueva Constitución; pp. 2041. Sesión N° 340.

²⁰ Ibid., pp. 2044. Sesión N° 340.

²¹ Ibid., pp. 2039-2053-2055. Sesiones N° 340 y 341.

²² Ibid., pp. 2053. Sesión N° 341.

²³ Ibid., pp. 2054. Sesión N° 341.

²⁴ Ibid., pp. 2060. Sesión N° 341. Sobre las comisiones investigadoras durante el período 1925-1973 vid. Cea Egaña, José Luis, *Fiscalización Parlamentaria de los actos del gobierno 1925-1973*, en Revista de Ciencia Política N° 2 (1979); pp. 34-45.

está obligado dentro de un plazo legal a contestar y no lo hace, incurre en una infracción de la ley, lo que daría lugar a una acusación constitucional o juicio político; y si lo hace la Cámara de Diputados estará en condiciones de ver hasta qué punto sus críticas han sido justificadas o no y, en el caso de que de la respuesta del Gobierno aparezca que hay razones suficientes para entablar una acusación constitucional, la planteará con antecedentes suficientes”²⁵.

Dicha proposición fue suscrita por la mayoría de los integrantes de la Comisión de Estudios, quienes estuvieron de acuerdo en señalarle un plazo a la autoridad para evacuar su informe y de esta manera darle mayor solidez a la institución; puesto que frente a una actitud renuente de la autoridad estaría el mecanismo de acusación constitucional o juicio político, que podría seguirse contra la autoridad por incumplimiento de la Constitución.

5.6. Por último, cabe señalar que la proposición del comisionado Jaime Guzmán relativa a la existencia de un solo ministro que fuera el responsable de evacuar las respuestas por parte de la autoridad presidencial, a objeto de hacer más fácil la concreción del mecanismo de fiscalización, fue rechazada por el resto de los integrantes de la Comisión de Estudios, por considerarla inconveniente desde el punto de vista del funcionamiento práctico de la marcha de la administración²⁶.

En suma, el nuevo mecanismo constitucional conservó las ideas centrales establecidas en el artículo 39 N° 2 de la Constitución de 1925, consagrando en iguales términos la irresponsabilidad política de los Ministros de Estado, pero fijándole un plazo perentorio a la autoridad para responder los acuerdos u observaciones parlamentarias.

6. *Análisis del texto Constitucional vigente.*

El artículo 48 N° 1 de la Constitución de 1980 establece que es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados:

“Fiscalizar los actos del gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, debiendo el Gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda dentro de 30 días. En ningún caso, dichos acuerdos u obser-

²⁵Ibid., pp. 2056. Sesión N° 341.

²⁶Ibid., pp. 2065. Sesión N° 341.

vaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros y la obligación del gobierno se entenderá cumplida por el sólo hecho de entregar su respuesta”.

“Cualquier diputado podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara”.

6.1. *Diferencias entre el texto de 1980 y la constitución de 1925.*

Del análisis del actual texto constitucional, se desprende que existen tres grandes diferencias en relación a la carta de 1925.

a) En primer lugar, se establece la obligación, a través del Ministro del ramo respectivo, de contestar dentro de un plazo fatal de 30 días corridos. El propósito, según ya se ha dicho, de consagrar dicho término ha sido darle una mayor seriedad y reglamentación a la facultad fiscalizadora de la Cámara;

b) En segundo lugar, la Constitución de 1925 señalaba que debía responder ya sea el Presidente de la República, por escrito, o el Ministro respectivo, verbalmente. De acuerdo al actual texto la obligación queda entregada únicamente al Ministro del ramo respectivo, según cuál sea la materia objeto del acuerdo u observación, sin señalarse la manera a través de la cual deba materializarse la respuesta correspondiente; por lo cual, debería pensarse que ésta puede efectuarse verbalmente o por escrito, sin perjuicio que en la práctica sea conveniente esta última;

c) En tercer lugar, se regula de manera precisa la petición de antecedentes que formule cualquiera de los diputados a la autoridad. El antiguo Reglamento de la Cámara de Diputados de la Constitución de 1925, lo regulaba en su artículo 173 señalando que “las observaciones de los diputados sobre los actos del gobierno, sobre su conveniencia o inconveniencia, o la petición de antecedentes de carácter público, que soliciten a su nombre, deberán ser formuladas por escrito y así se transmitirán al Presidente de la República, a nombre del diputado que las haya formulado”. De acuerdo al artículo 48 N^o 1 inciso segundo de la Constitución de 1980, los diputados necesitan a lo menos de un tercio de los miembros presentes de la Cámara para formular petición de antecedentes a la autoridad. Al exigírsele a dicha petición de un quórum mínimo, lo que el constituyente ha pretendido es limitar los excesos en esta materia.

6.2. *Objeto de la fiscalización.*

Fiscalizar, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua es “hacer el oficio de fiscal” o “criticar y traer a juicio las acciones u obras de otros”²⁷.

²⁷Diccionario de la Real Academia de la Lengua (España, Madrid, 1984), 20^a ed.; pp. 623.

Por su parte, en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución se señaló que fiscalizar es “vigilar la conducta de personas o autoridades para que su comportamiento se conforme a ciertas pautas”²⁸.

El objeto preciso sobre el cual puede recaer la fiscalización de la Cámara de Diputados dice relación con los actos que realice el Gobierno, esto es, aquellos ejecutados por el Presidente de la República y los de sus agentes directos e inmediatos en el desempeño de la función pública. No son susceptibles de fiscalización parlamentaria los actos de las entidades autónomas que no formen parte del Gobierno, como tampoco los de los particulares.

Gobierno, según su sentido natural y obvio, es la “acción y efecto de gobernar o gobernarse” y gobernar no es sino “mandar con autoridad o regir una cosa”²⁹. La Ciencia Política ha entendido mayoritariamente que Gobierno, en un sentido lato, es el ejercicio del Poder supremo y, restrictivamente, se ha asimilado al ejercicio de la función ejecutiva³⁰. Igual criterio se señaló en la Comisión de Estudios al consignarse que “en vez de Ejecutivo hay que hablar de gobierno. La actividad básica y central de los órganos de un Estado es gobernar, es decir, determinar la línea política general de un país. En un sistema presidencial eso debe estar en manos del Presidente de la República y de sus Ministros, que son sus colaboradores inmediatos y que dependen de él”³¹.

Manifestación de lo anterior es que el artículo 24 de la Constitución otorga al Presidente el gobierno y la administración del Estado.

Por ende, sólo los actos del Presidente de la República, que es la autoridad máxima del Gobierno o Jefe de Estado, y las de sus agentes directos pueden ser objeto de fiscalización parlamentaria. Lo anterior se desprende también de la circunstancia de que sólo pueden ser acusados en juicio político —eventual consecuencia de la fiscalización— el Presidente, los Ministros de Estado, los Intendentes y Gobernadores; no así, los Alcaldes, los representantes de entidades autónomas ni menos los particulares.

No podría pensarse que son susceptibles de fiscalización por parte de la Cámara, todos los actos de las autoridades que se entienden parte integrante de

²⁸Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución: Sesión 319; pp. 1658.

²⁹Diccionario de la Real Academia, ob. cit., pp. 721.

³⁰Abendroth, Wolfgang y otro. *Introducción a la ciencia política* (Ed. Anagrama, Barcelona, 1971): pp. 183.

³¹Actas de la comisión de Estudios, sesión 339: pp. 2017.

la administración, puesto que de acuerdo a la Ley de Bases de la Administración del Estado se encuentran incluidos dentro de esta última el Banco Central y la Contraloría General de la República³² y obviamente los actos de dichos órganos por ser autónomos no quedan comprendidos dentro del concepto Gobierno.

Por su parte, la Constitución establece que los acuerdos u observaciones que la Cámara envíe al Presidente, en el ejercicio de su función fiscalizadora, deben ser respondidos por el Ministro respectivo. Si se pensara fiscalizar, por ejemplo, actos ejecutados por Municipios, ¿cuál sería el Ministro respectivo obligado a responder, teniendo en consideración que se trata de entidades autónomas?

Ahora bien, los actos de los órganos que forman parte integrante de la administración siempre se encuentran sujetos al control que realiza la Contraloría General de la República, de acuerdo al artículo 87 y siguientes de la Constitución y, por cierto, al conocimiento de los tribunales ordinarios de justicia, a quienes la carta fundamental entrega la plenitud de la jurisdicción.

Por último, debe señalarse que la fiscalización sólo se traduce en la posibilidad, por parte de la Cámara de Diputados, de enviar acuerdos u observaciones al Presidente de la República relativos a actos del Gobierno, entendiéndose extinguida dicha facultad por la sola circunstancia de que el Ministro correspondiente envíe la respuesta respectiva.

6.3. Comisiones investigadoras.

Otro punto vinculado con la facultad fiscalizadora lo constituye la práctica parlamentaria de la creación de comisiones investigadoras destinadas a estudiar asuntos de interés público. Dicha comisiones, que en sí mismas son de dudosa constitucionalidad, carecen por completo de facultad de imperio. En realidad, en algunas ocasiones su labor ha pasado a ser la de un "tribunal", que investiga actos de particulares, a los cuales se les asigna cierta reelevancia nacional. En el hecho, su actuación se ha transformado en la de un "juez investigador", que recaba información sobre hechos de interés público, que adquiere una cierta convicción y la manifiesta públicamente, para posteriormente, y sólo en algunos casos, enviar dichos antecedentes a los tribunales de justicia, a quienes naturalmente les está entregado el conocimiento de dichos asuntos. A ello debemos sumar el gravante de la circunstancia que de acuerdo al artículo 58 de la Constitución Política, los diputados gozan de inviolabilidad por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en sesiones de sala o de comisión.

³²Art. 1 Ley orgánica constitucional de Bases de la Administración del Estado; Ley N° 18.575, publicada en el DOF de 5-12-86. Debe, sin embargo, señalarse, que de acuerdo a la ley orgánica constitucional del Banco Central, la ley de Bases no le es aplicable a dicha institución (Ley N° 18.840, art. 90).

Dicha práctica es absolutamente inconstitucional, por cuanto según lo señala claramente la carta fundamental en su artículo 73 “la facultad de conocer las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden en caso alguno ejercer funciones judiciales...”.

El establecimiento y la labor de dichas comisiones investigadoras supone en algunos casos un dejo de desconfianza hacia la labor propia de los tribunales y ampara, a veces, a denuncias que carecen de fundamentación alguna en los hechos y en el derecho y que probablemente por lo mismo serían desechadas por nuestros tribunales. Es por ello que dicha práctica importa en algunas ocasiones un verdadero juicio público a las actuaciones de particulares, inclinando a la opinión pública en un sentido determinado en relación a la licitud o ilicitud de los hechos investigados, sin perjuicio de lo que posteriormente puedan decir los tribunales de justicia, respecto de cuyas resoluciones muchas veces la opinión pública carece por completo de la información relativa a su contenido.

La actuación de los órganos del Estado, y por cierto la de la Cámara de Diputados, debe encuadrarse dentro del principio básico que constituye un Estado de Derecho, cual es el principio de la legalidad, consagrado por una parte, en el artículo 6º de la carta fundamental, de acuerdo al cual “los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ellas”: y por la otra en el artículo 7º de la mencionada ley fundamental que establece que “ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derecho que los expresamente se los hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes”. El incumplimiento de lo anterior acarrea la nulidad del acto, por ser contrario a la norma fundamental, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades y sanciones en que se pudiese incurrir.

No existe disposición constitucional alguna ni legal que consagre la existencia de las comisiones investigadoras, por lo que al tratarse de órganos públicos deben actuar y enmarcarse dentro de lo señalado por la propia Constitución, so pena de incurrir en los vicios y sanciones señalados anteriormente.

A lo anterior debemos agregar que de acuerdo al artículo 19 N°3 inciso cuarto de la carta fundamental “nadie puede ser juzgado por comisiones especiales sino por el tribunal que le señale la ley y se halle establecido con anterioridad por ésta”. Las mencionadas comisiones al realizar labores de investigación, etapa primera de la jurisdicción, se transforman en la práctica en entidades que invocando un supuesto interés público pretenden conocer, al margen del Poder Judicial, actos de cierta reelevancia nacional, con lo cual en el hecho pasan a ser comisiones especiales que el constituyente expresamente prohíbe y que incluso garantiza con

el mecanismo del recurso de protección consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado.

6.4. *Temporalidad de la fiscalización.*

Otro punto que se presenta en relación al tema de la fiscalización de los actos del gobierno, dice referencia con la circunstancia de si se pueden o no fiscalizar actos ejecutados por gobiernos anteriores y cuyas autoridades no se encuentren en actual ejercicio al momento de practicar la fiscalización.

Sobre el particular, cabe señalar que es evidente que sólo pueden fiscalizarse actos de Gobiernos en ejercicio y no los realizados en otras administraciones. Esto resulta a todas luces evidente si se piensa, por una parte, que los acuerdos u observaciones deben responderse por el Ministro respectivo —¿cuál sería éste en el caso de que se pretendiera fiscalizar actos de un gobierno pasado?) y, por otra parte por el hecho de que la fiscalización puede originar eventualmente un juicio político contra el responsable y ello es impensable en una autoridad no en ejercicio, salvo el caso de los ex Presidentes de la República respecto de los cuales se puede iniciar una acusación constitucional hasta seis meses después de la expiración de su mandato. En los demás casos podían interponerse las acusaciones mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo. Lo anterior, es sin perjuicio de que los ex funcionarios puedan estar sujetos a las normas sobre responsabilidad civil y penal por los hechos ejecutados durante el ejercicio de su autoridad.

6.5. *Efectos de la fiscalización.*

Según ya se ha dicho la fiscalización de la Cámara de Diputados consiste única y exclusivamente en la posibilidad de enviar acuerdos u observaciones dirigidas al Presidente de la República en relación a actos del Gobierno y que se perfecciona por la circunstancia de que el Ministro del ramo respectivo evacúe la correspondiente respuesta.

Por su parte, de acuerdo a lo señalado en su oportunidad, la finalidad, que persigue el mecanismo de fiscalización en los términos consagrados en un régimen de corte presidencialista, como es el establecido en la Constitución de 1980, no es otro que el de servir de control a la gestión pública, puesto que por una parte de ninguna manera podría traer aparejada responsabilidad política alguna para los Ministros de Estado, como, a su vez, tampoco podría suponer la investigación de hechos que debieran quedar entregados al conocimiento de los tribunales de justicia.

Ahora bien, tanto en el caso de que la autoridad no responda en el plazo señalado por la Constitución, como por el hecho de que la respuesta respectiva no sea satisfactoria, puede dar pie para iniciar una acusación constitucional o juicio político en contra del Presidente o del Ministro respectivo en su caso, por la

ejecución de actos que sean contrarios a la Constitución y las leyes, de acuerdo al artículo 48 N° 2 de la ley fundamental.

En síntesis, las vías de fiscalización que contempla la Constitución son básicamente dos, ambas relativas a actos del Gobierno. Por una parte, aquellas que realiza la Cámara como cuerpo, que requiere el voto favorable de la mayoría de los diputados presentes; dichas observaciones o acuerdos sólo podrán discutirse durante la hora de los incidentes en las sesiones ordinarias o extraordinarias³³ y se deben transmitir por escrito al Presidente de la República³⁴. En segundo lugar, se encuentra, la fiscalización que realizan los diputados individualmente a través de peticiones de antecedentes establecida en el artículo 48 N° 1 inciso 2° de la Carta Fundamental, la que puede materializarse siempre que se cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara; dicha petición se puede formular en cualquier momento y se dirigirá por la Cámara al Presidente de la República³⁵, no siendo obligatorio para la autoridad evacuar una respuesta.

Por último, debe señalarse que la Constitución si bien prohíbe al Senado como tal efectuar cualquier función de tipo fiscalizadora, no es menos cierto que no estarían inhibidos de ella los senadores individualmente considerados desde el momento que la actual redacción del artículo 49 inciso final suprimió la referencia a los senadores al enumerar a quienes la Constitución prohíbe ejercer funciones de fiscalización de los actos del Gobierno³⁶. Dicha interpretación, sin embargo, pugna con el principio de que en derecho público sólo puede hacerse aquello que expresamente esté autorizado, de manera tal que no existe cabida para poderes implícitos y por lo tanto si no se le ha otorgado expresamente a los senadores la facultad de enviar peticiones o de fiscalizar los actos del gobierno, carecerían de dicha atribución.

³³Reglamento de la Cámara de Diputados, art. 304.

³⁴Ibid., art. 302.

³⁵Ibid., art. 303. Sobre la petición de antecedentes vid. Bidart H., José, *Atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados en la fiscalización de la administración*, XV Jornadas Chilenas de Derecho Público (Valpo., 1985); pp. 27-36.

³⁶Bulnes Aldunate, Luz. Los senadores y la fiscalización de los actos de Gobierno, en XX Jornadas de Derecho Público, Universidad de Valparaíso, Vol. I; pp. 131 y ss; también Bulnes Sanfuentes, Francisco, *El Senado en las Constituciones de 1925 y 1980*, en Revista Chilena de Derecho 13 (1986); pp. 9-24.

7. Referencia al Derecho Comparado Hispanoamericano.

De un análisis de las cartas fundamentales de los países de habla hispana se puede concluir que en general en dichos ordenamientos constitucionales se ha optado por regular con mayor precisión y detalle el ejercicio de la facultad fiscalizadora, otorgándosele a las Cámaras de Diputado mayores potestades para su desempeño que lo previsto por el constituyente chileno.

Especial particularidad se presenta en el caso de España, por cuanto allí se ha consagrado un régimen de corte parlamentario, que supone la existencia de mociones de censura e interpelaciones³⁷.

Cada país ha establecido mecanismos especiales de fiscalización de los actos de gobierno, permitiendo en algunos casos ampliar la esfera de acción a entes no gubernamentales e incluso otorgándole a las comisiones investigadoras —reconocidas en algunos ordenamientos— facultades de imperio aún sobre particulares.

La Constitución boliviana señala que “cada Cámara puede, a iniciativa de sus miembros y por voto de la mayoría absoluta de sus miembros concurrentes, acordar la censura de los actos del poder ejecutivo, dirigiéndola contra los Ministros de Estado, separada o conjuntamente, con el fin de conseguir la modificación del procedimiento político impugnado. Puede, a igual iniciativa, pedir a los Ministros de Estado informes verbales o escritos con fines legislativos, de inspección o fiscalización y proponer investigaciones sobre todo asunto de interés nacional”³⁸. Se puede apreciar en este caso la consagración expresa de las comisiones investigadoras.

Por su parte, la Constitución de Uruguay establece que “cada una de las Cámaras tiene facultad por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes, de hacer venir a la sala a los Ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización. Cuando los informes se refieran a entes autónomos o servicios descentralizados los Ministros podrán requerir la asistencia conjunta de un representante del respectivo consejo o directorio”³⁹.

La carta fundamental del Paraguay prescribe que “para el mejor cumplimiento de su cometido, las Cámaras del Congreso podrán pedir a los otros poderes del Estado los informes sobre asuntos de interés público que estime

³⁷Constitución de España de 1978, art. 111. Vid. Peces-Barba, Gregorio, *La Constitución española de 1978*, Un estudio de derecho y política, Valencia, 2ª ed., 1984; pp. 67 y ss.

³⁸Constitución de Bolivia, art. 70.

³⁹Constitución de la República oriental de Uruguay, art. 119.

necesarios. Los informes serán remitidos por escrito dentro del plazo de un mes y, si consideraren que son insuficientes podrán solicitar la concurrencia del Ministro del ramo, mediante nota pasada con cinco días de anticipación, por lo menos, en la cual se expresará detalladamente el motivo de la resolución y la fecha en que deberá comparecer⁴⁰.

El ordenamiento constitucional ecuatoriano también señala de manera específica la facultad fiscalizadora de la Cámara Nacional de Representantes, al señalar que le compete “fiscalizar los actos de los organismos de la función ejecutiva y conocer el informe que le sea presentado por el Presidente de la República”⁴¹.

A su vez, la Constitución de Perú estatuye por su parte un mecanismo misto de fiscalización. Por una parte, señala “que cualquier representante del Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de elecciones, al Contralor General, al Banco Central de reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguro y a los Gobiernos regionales o locales, los datos o informes que estime necesarios para llenar su cometido”; y por la otra “el Congreso y cada Cámara pueden nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer al requerimiento de dichas comisiones bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial”⁴².

La Constitución colombiana, por su parte, señala que cada Cámara podrá solicitar la comparecencia personal de los Ministros de Estado y pedir al Gobierno el informe respectivo⁴³.

Por último, la Constitución de Venezuela establece que “los cuerpos legislativos o sus comisiones podran realizarlas investigaciones que juzguen convenientes en conformidad con el Reglamento. Todos los funcionarios de la administración pública y los institutos autónomos están obligados bajo las sanciones que establezcan las leyes a comparecer ante ellos y a suministrarles las informaciones y documentos que requieren para el cumplimiento de sus funciones. Esta obligación incumbe también a los particulares, quedando a salvos los derechos y garantías que esta Constitución establece”⁴⁴. Como puede apreciarse en este último caso el ámbito de la fiscalización abarca incluso la actuación de los particulares, los cuales pueden ser obligados a comparecer ante la presencia del Congreso.

⁴⁰Constitución de la República del Paraguay, art. 143.

⁴¹Constitución de la República del Ecuador, art. 59.

⁴²Constitución Política del Perú, art. 179 y 180.

⁴³Constitución Política de Colombia, art. 103.

⁴⁴Constitución de la República de Venezuela, art. 160.

Del análisis del derecho constitucional comparado de Hispanoamérica se puede desprender la circunstancia de que indudablemente existe una mayor amplitud en el mecanismo de fiscalización de los actos de gobierno.

En efecto, por de pronto en algunos ordenamientos se encuentran expresamente reconocidos como tales a las comisiones investigadoras y en otros casos —como en el ordenamiento constitucional venezolano— se faculta incluso a dichas comisiones para traer a su presencia a particulares, situación que pugna en nuestro ordenamiento con el principio de que los actos de los particulares sólo pueden impugnarse por los tribunales.

Cabe señalar, por último, que en el caso chileno la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional señala que los organismos de la Administración del Estado deben proporcionar al Congreso Nacional todos los antecedentes e informes que les sean solicitados por éste y que en el caso de las empresas en que el Estado tenga representación o aporte de capital mayoritario, la remisión de dichos antecedentes será responsabilidad del Ministerio por intermedio del cual aquellas se relacionen o vinculen con el Presidente de la República¹⁵. Además las Cámaras pueden requerir la comparecencia de los jefes superiores del respectivo organismo de la Administración del Estado y eventualmente de los funcionarios de su dependencia¹⁶. Esta última disposición presenta características cercanas a la inconstitucionalidad, por cuanto la carta fundamental se basta a sí misma en materias de fiscalización y no delega en el legislador su regulación y menos la posibilidad de citaciones.

8. Conclusiones.

En primer lugar, cabe señalar que el objeto sobre el cual puede recaer la fiscalización son los actos del Gobierno, esto es, todos aquellos ejecutados por el Presidente de la República y por sus agentes directos e inmediatos en el desempeño de la función pública. No son susceptibles de fiscalización parlamentaria los actos realizados por entidades que no formen parte del Gobierno, como las Municipalidades —por ejemplo— puesto que se trata de entes autónomos: como a su vez, tampoco podría fiscalizarse actos de particulares. Lo anterior, se relaciona con la circunstancia de que sólo pueden ser acusados en juicio político —eventual consecuencia de la fiscalización— el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Intenden-

¹⁵Ley N° 18.918, sobre Orgánica constitucional del Congreso Nacional, Diario Oficial: 5-2-90, art. 8.

¹⁶Ibid., art. 10.

tes y los Gobernadores; no así los Alcaldes, los representantes de entidades autónomas ni menos los particulares.

En segundo lugar, el mecanismo de la fiscalización consiste únicamente en enviar acuerdos u observaciones al Presidente de la República en relación a actos del Gobierno, entendiéndose extinguida dicha facultad por la sola circunstancia de que el Ministro correspondiente envíe la respuesta respectiva.

En tercer lugar, la existencia de comisiones investigadoras es de dudosa constitucionalidad por cuanto su actuación en la práctica supone el desempeño de funciones que están reservadas a los tribunales de justicia, a quienes se les otorga la plenitud de la jurisdicción para conocer de todos los asuntos en que exista controversia entre partes o violación al ordenamiento jurídico y por la circunstancia de que la carta fundamental prohíbe la existencia de comisiones especiales, garantía protegida incluso con el recurso de protección.

Por último, en cuanto a los efectos de la fiscalización, queda claramente establecido que dicha facultad no trae aparejada responsabilidad política de los Ministros de Estado. Sin embargo, si la autoridad no responde dentro del plazo constitucional o dicha respuesta no es satisfactoria, eventualmente podría existir una causal que pudiera dar pie para iniciar una acusación constitucional.