



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
PROGRAMA DE MAGISTER EN DERECHO
CON Y SIN MENCIÓN

“ROL FISCALIZADOR DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS”

**ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE A TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN DERECHO**

MARÍA IGNACIA ÁLAMOS MARÍN

PROFESORA GUÍA:
SANDRA ÁLVAREZ TORRES

SANTIAGO
Octubre de 2022

TABLA DE CONTENIDO

Resumen	Pág. 4
Introducción	Pág. 5
Capítulo I. Rol fiscalizador, atribución exclusiva de la Cámara de Diputados	Pág. 11
A. Marco teórico	Pág. 11
B. Evolución histórica y normativa de la atribución de fiscalización de la Cámara de Diputados	Pág. 19
1. Reforma constitucional de 1874, el origen de la facultad fiscalizadora	Pág. 19
2. Ejercicio de la facultad desde 1891, el auge de las interpelaciones	Pág. 21
3. Constitución de 1925, límite a la facultad de fiscalización	Pág. 23
4. Constitución de 1980, atribución exclusiva de la Cámara de Diputados	Pág. 25
4.1. Reformas de 2005, ampliación de facultades fiscalizadoras.	Pág. 27
Capítulo II. Fiscalización de los actos del Gobierno.	Pág. 31
A. Concepto de acto de gobierno	Pág. 31
B. Construcción de la teoría del acto de gobierno	Pág. 32
C. ¿Fiscalización o control?	Pág. 35
D. Naturaleza del rol ejercido por la Cámara de Diputados	Pág. 37
E. Alcance orgánico de la expresión “actos de gobierno”	Pág. 38
F. Mecanismos de fiscalización de los actos de Gobierno	Pág. 40
Capítulo III. Descripción y análisis de los mecanismos de fiscalización.	Pág. 41
A. Primer mecanismo de fiscalización: Adopción de acuerdos o formulación de observaciones	Pág. 41
1. Forma en la que se ejecutan	Pág. 41

2. Efectos de su ejecución	Pág. 44
3. Críticas y defensas a este mecanismo de fiscalización	Pág. 44
B. Segundo mecanismo de fiscalización: Citación a Ministros de Estado	Pág. 45
1. ¿Citación o Interpelación?	Pág. 45
2. Límites y obligaciones	Pág. 47
3. Efectos de su ejecución	Pág. 47
4. Críticas y defensas a este mecanismo de fiscalización	Pág. 48
C. Tercer mecanismo de fiscalización: Comisiones Especiales Investigadoras	Pág. 50
1. Requisitos y facultades	Pág. 50
2. Funcionamientos y atribuciones	Pág. 59
3. Efectos de su constitución y funcionamiento	Pág. 59
4. Críticas y defensas a este mecanismo de fiscalización	Pág. 60
Capítulo IV. Acusación Constitucional	Pág. 62
A. Origen	Pág. 62
B. Requisitos, procedimiento, debido proceso y tramitación	Pág. 64
C. Efectos de su ejecución	Pág. 65
D. Críticas y defensas a este mecanismo de fiscalización	Pág. 66
Conclusiones	Pág. 70
Bibliografía	Pág. 75
Normas	Pág. 78

RESUMEN

A través del presente trabajo, se analiza el rol fiscalizador de la Cámara de Diputados respecto de los actos de gobierno, desde una perspectiva práctica y jurídica. Se trata de un análisis de la evolución histórica, de la normativa, el ámbito de aplicación y limitaciones del rol entregado de manera exclusiva a la Cámara de Diputados.

Cuenta además con ejemplificaciones a través de algunos casos de connotación pública en que se ha ejercido este rol de fiscalización por la Cámara de Diputados, para conocer su aplicación y resultados en la práctica.

El objetivo del presente trabajo es poner a disposición del lector, los antecedentes que le permitan formarse una idea en torno a si esta función fiscalizadora entregada a la Cámara de Diputados es mecanismo jurídico de fiscalización o más bien ha devenido en una herramienta que busca genere desestabilización de los gobiernos de turno.

INTRODUCCIÓN

El presente texto aborda el tema de las facultades de fiscalización de una institución específica del poder legislativo, como es la Cámara de Diputados. En este contexto, cabe hacer presente que el poder en materia de institucionalidad responde, en nuestra sociedad, a la clásica teoría de separación de poderes, por lo que partiremos desarrollando este principio para avanzar hacia el juego de pesos y contrapesos que facultan a las instituciones para fiscalizarse unas a otras.

En lo que respecta a la teoría de la separación de poderes, esta, puede resumirse como aquella que plantea la existencia de tres funciones: ejecutiva, legislativa y judicial, las cuales constituirían una forma de legitimar el poder. Frente a esto, sin embargo, no podemos desconocer, como indica Waldron¹, que la separación de poderes está compuesta de otros principios entre los cuales destaca el principio de pesos y contrapesos, entendido como aquel que exige la concurrencia o revisión de uno de los poderes sobre las acciones del otro, para así permitir que el que fiscaliza verifique o vete la acción del controlado.

Luego, es así como la separación de poderes es un pilar fundamental de cualquier república democrática, en tanto, ofrece seguridad al limitar el uso arbitrario del poder, salvaguardando con ello la libertad de los individuos, ya que como señalaba Montesquieu “Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente inclinación a abusar de él, yendo hasta

¹ WALDRON. J. 2013. Separation of Powers in Thought and Practice. Boston College Law Review, vol. 2 (Nº 54), pp 438. “Understood in this way, the separation of powers does not operate alone as a canonical principle of our constitutionalism. It is one of a close-knit set of principles that work both separately and together as touchstones of institutional legitimacy”. Es acá donde el autor se refiere al principio de check and balances, lo que nosotros conocemos como pesos y contrapesos.

donde encuentra límites"². Como consecuencia, la división de poderes, en base a las limitaciones que se imponen unos sobre otros en determinados asuntos, resulta relevante para impedir que un gobierno sea despótico o abusivo, se busca la armonía y el resguardo de las libertades y derechos de las personas. El constitucionalista español Javier García Roca señala que "...la división de poderes supone un gobierno moderado y representativo en el que el poder del gobierno se encuentra en diferentes manos que se contrapesan..."³.

Durante los siglos XVII y XVIII, con el triunfo de importantes movimientos políticos y sociales como la Revolución Inglesa en 1688, la Revolución Norteamericana en 1776, y la Revolución Francesa en 1789, surge el constitucionalismo en la búsqueda de mecanismos que permitieran reemplazar el absolutismo monárquico. El principal propósito en esta búsqueda era resguardar la libertad individual frente a los abusos del poder público y, con dicho fin, tanto este constitucionalismo clásico como la teoría política de la época adoptaron el mecanismo de separación de poderes, el cual había sido propuesto por John Locke en el siglo XVII, y nuevamente enunciado por Montesquieu en el siglo XVIII. La fórmula consistía en el establecimiento de un sistema de frenos y contrapesos entre poderes públicos separados, mediante una dinámica de limitaciones recíprocas. En este mismo orden de ideas, García Roca señala que "...Todo ello pretende asegurar la libertad de los ciudadanos y su confianza en las instituciones democráticas, impedir los abusos o irregularidades y arbitrariedades de los cargos públicos, y construir la representación política mediante el juego de los principios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones".⁴ De este modo, el

² MONTESQUIEU. C. 2003. Del Espíritu de las Leyes. Madrid, Editorial Alianza.

³ GARCÍA, R. J. 2008. Del principio de la división de poderes. Revista de Estudios Políticos (Nueva época), N° 108, p. 44.-

⁴ GARCÍA, R. J. 2017. La función parlamentaria de control a caballo de parlamentarismo y presidencialismo. Revista de Derecho Público, N° 85, p. 84.

Estado constitucional, surgido del ideario liberal, se asienta sobre los principios de legitimación y limitación del poder político. Luego, la idea de poder limitado y controlado constituyó primero la piedra angular del constitucionalismo norteamericano, y posteriormente en los estados europeos, influenciando rápidamente el pensamiento y decisiones políticas de otros estados occidentales.

Un ejemplo, es lo que ocurre en Latinoamérica, donde luego del proceso de emancipación de las colonias españolas y portuguesas del siglo XIX, surgen estados con una separación al menos nominal de funciones o poderes, los cuales tienen o consideran, entre otros mecanismos de control, el rol fiscalizador de la Cámara de Diputados o del poder Legislativo en general respecto de los actos de gobierno y sus autoridades. Este control en nuestro país data desde los inicios de la República, teniendo una evolución a lo largo de la historia constitucional, hasta la más reciente reforma de nuestra Carta Magna, según describiremos en este trabajo.

En la actualidad la teoría clásica de la separación de poderes y su implementación se encuentra matizada, esta afirmación viene por la existencia en nuestros días, de una serie de organismos autónomos, que no pueden ser clasificados dentro de las funciones ejecutivas, legislativas o judiciales. Estos organismos se caracterizan además por ejercer funciones de control o supervigilancia, de modo tal que escapan generalmente de la lógica del sistema de contrapesos mencionado anteriormente, salvo en algunos asuntos como el nombramiento de sus autoridades superiores. Ejemplo concreto de este tipo de instituciones se encuentra en la Contraloría General de la República, el Servicio Electoral, el Ministerio Público, el Banco Central, entre otros organismos. Estas instituciones autónomas no son parte de la orgánica de poderes, sin perjuicio que eso tampoco significa que gocen de inmunidad. Siempre podrán ser objeto de investigación si hubiese indicios de concurrencia de algún delito, o bien siempre el poder legislativo podrá citar a

sus autoridades por puntos específicos, pero su jerarquía y atribuciones se mantienen en un ambiente de autonomía como ya se señalara anteriormente.

Dentro de esta teoría de controles entre órganos del Estado y de pesos y contrapesos, nos encontramos con el principal objeto de esta investigación: el rol fiscalizador de la Cámara de Diputados y con los diversos mecanismos con que cuenta para ejercer esta función.

Una revisión histórica más adelante nos mostrará que en la historia constitucional chilena en un primer momento esta facultad o rol fiscalizador pasa desapercibido, limitándose el poder legislativo específicamente a la formación de leyes, según lo que se desprende de los primeros ensayos constitucionales anteriores a 1833. Posteriormente, el rol de vigilancia se considera solo tangencialmente a propósito de las facultades de órganos como la Comisión Conservadora, en cuanto órgano de suplencia de las facultades del Senado, pero también carente de atribuciones específicas ni facultades desarrolladas, al menos hasta la reforma constitucional de 1874, momento a partir del cual sí estamos en condiciones de considerar a los parlamentarios chilenos como fiscalizadores, a la par que legisladores. Lo anterior, sin embargo, degenerará en prácticas parlamentarias fuera de control, como excesivas interpelaciones y una abusiva práctica de la censura a los Ministros de Estado, generando un permanente clima de inestabilidad gubernamental a lo largo del período denominado “república parlamentaria” (1891-1925), situación que derivó en la necesidad urgente de reformar no sólo las prácticas fiscalizadoras, sino que en general todo el aparataje del Estado, a través de una nueva Constitución, la cual surge en 1925 con un sistema que, si bien sigue reconociendo el rol fiscalizador de la Cámara de Diputados, restringe ostensiblemente las facultades y prerrogativas que dicho rol entrega al poder Legislativo, permitiendo así al Ejecutivo gobernar y desplegar su plan de gobierno con más libertad. A pesar

de ello, la opinión mayoritaria del funcionamiento del rol fiscalizador de la época es coincidente en señalar que esto derivó con el paso de las décadas en un órgano carente de facultades reales, lo que terminó transformando a este rol en una mera crítica política, lo cual parece concordante con el abrupto fin de la vigencia de dicha constitución en 1973.

Posteriormente, ocurrirá que el gobierno militar de la época diseña un nuevo sistema parlamentario, en el cual las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados buscan retomar la capacidad de interpelación, sumando de una mejor y más eficiente manera la fiscalización de los actos de gobierno en general.

La primera propuesta establecida en la Constitución de 1980, que se establece en su artículo 48 N°1, destaca por su simpleza y generalidad, lo que resultó, en principio, difícil de aplicar. Sin embargo, tras la reforma integral de 2005, el rol fiscalizador de la Cámara de Diputados se establece en términos más flexibles y adaptados a las necesidades de las comisiones investigadoras, de modo de hacer un trabajo más prolijo e inteligente, sin por ello desestabilizar al gobierno. Cabe hacer presente que como contrapartida, esto ha generado a su vez una estructura incapaz de establecer mayores sanciones, lo que ha mermado en cierta forma su fuerza como proceso revisor.

Así, una vez examinados los antecedentes históricos, se examinará la normativa vigente y la doctrina al respecto, y cómo es que en la práctica las instituciones relacionadas con esta materia ejercen la función que se les ha entregado. Luego, nos concentraremos en cada uno de los mecanismos entregados a la Cámara de Diputados para ejercer su rol fiscalizador, estudiando tanto los aspectos teóricos como los prácticos, incluyendo su naturaleza, limitaciones y efectos.

Finalmente, haremos un análisis y evaluación de cómo se ha desarrollado esta facultad en la historia reciente de nuestro país, y cuáles han sido las principales conclusiones a las que se ha llegado por parte de la doctrina en esta materia, exponiendo y desarrollando las críticas y defensas que se han efectuado a cada uno de los mecanismos, a saber, la citación a Ministros de Estado, la fiscalización de los actos de Gobierno y la formación de comisiones investigadoras.

Metodológicamente, en cada uno de los mecanismos referidos, consideraremos algún caso emblemático y nos enfocaremos además de cómo fue su ejecución, cuál es el rol que cumplió la oposición al gobierno de turno al momento de ejercer cada mecanismo de fiscalización o control.

Con lo expuesto, esperamos llegar a una conclusión sobre si se han cumplido los fines para los cuales le fue entregada esta atribución de fiscalización a la Cámara de Diputados.

CAPÍTULO I
ROL FISCALIZADOR, ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

A. MARCO TEÓRICO

Como sabemos, la humanidad ha evolucionado gracias a su integración preferentemente gregaria, lo que significa que, en la práctica, el ser humano no es más que un ente de carácter social que vive y se desarrolla en colectividad. Desde tiempos antiguos esto se ha sabido y se ha expresado; ejemplo de ello tenemos en la obra de filósofos griegos como Aristóteles, quien plantea que el ser humano tiende a comportarse socialmente, aun cuando no tenga la necesidad de auxilio mutuo, y tiende a convivir en sociedad por razones de utilidad y bienestar, pero también simplemente por vivir en comunidad política, por la bondad, felicidad e incluso dulzura que aquello le provoca. Por estas razones, el autor lo denominó como “animal político”. Junto con ello, Aristóteles formuló importantes tesis sobre las diversas desigualdades existentes entre los mismos hombres. El filósofo griego señala, a modo de premisa, que regir y ser regidos no sólo son hechos necesarios, sino convenientes. Luego, desde el momento del nacimiento hay personas destinadas a regir y otros a ser regidos. De acuerdo a este análisis, esta situación se encontraría presente en la humanidad desde tiempos remotos.

Si bien la explicación de Aristóteles contiene un elemento social que considera al poder como resultado de las relaciones sociales, podemos apreciar que hay quienes han planteado una visión diferente. A modo de ejemplo, para el politólogo Bertrand de Jouvenel⁵ el origen del poder radica en el ejercicio concreto del mismo, en forma pura, sin perjuicio de que el método de ejercerse sea a través de las relaciones sociales, lo que constituye una negación de la posibilidad de que el poder sea una consecuencia de dichas relaciones, sino más bien su objeto de canalización. Otra interpretación en torno al poder que no es social ni intuitiva, es la planteada por Carl Schmitt, en la cual el poder respondería más bien a una necesidad de sobrevivencia. Para el autor, el hombre es un ser viviente débil y es esta condición de debilidad la que insta la necesidad de dominar y dirigir otras especies e incluso, el orden natural en el que vive. Esta condición lleva al hombre a romper las barreras naturales que se le imponen, lo cual es la causante de la necesidad de vivir en comunidad: el temor a lo incontrolable y a aquello que no estaba en sus manos modificar y que sólo en sociedad puede desarrollar. Debido a lo anterior, Schmitt dirá que el hombre que no tiene poder se sentirá como un cordero hasta que alcance su propio poderío y desempeñe el papel de lobo, lo cual nos recuerda así al viejo adagio de Hobbes “el hombre es un lobo para el hombre”.

Por su parte, filósofos como John Locke construirán la teoría del pacto social fruto del consenso de los hombres, quienes libremente desean dejar de lado el estado de naturaleza en el cual el peligro y la desprotección crean sólo inseguridad. En este sentido, según sus reflexiones, las personas deciden fundar una sociedad civil, cuando cierto número de individuos se unen en torno a renunciar a la facultad de ejecutar la ley natural. Solamente en ese momento estamos frente a la sociedad política o civil. De esta manera, se otorga un especial énfasis a la protección y

⁵ Bertrand de Jouvenel (1903-1987) fue un politólogo y ecologista francés, adepto a las ideas liberales. Fue precursor en los campos de la economía política, ecología y futurología. Miembro del Club de Roma y otras organizaciones relacionadas.

conservación de los derechos de los asociados, ya que se entiende que la autoridad política nace para ir en búsqueda de perfeccionar un orden anterior. En consecuencia, no bastaría solo con la creación de las leyes y su fuerza, sino que además la norma jurídica deberá cumplir ciertos estándares básicos, como por ejemplo, que debe ser interpretada de forma imparcial por la judicatura y aplicada correctamente por un poder ejecutivo investido de la suficiente autoridad como para hacer efectivas las resoluciones de los órganos políticos

En base a la propuesta teórica anteriormente expuesta surgirá la división de poderes como instrumento que hace nacer y perfecciona un sistema de efectiva protección de derechos. En este sentido, la generalidad de los autores de la época juzgaban como preponderante al poder legislativo en cuanto poder del Estado, toda vez que mediante éste se realiza tal perfeccionamiento en la tutela de derechos. De ahí que ya desde el inicio de la concepción hipotética del sistema democrático se pensara en que sería una facultad y una atribución naturales de este poder del Estado, el revisar y pronunciarse sobre el desempeño de los demás órganos en el ejercicio de sus atribuciones.

Luego, los postulados antes descritos, comienzan a dar paso a los nuevos tipos de organización estatal, en cuanto estructuras políticas que alterarán los cánones tradicionales derivados del denominado antiguo régimen, del sistema feudal europeo. En este orden de ideas, la necesidad de posicionar el poder como un concepto separado de la autoridad espiritual da inicio al proceso de secularización del mismo. Podremos observar cómo los criterios de legitimación del poder son cuestionados y con ello las ideas relacionadas con la forma de organizar Estado y Nación, entre otras ideas, se ve alterada. Una sociedad como la europea se encuentra desde hace siglos cansada de las guerras religiosas y el sometimiento, lo que da lugar a un período de replanteamiento de su propia realidad.

En consecuencia, los movimientos políticos y corrientes de pensamiento de la época, fundadas esencialmente en la libertad, igualdad y en los derechos esenciales de las personas, introducen en las sociedades donde circulan la idea como ideario político, que sólo el consenso social del pueblo puede originar el poder y a su vez delegarlo. De este modo, se produce un cambio en el centro de atención respecto de dónde encontrar el poder, y con ello cambian sus actores protagónicos: el pueblo deja de ser un mero espectador de una realidad en la cual no tenían posibilidad alguna de interferir y se posiciona, de modo paulatino, como el constructor político y jurídico de su propia sociedad. De allí la importancia de la labor desarrollada por las teorías basadas en el pensamiento político de Hobbes, Locke y Rousseau, dado que al explicar el surgimiento de la relación mandante-mandatario mediante argumentos diversos a las reinantes y simplistas ideas, resultan casi mitológicas.

Así, el estado de derecho, como institución política limitadora del poder, implica dejar de someter al poder a una persona o asamblea de personas y comenzar a someterlo al imperio de la ley. En este sentido, Hermann Heller ⁶postula que, en oposición al hombre medieval, el hombre moderno prefirió someterse a un poder que fuera ininfluenciable e impersonal como el de la ley. El estado de derecho que permitió objetivizar la voluntad general, nace con la doctrina de la soberanía del pueblo y configura una legalidad formal que constituía una muralla protectora para los ciudadanos. Es así como con la evolución del estado de derecho se produce la victoria del orden jurídico y la exclusión del poder de cualquier autoridad originaria.

⁶ Hermann Heller (1891-1933) politólogo y jurista alemán, contemporáneo de Kelsen y Schmitt, desarrollador de conceptos relacionados con teoría del Estado que se aplicarían en la Alemania federal de posguerra.

De esta manera, a partir del siglo XVIII se comienza a deslindar en la teoría constitucional las ideas para avanzar ya hacia un constitucionalismo renovado. A través de las revoluciones de ese siglo y del siguiente, se profundizaron otras aristas como los derechos esenciales de la naturaleza humana, la supremacía constitucional y el avance hacia catálogos de derechos fundamentales como una base para la acción de los ciudadanos. En este escenario, se configuró un constitucionalismo propio de las revoluciones -caracterizado por las declaraciones de derechos- para luego avanzar a aquellas tendencias constitucionales liberales que buscaron mayor certeza, seguridad y estabilidad política-jurídica en la Ley Fundamental, lo cual desencadenó finalmente en aquellas doctrinas de cuño más democrático. Es por ello, que en el presente apartado realizaremos un breve recorrido por la evolución de la conceptualización del poder, la libertad y la igualdad, puesto que constituyen el corazón del constitucionalismo moderno.

De la interpretación del poder emerge, precisamente, la necesidad de proteger la libertad e igualdad de aquellos intentos abusivos del poder autoritario. Sin embargo, tal como se evidenciará más tarde, al constitucionalismo moderno, no le bastará con la sola limitación, sino que además habrá de consagrar derechos. A diferencia de lo que ocurría en el constitucionalismo antiguo que sencillamente buscaba un gobierno moderado que no resultaba ser suficiente, es que en virtud de las reformas políticas e intelectuales, surge la necesidad de poner al ciudadano como eje central en la configuración del sistema político y jurídico. En consecuencia, la interacción de todas aquellas aristas fue el motor del sistema de controles y equilibrios políticos-jurídicos que serán los antecedentes naturales del control parlamentario.

La doctrina ha enunciado una serie de clasificaciones acerca de la función de control ya referida, entre las que se destacan aquellas que distinguen en relación al órgano del Estado que lo

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

En estas circunstancias, y antes de avanzar hacia otros temas, consideramos necesario referirnos al control político, al cual definimos como aquel control de carácter subjetivo, cuyo ejercicio, voluntario, se realiza normalmente -aunque no siempre- por un órgano, autoridad o sujeto de poder que se encuentra en situación de supremacía o jerarquía. Este control opera como un mecanismo de fiscalización de la actividad de dirección política del Estado y se ejerce por las autoridades políticas superiores del Gobierno y la Administración del Estado, por los órganos representativos de la voluntad popular (parlamentos o asambleas nacionales y regionales) y, de un modo mucho menos institucional, por los ciudadanos directamente a través de la crítica política que expresa la opinión pública y periódicamente por las elecciones y plebiscitos que contempla el propio sistema político.

Evidentemente, para que este tipo de control opere en la práctica, se requiere la existencia de un sistema político democrático, en el que la crítica y la evaluación pública del desempeño de las autoridades políticas, se realice por las instituciones que representan a los ciudadanos, y que en definitiva genere consecuencias prácticas. Por consiguiente, con el constitucionalismo moderno

ya no se apelar  a la una dualidad o difusi3n del poder, sino que se apelar  a un poder fuerte al cual se le atribuir  sin miramientos los poderes de la soberanía.

En nuestro país, los mecanismos de fiscalizaci3n est n expresamente regulados por la Constituci3n Política de la República, posibilitándose que a través de ellos la Cámara de Diputados ejerza control sobre los actos de Gobierno.

Efectivamente, de acuerdo a lo dispuesto por el N 1 del artículo 52 de la Constituci3n Política de la República, es atribuci3n exclusiva de la Cámara fiscalizar los actos del Gobierno. Para ello puede: a) Adoptar acuerdos o sugerir observaciones. b) Citar a un Ministro de Estado para formular preguntas relacionadas con el ejercicio de su cargo. c) Crear comisiones especiales investigadoras.

De esta forma surgen las primeras discusiones doctrinarias y te3ricas al respecto, las que se basan en definir o llegar a alguna soluci3n sobre si se trataría de control o fiscalizaci3n. Al respecto, profundizaremos en el segundo capítulo de esta tesis, sin embargo a modo de introducci3n al estudio de dichos mecanismos, podemos adelantar que diversos autores buscan descifrar si estos conceptos serían sin3nimos o si por el contrario serían conceptos distintos.

Para quienes consideran que son sin3nimos, lo son en cuanto ambos implican una actividad material de verificaci3n sin consecuencias inmediatas y directas. En general las posturas doctrinarias se diferencian en relaci3n a si se trata solo de un juicio de valor o si esta funci3n tiene aparejada la facultad de imponer alguna sanci3n.

En relación a lo señalado presentemente, Ferrada Bórquez⁷ expone que en Chile podemos mencionar indistintamente a ambos en lo que a facultad parlamentaria se refiere, ya que esta última no tiene aparejada alguna consecuencia o sanción.

Por su parte, García Barzelatto señala que la fiscalización se refiere a emitir un juicio de valor o político, mientras que el control se basa en examinar la conformidad de un determinado acto con el ordenamiento jurídico vigente.⁸

En el caso de la Acusación Constitucional dispuesta por el N° 2 del artículo 52 de la Constitución Política de la República, la discusión se centra en definir si se trata de un mecanismo de fiscalización cuya naturaleza es jurídica o meramente política.

Para quienes señalan que se trataría de un mecanismo de naturaleza jurídica argumentan que lo que busca es la persecución de responsabilidades derivadas de hechos que infringen la Constitución Política.⁹

Por su parte la teoría mayoritaria postula que se trataría de un mecanismo político, ya que en la práctica se desarrolla y resuelve por políticos con el objeto de establecer la responsabilidad de las autoridades de turno por actos de gobierno. Aquí juega un rol preponderante

⁷ FERRADA, B. J. 2002. La Reforma Constitucional a la Fiscalización Parlamentaria en la Constitución de 1980: un análisis preliminar. *Ius et Praxis*, V. 8, N° 1. pp 461y ss.

⁸ GARCÍA, B. A. 2011. Fiscalización Parlamentaria de los actos de gobierno, *Revista de Derecho Público*, N° 7. pp. 45 y ss.

⁹ PARVEX. F. [s.f.]. Acusación Constitucional en Chile: ¿Mecanismo jurídico o político?, *Diario Constitucional*. <<https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/acusacion-constitucional-en-chile-mecanismo-juridico-o-politico/>>

la oposición al gobierno de turno, utilizándolo como un mecanismo de desestabilización en vez de perseguir responsabilidades por infracción a las normas constitucionales.

B. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y NORMATIVA DE LA ATRIBUCIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

1.- REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1874, EL ORIGEN DE LA FACULTAD FISCALIZADORA

Para empezar, es necesario hacer presente que hasta ese momento la versión original de la Constitución de 1833 no establecía un rol fiscalizador de las cámaras parlamentarias, remitiéndose a enunciar algunas potestades del Congreso Nacional (art. 36), de la Cámara de Diputados en específico (art. 38) y de la Cámara de Senadores (art. 39), aún cuando entregaba al mismo tiempo unas funciones genéricas a la Comisión Conservadora de "velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes" y "dirigir al Presidente de la República las representaciones convenientes a este efecto; y no bastando las primeras, las reiterará segunda por vez (*sic*), de cuya omisión será responsable al Congreso" (art. 58).

Ocurre entonces que la reforma de 1874 vino a incorporar en forma expresa a la Constitución de 1833, como función de la mencionada comisión parlamentaria en representación del Congreso, la de "ejercer la supervigilancia que a éste pertenece, sobre todos los ramos de la administración pública" y en especial velar por la observancia de la Constitución y las leyes y representar al Presidente de la República los abusos o atentados cometidos por las autoridades que de él dependan (nuevo art. 58). En la medida que esta Comisión actuaba en representación del

propio Congreso -como lo señala el Artículo 58 de la Constitución de 1833- , era evidente que la facultad también la ostentaba éste, probablemente como cuerpo.

No obstante lo anterior, creemos que la omisión en el texto original de la Constitución de 1833, no implicaba la ausencia o la negación de una potestad fiscalizadora de las Cámaras parlamentarias, ya que en virtud de los poderes implícitos que se le reconocen a éstas y de lo dispuesto en el propio Reglamento de la Cámara de Diputados vigente en esa época, queda en evidencia la atribución de las mismas para promover y votar interpelaciones y censuras ministeriales, como mecanismos ordinarios de control político. Hay que señalar al respecto que las reformas aprobadas en 1874 no sólo modifican la composición de esta Comisión Conservadora, sino que además aumenta las funciones de ésta, estableciendo expresamente que la Comisión, en nombre del Congreso, “ejerce la supervigilancia que a éste pertenece sobre todos los actos de la Administración Pública”.

Durante esta época la Comisión Conservadora se limitaba a realizar una labor inspectiva, no podía ejercer funciones resolutorias, solo podía representar¹⁰. Podemos señalar que, durante la vigencia de la Constitución de 1833, la facultad de acusar podía ser ejercida cuando la Cámara sesionaba de forma ordinaria o extraordinaria, sin necesidad de que el Ejecutivo incluya la acusación en la convocatoria. Por ende, es posible colegir que la intencionalidad del constituyente fue estipular la mayor amplitud posible, a fin de que pudieran interponerse acusaciones en todo período legislativo, atendido la naturaleza e importancia de la institución, eliminando barreras temporales que pudieran perturbar el ejercicio de este mecanismo de fiscalización.

¹⁰ NAVARRO, B. E. 1991. La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, XXI Jornadas de Derecho Público 1990, Vol.II, Revista de Derecho Público, N° 49.

2.- EJERCICIO DE LA FACULTAD DESDE 1891, EL AUGE DE LAS INTERPELACIONES.

Como consecuencia de la revolución de 1891¹¹, en nuestro país se estableció un régimen parlamentario de gobierno que implicaba, en la práctica, una dependencia directa del gabinete ministerial del parlamento, llegando incluso a promulgarse una reforma constitucional (Ley N° 4004, de 1924) que establecía como atribución de la Cámara la de "manifestar si los ministros merecen o no confianza" (Art. 29 -38 original- número tercero).

Al mencionar las interpelaciones parlamentarias es preciso referirnos también sobre de su regulación contemplada en el "Reglamento de la Cámara de diputados del año 1846". Particularmente, el Título noveno, numerandos 130 al 132 establecían, en términos generales, las características de esta herramienta de control parlamentario. Dichas normas señalaban algunas particularidades que cabe analizar. Un primer aspecto, contemplado en el numerando 130 da a entender que los diputados podían interpelar a los ministros en cualquier sesión en la que ellos asistieran, con la única limitación de ajustarse a la materia que éste iba a tratar en aquella concurrencia. Sin embargo, si alguno de ellos quisiera interpelarlo sobre otras materias, debía anunciarlo y el Presidente de la Cámara aplazaba esta solicitud para la sesión inmediatamente siguiente o, en su defecto, en la próxima sesión en la que le correspondía asistir a dicho ministro.

¹¹ La revolución de 1891, también llamada Guerra Civil Chilena, fue un conflicto armado entre partidarios del Congreso Nacional contra los del Presidente de la República don José Manuel Balmaceda. Este conflicto terminó con la derrota de los partidarios del Presidente de la República, quien gobernaba interpretando la constitución como presidencialista, lo que originó la resistencia de radicales, nacionales, liberales y congresistas, obstaculizando el parlamento, el ejercicio de sus planes de gobierno. En concreto, el período del Presidente Balmaceda se caracterizó por la existencia de fuertes tensiones políticas que enfrentaron al ejecutivo por el parlamento, bloqueando el Congreso Nacional la aprobación de leyes de extrema relevancia.

La regulación de las interpelaciones era ciertamente amplia, toda vez que se permitía un debate abierto con muy pocas limitaciones a las solicitudes de palabra de los diputados, así a lo menos lo deja de manifiesto el ya citado numerando 130 Ahora, sin lugar a dudas, el numerando 132 es el precepto que mayor atención nos provoca, puesto que no permitía la votación de una interpelación pero establecía que el proyecto de ley, decretos o las medidas constitucionales que se trataran en virtud de la interpelación se tendrían por acogidos.

El Reglamento, a su vez no contemplaba limitaciones ni respecto de las materias ni respecto del tiempo que debían durar, por tanto, es posible establecer que estábamos frente a un mecanismo de gran alcance político y jurídico. Por consiguiente, la regulación contemplada en el Reglamento de 1846 era bastante problemática respecto de las interpelaciones. Es por ello que durante la presidencia de Ismael Valdés Vergara en la Cámara de Diputados, aproximadamente el año 1895, se propone la modificación del Reglamento a fin de evitar el obstruccionismo parlamentario que provocaban las leyes periódicas y la fiscalización parlamentaria, mediante algunos mecanismos como las interpelaciones. En tal contexto, se produce una enmienda al Reglamento en materia de interpelaciones: se crea el Título X, cuya finalidad era establecer un verdadero mecanismo de fiscalización. No obstante, si bien se establecen mayores restricciones en su utilización en los artículos 118 al 121, principalmente, respecto de los plazos que le conceden a los ministros para conocer las preguntas y la información solicitada para que pueda contestar adecuadamente y en lo relativo a su iniciativa. Se concibió que la interpelación era de “propiedad” del diputado, por consiguiente, si éste obtenía la información requerida por otra vía o ya no estimaba pertinente continuar con la solicitud de información, podía desistir de la solicitud.

Sin perjuicio de aquellas modificaciones tendientes a mejorar la finalidad y naturaleza de las interpelaciones, a nuestro juicio, aquellas intenciones sólo estaban presentes en el papel, pues no estaban verdaderamente incorporadas en la mentalidad política de la época. Sostenemos este comentario en virtud de las mismas palabras expresadas por Valdés, cuando señala que las reformas al Reglamento, en cuanto a los plazos de las interpelaciones, tienen por finalidad dar un tiempo prudente a los ministros para que obtengan la información necesaria para que, de este modo, se encuentre en condiciones de entablar la discusión en igualdad de términos. Por tanto, creemos que las interpelaciones como mecanismo de control parlamentario fueron concebidas como una forma agresiva de fiscalización que gestaba un ambiente de contraposición de ideales y no como una medida constructiva o informativa. Esta concepción se mantendrá en el tiempo y, en definitiva, construirá un imaginario negativo respecto de las mismas, fenómeno que más tarde incidirá directamente en su exclusión de la normativa.

Durante el periodo comprendido entre 1891 y 1925, los mecanismos de fiscalización se ejercían a través de preguntas, interpelaciones y nombramiento de comisiones parlamentarias encargadas de investigar determinados asuntos. Las primeras se dirigían al Ministro respectivo verbalmente o por escrito, en el caso de las interpelaciones eran más formales que las preguntas ya que se fijaba un día para que el Ministro formulara sus respuestas, si éstas no eran satisfactorias podía originar una cesura, en este lapso se hicieron muy frecuentes alcanzando casi el centenar de ellas. Finalmente, las comisiones parlamentarias investigaban en caso de ocurrir alguna irregularidad o vicio en algún sector de la administración pública.¹²

¹² NAVARRO, B. op. Cit. p. 47

3.- CONSTITUCIÓN DE 1925, LÍMITE A LA FACULTAD DE FISCALIZACIÓN.

En la discusión para la redacción de esta Constitución, este tema fue bastante debatido, en lo que hacía referencia a que las facultades del Congreso Nacional referentes a fiscalizar los actos de Gobierno fueron una de las principales motivaciones para generar todo el sistema de la nueva Constitución. Prueba de lo anterior es la agudeza con la cual el entonces Presidente Alessandri hablaba de dicha facultad, diciendo que "...Si existiera la facultad de censurar los gabinetes, habría que buscar previamente el color político de los Ministros antes que su eficiencia y preparación..."¹³ Y aunque hubo incluso propuestas tendientes a establecer proposiciones de censura ministerial, pero con más requisitos que los existentes a la fecha, finalmente el texto constitucional de 1925 estableció que el ejercicio de la facultad de fiscalizar los actos del gobierno por parte de la Cámara de Diputados no importaba responsabilidad alguna de los Ministros de Estado, ya que solo consistía en adoptar acuerdos que podía poner en conocimiento del Presidente de la República, caracterizando a esta atribución como una mera facultad política de fiscalizar, restándole relevancia. Finalmente, la norma constitucional que prevaleció fijó como facultad de la Cámara de Diputados la de fiscalizar en los siguientes términos:

“ART. 39. Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

2º 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

¹³ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Actas de las sesiones de la Comisión de Estudios de la Constitución de 1925, Sesión de 6 de mayo de 1925.

la responsabilidad política de los Ministros y serán contestados por escrito por el Presidente de la República o verbalmente por el Ministro que corresponda”.

En palabras de García Barzelatto “la escasa regulación constitucional de la facultad fiscalizadora de la Cámara hizo bastante ineficaz esta atribución”¹⁴. Afirmación que sin duda es correcta, ya que la práctica parlamentaria y política del período 1925-1980 se caracterizó principalmente por tres factores, a saber: 1) por una delegación creciente de facultades al Presidente de la República a través de los Decretos con Fuerza de Ley (normativa pensada como extraordinaria, pero que se transformó con el tiempo en una práctica regular), 2) por el incremento de herramientas constitucionales para aumentar la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, así como la creación de todo un aparataje dependiente del poder ejecutivo que no tenía opción de ser revisado por la Cámara de Diputados, y 3) por la supresión del Congreso Nacional desde 1973, siendo su labor sustituida por los Decretos Leyes emanados del gobierno militar de la época, normas que en su momento la Excm. Corte Suprema reconoció como normas que formaban parte del ordenamiento jurídico. Por todo lo anterior, entendemos que la disposición fiscalizadora de la Cámara de Diputados durante la vigencia de la Constitución de 1925 fue menguada y sin mayor protagonismo.

4.- CONSTITUCIÓN DE 1980, ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

La Carta fundamental de 1980 incorpora algunas modificaciones a la facultad exclusiva de Cámara de Diputados para fiscalizar los actos del gobierno, es así que faculta al Presidente de la República para responder a las comunicaciones que formula la Cámara a través de los Ministros

¹⁴ GARCÍA,B.. Op. Cit. p. 46.

de Estado, estableciendo un plazo de 30 días corridos para dar respuesta. Además, se faculta a cualquier diputado a solicitar antecedentes al gobierno, contando siempre con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la cámara como requisito para que proceda dicha solicitud.

La reforma de 1989 excluyó expresamente al Senado en el ejercicio de facultades fiscalizadoras, es por eso que, hablamos de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, cuando nos referimos a la fiscalización de los actos del gobierno.

Durante este periodo se mantuvo “la no afectación de responsabilidad política de los Ministros y se mantiene la fiscalización como un control político y no de juridicidad, lo que la distingue del control que ejerce la Contraloría General de la República y de las facultades jurisdiccionales de los tribunales de justicia”.¹⁵

De la revisión de legislación de la época entre el retorno a la democracia y la reforma constitucional de 2005 por el Presidente Ricardo Lagos, se puede obtener como conclusión que la actividad legislativa de la época se remite principalmente a dos categorías de acción: en primer lugar a generar toda una capa de legislación relacionada con el traspaso efectivo de funciones del régimen militar a la estructura democrática y en segundo lugar a la consolidación institucional de los gobiernos y sus planes para el desarrollo económico.

Esto nos revela dos puntos relacionados con el presente texto: por una parte, que tal producción legislativa requirió un estrecho trabajo colaborativo entre el Legislativo y el Ejecutivo, y que fruto de dicho trabajo las relaciones de fiscalización no podían ser abundantes. Para corroborar esta afirmación, se revisó la gestión fiscalizadora de la Cámara de Diputados en el

¹⁵ GARCÍA, B. Op. Cit. p.. 39

período ya señalado¹⁶, obteniéndose como resultado cerca de 3180 oficios enviados entre 1998 y 2005, así como un total de 88 comisiones investigadoras constituidas en 15 años entre 1990 y 2005, de las cuales apenas un poco más de un tercio (31) terminaron en informes aprobados, mientras que el resto quedaron en tabla o, derechamente, fueron archivadas o quedaron inactivas. Si a esto le sumamos el hecho que la normativa constitucional de la época no establecía sanciones ni procedimientos específicos a la Cámara de Diputados para avanzar en las fiscalizaciones, podemos concluir que la actividad fiscalizadora en este período es bastante poco práctica.

4.1.- REFORMAS DE 2005, AMPLIACIÓN DE FACULTADES FISCALIZADORAS.

El panorama cambia en forma importante una vez que se realizan las importantes reformas constitucionales en 2005, durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos. Al respecto estimamos necesario hacer algunas observaciones acerca de la evolución del marco jurídico que regula la actividad del Congreso, en especial, la reforma de 1997 y la del 2005 ya mencionada, esto con el objeto de determinar si ellas han contribuido a fortalecer su rol en el proceso decisorio o a establecer las bases para que ello ocurra en el futuro.

En primer lugar, cabe precisar que desde 1990 hasta la fecha no ha habido innovaciones en relación a las facultades del Congreso en el proceso legislativo. Consecuentemente, el marco institucional sigue otorgando al Ejecutivo las principales atribuciones en este ámbito, en especial la iniciativa legislativa exclusiva¹⁷ en una serie de materias (especialmente económicas), el derecho a declarar las urgencias y el veto presidencial.

¹⁶ Revisar en bibliografía el estudio de Fabiola Berríos y Ricardo Carmona sobre el tema.

¹⁷ A título recordatorio, mencionaremos que según lo dispuesto en el artículo 65 de la actual Constitución, las materias en las cuales el Presidente de la República tiene iniciativa exclusiva para legislar son: imponer,

En segundo lugar, y no obstante lo anterior, en el ámbito de la facultad de fiscalización de la Cámara de Diputados, la reforma de 2005 introdujo algunas modificaciones que, en principio, podrían contribuir a aumentar su capacidad de control sobre los actos del Gobierno. El contenido central de esta reforma en la materia fue el siguiente:

- a) Se mantuvo en esencia lo relativo a la adopción de acuerdos o sugerir observaciones al Presidente de la República y la petición de antecedentes al Gobierno con el voto favorable de un tercio de los diputados presentes.

- b) Se estableció, por primera vez, la facultad de la Cámara de citar a un ministro de Estado, a fin de “formularle preguntas en relación a materias vinculadas con el ejercicio de su cargo” (art. 52, N° 1, letra b). Para que se haga la citación, la petición debe ser hecha por un tercio de los diputados en ejercicio, y no se puede citar a un ministro más de tres veces en el año sin acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio. El ministro está obligado a asistir y a responder a las preguntas, siempre que recaigan en los ámbitos que motiven su citación.

suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión; crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones; Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos; fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, con excepción de las remuneraciones de los cargos indicados en el inciso primero del artículo 38 bis, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar, y establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.

Esta reforma constitucional del año 2005, mantuvo la facultad de fiscalización de los actos de gobierno como una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, además, fortificó el régimen de fiscalización e introdujo nuevas modalidades para ejercerlo. Sabemos por las discusiones registradas en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento el tema sobre las facultades de fiscalización fue largamente debatida, estableciendo facultades o mecanismos nuevos que serán revisados más adelante a propósito de la naturaleza de los actos fiscalizados.

Así, de acuerdo a lo dispuesto por el número 1 del artículo 52 de la Constitución Política de la República, para fiscalizar los actos del gobierno la Cámara de Diputados puede: a) Adoptar acuerdos, sugerir observaciones y solicitar antecedentes; b) Citar a un Ministro de Estado, para formular preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo; y c) Crear comisiones especiales investigadoras, las que pueden citar a quienes estimen pertinente y solicitar los antecedentes que requieran para arribar a sus conclusiones.

Además, se otorga a la misma Cámara la facultad de declarar si han o no a lugar las acusaciones constitucionales en contra del Presidente de la República, Ministros de Estado, magistrados de los tribunales superiores de justicia, Contralor General de la República, generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas Armadas, delegados presidenciales regionales, delegados presidenciales provinciales y de la autoridad que ejerza el Gobierno en los territorios especiales¹⁸.

¹⁸ “Territorio especial” es una categoría establecida en la Constitución Política del Estado a partir de la Ley N° 20.193, que establece los territorios especiales de Isla de Pascua y archipiélago Juan Fernández, cuyo gobierno se rige por estatutos especiales.

Cada uno de estos mecanismos de fiscalización serán analizados en detalle, tanto en el aspecto teórico como en el práctico, en los capítulos siguientes de este texto.

CAPÍTULO II

FISCALIZACIÓN DE LOS ACTOS DEL GOBIERNO.

Las actuaciones de fiscalización a las que hace referencia la actual Constitución dan lugar a discusiones doctrinarias sobre sus alcances en dos aspectos; el primero respecto de cuáles son los “actos de gobierno” a los que hace referencia el constituyente y el otro respecto de si lo que proceden son actos de fiscalización o de control de dichos actos. Se detallan a continuación los alcances de estos puntos.

A. CONCEPTO DE ACTO DE GOBIERNO

Tradicionalmente se ha construido un concepto restringido de acto de gobierno, restricción que se manifiesta en dos ámbitos, el primero de ellos se relaciona con el órgano que emite el acto, ya que se entiende que son aquellos que emanan del Presidente y sus Ministros, incluyendo algunos también a los delegados regionales o provinciales, quienes también se le asignan funciones de gobierno en determinados territorios. El segundo se relaciona con la materia sobre la que versan, ya que se restringe a actos con un contenido esencialmente político.

Es así que, un acto de gobierno es aquel que se origina en aquellos órganos que ejercen la función ejecutiva, pero restringida a la esencia gubernativa, la que tiene un contenido

esencialmente político, es decir se definen por su origen y no por la motivación por la cual se adoptan.

B. CONSTRUCCIÓN DE LA TEORÍA DEL ACTO DE GOBIERNO

Ya en la antigüedad se comenzó a desarrollar una postura crítica respecto de las funciones ejercidas por los órganos encargados de regir al pueblo. En su origen, durante muchos siglos las tres clásicas funciones (legislar, gobernar y aplicar justicia), estuvieron concentradas en un solo órgano, lo que provocaba confusión entre ellas.

La situación precedente se mantuvo hasta las monarquías absolutas, donde si bien existían funcionarios que apoyaban en ciertas labores, el monarca concentraba todos los poderes.

Luego, surge la doctrina francesa de la división de poderes del Estado, donde existen tres órganos independientes uno del otro, los cuales sin embargo, mantienen una estrecha relación entre si, respetando la autonomía orgánica y funcional de cada uno, pero controlando que cada uno no abuse de los poderes conferidos.

A raíz de lo anterior, surge la necesidad de determinar la naturaleza del acto de gobierno y las teorías respecto de su origen y marco jurídico. A continuación analizaremos en lo esencial

las diversas teorías del derecho comparado y su evolución, para poder conocer como éstas han influido en la formación de nuestro ordenamiento.¹⁹²⁰.

En Francia han sido dos teorías que han buscado explicar la naturaleza del acto de gobierno, éstas se diferencian de acuerdo, al énfasis que se le da al contenido del acto, estableciéndose así una teoría subjetiva, enfocada en el móvil o motivación del acto; y una objetiva, que se enfoca en el órgano del cual emana el acto.

Es en parte de la doctrina francesa, donde destacamos a André de Laubadére²¹, que se postula la no judiciabilidad de los actos de gobierno, como una forma de diferenciarlos de los actos administrativos.

En la doctrina alemana, a los actos de gobierno se les denomina actos de autoridad o actos soberanos, frente a ellos se han originado dos grandes teorías, formalista y antiformalista. La teoría formalista, distingue acto de gobierno de acto administrativo desde la perspectiva de si su facultad proviene de una actividad que se encuentra previamente reglada o no, si está reglada significa que una norma jurídica predeterminada la forma que la conducta debe seguir, determina que debe hacer el órgano en un caso concreto.

¹⁹ Para desarrollar este aspecto de manera concreta y ejemplificadora, análisis previamente realizado pro el profesor de la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile Kamel Cazor Aliste.

²⁰ CAZOR, A. K. 2001. Fundamentación y control del acto de gobierno en Chile. Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile, Volúmen XII, N° 2, pág. 91 a 114

²¹ Jurista y profesor Francés, especialista en Derecho Administrativo, en 1978 publica su Tratado de Derecho Administrativo.

Por su parte, la teoría antiformalista, no utiliza como criterio diferenciador el origen que permite dictar el acto, sino que los actos son fruto del dominio de la política, es decir aquel campo en que el Estado determina e impone su esencia en si mismo, los actos políticos o de gobierno se caracterizan por estar directamente vinculados a la constitución.

A su vez, en España las teorías han ido evolucionando junto con la historia, en un comienzo fue innovador ya que se incluye el acto de gobierno de manera explícita en la normativa, definiendo que son todos aquellos actos emanados del poder gubernativo, de carácter discrecional y sujetos a control judicial, para luego con el paso de los años eso mutara a la falta de control judicial de estos actos, ya que los considera distintos de los actos administrativos, y para distinguirlos de estos últimos utiliza un criterio de naturaleza, es decir no se fija en que persiga un fin político sino que porque su naturaleza es distinta a la administrativa.

Luego de este análisis comparado, analizaremos la evolución de la teoría del acto de gobierno en nuestro país, avanzando desde el derecho medieval en los orígenes, hasta llegar a las últimas reformas constitucionales que establecen lo que nos rige en la actualidad.

En los comienzos de nuestra historia, hubo una marcada influencia del derecho medieval, donde era fundamental que los gobernantes enmarcaran sus actuaciones al derecho vigente, era entendido que el poder del rey no era absoluto, debía encuadrarse al ordenamiento jurídico. Luego, en el derecho indiano, se refuerza esta idea, ya que imperaba el principio de juridicidad, es decir toda acción debía someterse al ordenamiento existente. Más adelante, durante el absolutismo ilustrado, encontramos el apogeo del uso de recursos judiciales para frenan los abusos del gobernante contra sus gobernados. Con la llegada del constitucionalismo toma un papel

preponderante el parlamento, ya que salvaguarda los derechos de los ciudadanos, sin ser necesario impetrar recursos judiciales. Luego adquiere relevancia la figura del Presidente de la República, por lo que se retoma el auge de los recursos judiciales contra los actos de gobierno.

Lo expuesto precedentemente, dio origen a diversas reformas constitucionales, las que fueron analizadas en el capítulo anterior, las que derivaron en el sistema que nos rige en la actualidad, que consiste en la fiscalización o control de los actos de gobierno por parte del congreso, entendiéndose por dichos actos aquellos de carácter o contenido político y no administrativos.

C. ¿FISCALIZACIÓN O CONTROL?

Es importante para avanzar a la revisión de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados que primero nos pronunciemos sobre los alcances de esta fiscalización, especialmente respecto de si los actos en la práctica son fiscalizados o controlados.

El término control, según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, es la "comprobación, inspección, fiscalización, intervención" sobre algo o alguien. Esto en el ámbito jurídico se expresa, de acuerdo a lo señalado por Fernández Vázquez en su Diccionario de Derecho Público, como "un acto o procedimiento por medio del cual una persona o un órgano debidamente autorizado para ello, examina o fiscaliza un acto realizado por otra persona u órgano, a fin de

verificar si en la preparación y cumplimiento de dicho acto se han observado todos los requisitos que exige la ley (en sentido lato)”²².

A mayor abundamiento, por un lado, siguiendo la raíz francesa del término “control”, este supone un proceso de verificación o comprobación; y, por otro, en su origen anglosajón, el mismo término dice relación con las funciones de dirección, comando o conducción. En todo caso, en ambos casos, el control supone la existencia de dos sujetos, un actor controlado y un controlador, los cuales despliegan su actividad en base a una regla preestablecida más o menos explícita, que se constituye en el parámetro de verificación o dirección que se usa como referencia.

Para algunos juristas como Enrique Silva Cimma, control y fiscalización son conceptos sinónimos, en cuanto implican una actividad material de verificación sin consecuencias inmediatas y directas. En cambio para otros como José Luis Cea Egaña, la diferencia entre fiscalización y control radica en las consecuencias que traen aparejadas una y otro, siendo consubstancial al segundo -elemento que lo distingue de la primera- la existencia de una sanción que haga efectiva la superioridad directiva del órgano controlador sobre el controlado. Desde esta perspectiva la fiscalización podría ser comprensiva de un carácter genérico y amplio, centrada en la transmisión de información es inquietud de parte de la Cámara de Diputados al Presidente de la República, que no incluye el control, y donde éste último tiene un carácter restrictivo que incluye sólo a aquellos instrumentos que llevan aparejada la exigencia inmediata y directa de responsabilidades políticas, como sanción indispensable asociada a la fiscalización.

²² FERNÁNDEZ, V. E. 1981. Diccionario de Derecho Público. Buenos Aires, Astrea. p. 101.

Concordamos con aquella parte de la doctrina sostenida, por Enrique Silva Cimma y otros que señala que la actuación actualmente descrita y normada por la Constitución es de fiscalización, en el sentido que incluye el control, estableciendo que fiscalizar corresponde a la función de vigilar, controlar y cuidar que los actos del Gobierno sean concordantes, correspondan, se adecuen o sujeten a la Constitución y a las leyes; y, en consecuencia, tiendan a la promoción del bien común, finalidad última del Estado y de cada uno de sus órganos, como señalan los artículos 1° inciso 4° y 24 y siguientes de la actual Carta Magna.

Como sabemos, a la Cámara de Diputados le corresponde la fiscalización de los actos de Gobierno, expresión que puede interpretarse en sentido restringido o amplio. En la práctica en un sentido amplio esta facultad de fiscalizar se traduce en que pueden ser citados a una Comisión Investigadora, todos los funcionarios que se desempeñan en órganos que forman parte de la Administración del Estado, siempre que ello no signifique una ampliación de hecho de las atribuciones de las Comisiones Investigadoras respecto de órganos no sometidos legalmente a su fiscalización. En el otro extremo, una interpretación restrictiva, implica que sólo pueden ser citados aquellos funcionarios que se desempeñan en órganos fiscalizables por la Cámara de Diputados, sin posibilidad de extender citaciones a los funcionarios que se desempeñan en los órganos con autonomía constitucional, los Gobiernos Regionales y las municipalidades.

D. NATURALEZA DEL ROL EJERCIDO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Volvemos sobre la dualidad de si estamos frente a control o fiscalización, con el objeto de examinar por qué resulta complejo hacer una clara delimitación de ambas figuras, dado que

parecen tener un tenue deslinde. Luego, con el objeto de asentar que parece ser que la Cámara de Diputados ejerce fiscalización y no control, tal como hemos venido afirmando, revisaremos algunas diferencias entre ambas acciones.

La realidad nacional nos muestra que la fiscalización parlamentaria en Chile, implica una actividad de vigilancia, control y cuidado del quehacer político desplegada por los agentes de Gobierno. Por todo lo anterior, en lo que sigue del presente trabajo nos referiremos y desarrollaremos el tema de investigación, nominando el acto como fiscalización, ya que en razón de lo desarrollado anteriormente, no estamos en presencia de un ente sancionador, ni superior al fiscalizado o controlado, ya que se ser efectivo alguno de estos dos supuestos si estaríamos en presencia de control.

E. ALCANCE ORGÁNICO DE LA EXPRESIÓN “ACTOS DE GOBIERNO”

Retomando en el punto donde revisamos someramente la composición y atribuciones de la Comisión Conservadora de 1874 –Capítulo I, letra b)- , se advertirá que ya acá se establece que el objeto son actos del Gobierno. Al respecto dos grandes corrientes doctrinarias se abren.

Por una parte, encontramos la doctrina citada por Ferrada Bórquez que vincula los actos de gobierno a aquellos relacionados con “autoridades políticas”, incluyendo los actos del Presidente de la República y todos aquellos funcionarios de su confianza y que cumplen roles sólo políticos

(como los Ministros de Estado), y los Delegados Presidenciales, Secretarios Regionales Ministeriales, Subsecretarios y otros.²³

Dentro de esta misma visión, algunos la entienden en un sentido más restringido, esto es, que la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados se agota en los órganos superiores de la Administración central, que serían precisamente quienes realizan funciones de dirección política y control.

Por otra parte, la Sección Jurídica de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, en un informe de la Biblioteca del Congreso Nacional²⁴, plantea la idea que entenderemos las atribuciones de formas más amplias, no sólo respecto a estas autoridades políticas, sino que los actos deban emanar de autoridades o funcionarios de Gobierno, lo que significa además considerar a cualquier autoridad o funcionario de la Administración del Estado dependiente del Gobierno. Específicamente, se habla de usar el término “Gobierno” en un sentido más amplio, debiendo considerar a los funcionarios y servicios ya indicados, más todo servicio de la Administración del Estado que tengan algún grado de dependencia de algún ministerio o de la Presidencia de la República. En este sentido, veremos que la doctrina excluye en este punto de los actos de fiscalización de la Cámara de Diputados, los actos de la Contraloría de la República, las municipalidades y otros órganos que no formarían parte del “Gobierno”, al no depender de ninguno de los órganos ya señalados.

²³ Ver Ferrada Bórquez, Juan Carlos. Op. cit. Pág. 147.

²⁴ Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional. Atribuciones de fiscalización de la Cámara de Diputados, Concepto de funcionario público, y naturaleza jurídica de los notarios públicos. Disponible en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/19569/5/BCN_Informe%20Notarios_funcionarios2mp_v3_v3.pdf>

Finalmente, señalar que en la reforma constitucional de 2005 se planteó un criterio aún más amplio, estableciéndose que los actos de Gobierno incluían además las actuaciones de las empresas del Estado, así como de aquellas en las cuales el Estado tiene participación mayoritaria, sin que incida esta fiscalización nunca sobre actos privados, los cuales quedan fuera de toda fiscalización en este sentido.

F. MECANISMOS DE FISCALIZACIÓN DE LOS ACTOS DE GOBIERNO

Los diversos mecanismos de control de los actos de gobierno, a saber adopción de acuerdos o formulación de observaciones; Citación a Ministros de Estado; Comisiones Especiales Investigadoras; y Acusación Constitucional, se encuentran establecidos en el Reglamento de la Cámara de Diputados, de fecha 20 de mayo de 2014, de donde podremos revisar las normas en específico que tratan el tema, que establece la forma en que se ejecutan, las atribuciones de la Cámara y otros aspectos prácticos, posteriormente, en los siguientes capítulos analizaremos su implicancia, críticas y defensas de cómo se han ejecutado en la realidad.

CAPÍTULO III

DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS DE FISCALIZACIÓN

A. PRIMER MECANISMO DE FISCALIZACIÓN: ADOPCIÓN DE ACUERDOS O FORMULACIÓN DE OBSERVACIONES

1. FORMA EN LA QUE SE EJECUTAN

Este mecanismo de fiscalización se encuentra regulado por los artículos 310 a 312 del Reglamento de la Cámara de Diputados. A continuación, revisaremos dichos artículos para analizar su alcance e implicancia práctica.

Artículo 310.

“La Cámara puede adoptar acuerdos o sugerir observaciones sobre los actos del Gobierno, los que se deberán transmitir por escrito al Presidente de la República, siempre que así lo resuelva la mayoría de los diputados presentes en la sesión.

Cualquier diputado podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los diputados presentes en la Sala. En ambos casos, el Presidente de la República deberá dar respuesta fundada por medio del ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días”.

Artículo 311.

“Los acuerdos y observaciones procederán conforme al artículo 114.

La solicitud de antecedentes sólo tendrá cabida en los incidentes de las sesiones ordinarias y en las especiales a que se refieren los artículos 75 y 76²⁵. En el caso de estos dos últimos artículos podrá solicitarse segunda discusión”.

Artículo 312.

“Habrá una Comisión Especial de Solicitudes de Información y de Antecedentes Específicos a los Organismos de la Administración del Estado, integrada por trece diputados en la proporción que fija el artículo 216, más los integrantes de la Mesa.

Podrá sesionar con cuatro de sus miembros.

Será presidida por un integrante de la Mesa o por otro parlamentario que haya desempeñado el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Corporación.

Esta Comisión funcionará todos los días en que la Cámara celebre sesiones ordinarias, simultáneamente con el tiempo de Incidentes, en un recinto con transmisión televisiva directa y hasta por un tiempo de treinta minutos.

Cualquier diputado, miembro o no de la Comisión, podrá hacer uso de la palabra hasta por cinco minutos, tiempo que no podrá ser cedido, a fin de solicitar informes o antecedentes específicos a los organismos de la Administración del Estado, pedir que se remitan sus opiniones sobre los actos de gobierno o abordar otros asuntos que estime del caso.

²⁵ Los artículos citados se refieren al pertinencia, procedencia y objeto de las sesiones especiales. Señala expresamente que entre otros, tendrán por objeto fiscalizar actos de Gobierno, pudiendo adoptarse acuerdos, sugerir observaciones, o solicitar determinados antecedentes, considerar informes recaídos en investigaciones acordadas por la sala o escuchar a ministros de Estado, sobre materias propias de su cartera ministerial.

Para dar cumplimiento a lo anterior, la Secretaría llevará un registro en el cual los diputados podrán inscribirse, dejándose constancia del orden en que lo hicieron. Esta Comisión será asistida por el personal de Secretaría y de Redacción que sea necesario para llevar adelante su cometido”.

Del articulado antes mencionado, podemos resumir los siguientes puntos:

- i.- Este mecanismo puede ser ejercido por cualquier diputado, sin necesidad de conformación de un mínimo para poder limitar o condicionar esta facultad. Sin embargo, para que sus requerimientos puedan cursarse a través de la Cámara de Diputados como Corporación, debe contar con un quórum mínimo de un tercio de los diputados presentes en sala.
- ii.- Aunque la fiscalización es al gobierno, en sentido amplio o restringido según lo indicado anteriormente -quórum mínimo de diputados presentes-, es el Presidente de la República, a través de los Ministros respectivo de acuerdo a la materia o asunto a fiscalizar, el funcionario competente para contestar al requerimiento, ya que se lo señala específicamente en esa labor.
- iii.- La fiscalización cuenta con una instancia especial dentro de la Cámara de Diputados, la cual es la Comisión Especial de Solicitudes de Información y de Antecedentes Específicos a los Organismos de la Administración del Estado, la cual se encuentra sujeta a las normas contenidas en el Reglamento ya indicado.

2. EFECTOS DE SU EJECUCIÓN

De los artículos citados, es importante resaltar que al igual que los demás mecanismos, que analizaremos más adelante, la adopción de acuerdos produce como principal efecto el ejercicio de la responsabilidad administrativa y política de todas aquellas autoridades fiscalizadas. Es responsabilidad administrativa, en cuanto se requiere la responsabilidad por las actuaciones a los fiscalizados como representantes del aparato público, y política en cuanto a la obligación de dichos funcionarios de obedecer el mandato de la Constitución y las leyes.

En caso que se trate de responsabilidad administrativa, avanzará hacia un sumario administrativo, en caso de tratarse de responsabilidad política su curso podría seguir hacia la remoción.

3. CRÍTICAS Y DEFENSAS A ESTE MECANISMO DE FISCALIZACIÓN

Podemos encontrar algunas complicaciones en el cómo impacta realmente el mecanismo de fiscalización establecido, ya que a pesar de que teóricamente está bien estructurado, la función fiscalizadora básicamente consiste en comunicarse con el órgano fiscalizado, este último toma conocimiento, responde quien legalmente está obligado a hacerlo, y en eso termina. Es así que, fiscalizaciones realizadas por la Cámara de Diputados han demostrado, en términos reales, que las facultades citadas muchas veces no logran cumplir con los objetivos propuestos. Lo anterior, puede evidenciarse por dos efectos concretos: a) por la falta de evidencia empírica de que un porcentaje importante de las gestiones de la Cámara hayan terminado en remociones u otras

medidas satisfactorias para dar confianza al sistema político y b) por otra parte el ejercicio fiscalizador aún carece de límites claros para ejercer sus funciones, como ya fuera establecido anteriormente.

Por otra parte, es relevante señalar que como mecanismo de fiscalización históricamente es posible aseverar que en la forma en que está hoy construida nunca en la historia republicana lo había sido con mayor claridad tanto en relación al rol fiscalizador de la Cámara de Diputados, como la estructura y capacidades del órgano en dicho ejercicio, independiente de su efectividad en el corto y mediano plazo. Lo anterior, sin duda le da al sistema en la actualidad capacidades más específicas y una amplitud de escenarios a cubrir en la situación de que se requiera ejercer este rol fiscalizador.

B. SEGUNDO MECANISMO DE FISCALIZACIÓN: CITACIÓN A MINISTROS DE ESTADO

1. ¿CITACIÓN O INTERPELACIÓN?

La citación de un Ministro (a) de Estado está establecida en el artículo 52, numeral 1) letra b) de la actual Constitución Política del Estado, en los siguientes términos:

Artículo 52.- Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

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

b) Citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. Con todo, un mismo Ministro no podrá ser citado para este efecto más de tres veces dentro de un año calendario, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio.

La asistencia del Ministro será obligatoria y deberá responder a las preguntas y consultas que motiven su citación...”.²⁶

En la práctica, este mecanismo es más conocido como interpelación a los Ministros de Estado. La interpelación, en el hecho consiste en la citación a un Ministro(a) de Estado a presentarse ante la Cámara de Diputados para hacerle una serie de preguntas acerca de materias relacionadas con el ejercicio de su cargo, sobre aquellos asuntos que son de su competencia.

El objetivo de la interpelación es que el poder legislativo fiscalice al Ejecutivo, obligándolo a rendir cuentas acerca de un tema relevante o conflictivo, que concita dudas. Importante es hacer presente que dada la interpelación lo que informa el Ministro (a) citado no lo exime de su eventual responsabilidad política, lo anterior en tanto son funcionarios de exclusiva confianza del Presidente (a) de la República, y por tanto solo es este último quien puede removerlos de sus cargos. Ahora en la práctica, se ha transformado en la medida de fiscalización de los actos del Gobierno más intensa y políticamente relevante, ya que se utiliza como antesala de la acusación constitucional²⁷.

²⁶ La propia Cámara de Diputados en su glosario define a este mecanismo como “la citación que realiza la Cámara de Diputados a un ministro de Estado para formularle preguntas acerca de materias vinculadas al ejercicio de su cargo. La asistencia del ministro es obligatoria y debe responder directa y personalmente las preguntas”.

²⁷ De acuerdo al glosario disponible en el sitio web de la propia Cámara de Diputadas y Diputados, acusación Constitucional se define de la siguiente forma: Procedimiento que permite fiscalizar los actos del Gobierno. Es una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados. Se formularán siempre por escrito y se

2. LÍMITES Y OBLIGACIONES

El primer límite al que podemos hacer referencia respecto de este mecanismo de fiscalización es que hay un quórum estricto para citar a un Ministro (a) de Estado, que corresponde a un tercio de los Diputados en ejercicio, hoy equivalente a 52 diputados. El segundo límite específico es que se requerirá acuerdo de mayoría absoluta de los Diputados para poder citar a un Ministro por más de tres veces dentro de un año calendario.

Respecto de las obligaciones, se establece que el Ministro citado está forzado a asistir ante la Corporación y de dar respuestas a las preguntas y consultas que se le formulen, lo que entendemos que es una manifestación parlamentarista permitida dentro del sistema eminentemente presidencialista, que es el que actualmente rige en nuestro país.

3. EFECTOS DE SU EJECUCIÓN

Respecto de los efectos de la citación, es importante dejar en claro que el régimen de responsabilidad que se persigue no está establecido expresamente, sin perjuicios de ello, es dable concluir que la responsabilidad perseguida es política y, sólo en caso subsidiario, pretende perseguir la responsabilidad administrativa del ministro (a) citado (a).

tendrán por presentadas desde el momento en que se dé cuenta de ellas en la Cámara de Diputados, lo que deberá hacerse en la sesión más próxima que ésta celebre. Por medio de la acusación constitucional la Cámara declara si procede o no la acusación, que diez o más diputadas y diputados (no menos de diez ni más de veinte) formulen en contra de las siguientes autoridades: Presidente de la República, ministros de Estado, magistrados de los tribunales superiores de justicia, Contralor General de la República, generales, almirantes, intendentes y gobernadores. Participan en el procedimiento, eventualmente, las dos cámaras del Congreso Nacional, la Cámara de Diputados actuando como acusadora y el Senado, como jurado.

4. CRÍTICAS Y DEFENSAS A ESTE MECANISMO DE FISCALIZACIÓN

La interpelación hasta aquí descrita como mecanismo de control parlamentario, tiene un alcance limitado pues a través de ella la Cámara no cuenta con facultades sancionatorias, ni posibilidad de remover a los Secretarios de Estado citados. No obstante, se constituye en un instrumento útil por cuanto obliga a los ministros a explicar públicamente sus decisiones, y si bien, su consecuencia natural no es la remoción del Ministro citado, dependiendo de su desempeño puede ser un factor que incida en dicha acción por parte del Presidente de la República. Por lo anterior, podríamos decir que este mecanismo se utiliza para tender a la desestabilización del gobierno por parte de la oposición, por sobre el interés de esclarecer algún asunto de su competencia.

Hasta octubre de 2006 este instrumento se utilizó en dos ocasiones. La primera fue para interrogar al ministro de Educación Martín Zilic, a propósito de la errática respuesta del Gobierno frente a la crisis estudiantil de mayo y junio del mismo año. No obstante Zilic fue posteriormente removido de su cargo, no se puede sostener que la razón haya estado radicada en la interpelación de la cual fue objeto. En la segunda ocasión, la interpelada fue la ministra de Salud, María Soledad Barría, quien fue citada con motivo de una prolongada paralización de los trabajadores del sector en demanda por mejores condiciones laborales. En la práctica, fue conducida por el diputado Roberto Sepúlveda, donde el interrogatorio se concentró en otros temas que no tenían relación con el motivo de la citación, como las deficiencias del sistema de salud pública, y la entrega de la “píldora del día después” a menores desde los 14 años sin necesidad de autorización de sus padres.

Esto mereció no sólo las críticas de los parlamentarios de gobierno, sino también del propio bloque opositor por el desempeño de Sepúlveda (Fuente: Diario La Tercera, 20 y 21 de octubre de 2006).

Otros ejemplos en épocas recientes hablan de cómo la citación a Ministros terminó transformándose más en una herramienta de presión política hacia los sucesivos gobiernos que una herramienta de fiscalización verdadera.

Sobre lo anterior, podemos referirnos a casos emblemáticos de los últimos gobiernos, es así que nos encontramos con que el 2 de agosto de 2016, fue citada la, en ese entonces, Ministra de Justicia y Derechos Humanos Javiera Blanco, quien fue interpelada por la Diputada Marcela Sabat, y cuya citación tuvo por objeto indagar en materias relacionadas con su cuestionado ejercicio del cargo, las preguntas giraron en torno al Servicio Nacional de Menores y Gendarmería de Chile. Avanzando en el tiempo, el 12 de diciembre de 2018, fue citado el Ministro del Interior y Seguridad Pública de la época, Andrés Chadwick, quien fue interpelado por la Diputada Emilia Nuyado, el objeto fue que se refiriera a hechos anteriores, coetáneos y posteriores al fallecimiento del comunero mapuche Camilo Catrillanca, además informara sobre las políticas del ministerio respecto del pueblo mapuche. El caso más reciente fue el de la ex Ministra de Salud del actual gobierno, María Begoña Yarza, realizada el 1 de agosto del presente año, quien fue interpelada por la Diputada Ximena Ossandón, con el objeto que respondiera preguntas relacionadas con el manejo de la pandemia, el proceso de vacunación contra el coronavirus y finalmente sobre denuncias de tortura en el Hospital Psiquiátrico del Salvador, de la ciudad de Valparaíso.

**C. TERCER MECANISMO DE FISCALIZACIÓN: COMISIONES ESPECIALES
INVESTIGADORAS**

De la lectura del artículo 313 del Reglamento de la Cámara de Diputados, no se puede desprender un concepto de comisión especial investigadora, ya que no las describe, sino que derechamente establece sus funciones. Sin embargo, podríamos aventurar una definición en base a ese articulado señalando que son grupos de trabajo integrados por 13 diputadas y diputados, creados con el acuerdo de al menos $2/5$ de las diputadas y los diputados en ejercicio, para fiscalizar determinados actos del Gobierno, con una duración de dos meses y cuyo plazo puede ser prorrogado.

1. REQUISITOS Y FACULTADES

De acuerdo a lo establecido en los artículos 313 y siguientes, este mecanismo de control cumple con ciertos requisitos y facultades, los cuales por motivos de economía y por el correcto orden y simpleza con el cual son descritos, se proceden a entregar al lector en el orden en que están establecidos en el reglamento ya citado, quedando así de la siguiente manera:

Artículo 313.

“La Cámara creará, con el acuerdo de a lo menos dos quintos de sus miembros en ejercicio, comisiones especiales investigadoras con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno.

Estas comisiones estarán integradas por el mismo número de miembros que las comisiones permanentes, conforme a la proporcionalidad del artículo 216, quienes serán elegidos por la Cámara, a propuesta de la Mesa, dentro del plazo de quince días contado desde su creación. Vencido éste sin que se haya producido tal elección, la comisión quedará integrada por los jefes de los comités representados en la Cámara.

La solicitud respectiva será presentada por escrito en la Secretaría de la Corporación y en ella se indicará en forma pormenorizada la materia sobre la cual versará la investigación y el plazo para el cumplimiento de ese cometido, el que se contará desde la fecha en que se haya acordado su integración.

De la solicitud se dará cuenta en la sesión más próxima que celebre la Cámara. La Cámara se pronunciará sobre la solicitud después de la Cuenta, sin discusión y en votación inmediata, entendiéndose acogida si cuenta con el voto favorable de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio.

Las comisiones especiales investigadoras deberán constituirse dentro del plazo de diez días contados desde su integración.

Estas comisiones tendrán la competencia que les fijen los acuerdos de la Cámara que decidan su constitución, y ni aun por la unanimidad de sus integrantes ni de la Sala podrán extender su cometido al conocimiento de materias no incluidas en el objeto o finalidad considerado en el acuerdo que dio lugar a su formación.

La competencia de estas comisiones se extinguirá al expirar el plazo que les haya fijado la Cámara para el cumplimiento de su cometido. Con todo, dicho plazo podrá ser ampliado por la Cámara con el voto favorable de la mayoría de los diputados presentes, siempre que la comisión haya solicitado la ampliación antes de su vencimiento.

La última sesión que una comisión especial investigadora celebre dentro del plazo se entenderá prorrogada hasta por quince días, exclusivamente para que aquélla acuerde las conclusiones y proposiciones sobre la investigación que habrá de incluir en su informe a la Sala. En todo caso, el término del respectivo período legislativo importará la disolución de las comisiones especiales investigadoras que no hayan emitido su informe”.

A partir del texto precitado, es posible tener a la vista información certera respecto de los aspectos procesales de la conformación de estas comisiones especiales investigadoras, pudiendo destacar entre estos:

- a.- Para su formación, se requiere el acuerdo de dos quintos de sus miembros en ejercicio
- b.- Su competencia es la que establezca el acuerdo de la Cámara para su formación,
- c.- El plazo para el inicio y término de sus actividades es el tiempo establecido en el acuerdo ya señalado y se prolongará hasta la entrega de su informe a la Cámara hasta quince días, pudiendo extenderse excepcionalmente si es que la misma comisión así lo solicita a la Cámara con anterioridad.

Artículo 314.

“Las comisiones especiales investigadoras podrán citar a sus sesiones a los ministros de Estado, a los funcionarios de la Administración del Estado, y al personal de las empresas del Estado o de aquellas en que éste tenga participación mayoritaria, quienes estarán obligados a

comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que aquéllas estimen indispensables para el cumplimiento de su cometido.

No obstante, los ministros de Estado no podrán ser citados más de tres veces a una misma comisión especial investigadora, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

Las citaciones y las solicitudes de antecedentes serán acordadas a petición de un tercio de los miembros de la comisión especial investigadora.

Las citaciones podrán ser extendidas al funcionario directamente o por intermedio del jefe superior del respectivo Servicio. En el primer caso, se enviará copia de la citación a este último para el solo efecto de su conocimiento.

Tratándose de las empresas del Estado o de aquellas en que éste tenga participación mayoritaria, la citación se dirigirá a quienes ostenten su representación legal, los cuales podrán comparecer acompañados de las personas que designe su órgano de administración. En el caso de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, la citación se hará llegar al superior jerárquico de la respectiva institución, por medio del ministro de Estado que corresponda.

Las autoridades, los funcionarios y las personas citadas conforme a lo anterior están obligados a comparecer a la sesión fijada por la comisión.

Asimismo, dichas personas deberán suministrar los antecedentes y las informaciones que les solicite la comisión. Si aquéllos se refieren a asuntos que conforme a una ley de quórum calificado tengan el carácter de secretos o reservados, o a los asuntos referidos en el inciso tercero del artículo 9° A de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, sólo podrán ser proporcionados en sesión secreta por el ministro de cuya cartera dependa o se relacione el organismo requerido o por el representante legal de la empresa en que labora la persona que deba entregarlos. Los antecedentes proporcionados deberán mantenerse en reserva o secreto.

Las solicitudes de antecedentes serán dirigidas al ministro o al jefe superior del Servicio a cuyo sector o ámbito de competencias correspondan las informaciones solicitadas. Tratándose de las empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria, la solicitud se dirigirá a quienes corresponda su representación legal”.

En este artículo, según es posible leer se encuentra detallado el proceso a seguir para la citación de los funcionarios relacionados con la investigación, incluyendo también el cómo tramitar los oficios necesarios para dicha citación, entendiéndose no ser procedente mayor comentario en tanto el carácter meramente procedimental y consecuentemente formal del mismo artículo.

Artículo 315.

“En la citación o petición de antecedentes se hará constar, según corresponda:

1. La fecha del acuerdo en virtud del cual se requiere la presencia o se recaban los antecedentes.
2. La comisión especial investigadora ante la cual se ha de comparecer o se han de remitir los antecedentes.
3. El nombre y los apellidos del requerido y las señas de su domicilio.
4. El lugar, día y hora de la comparecencia.
5. El tema sobre el que deberá versar el testimonio.
6. La referencia expresa a los derechos garantizados a las personas que deban concurrir”.

Artículo 316.

“Si fuere estrictamente necesario para el resultado de la investigación, por acuerdo de la mayoría de los miembros se podrá recabar el testimonio de particulares o requerirles los

antecedentes que se estimen pertinentes y necesarios para el cumplimiento del cometido de la comisión especial investigadora.

El testimonio de los particulares y la proporción de los antecedentes solicitados serán voluntarios.

Estas personas podrán, si lo estiman pertinente, declarar por oficio, para lo cual la secretaría de la comisión les hará llegar el cuestionario y los antecedentes necesarios para la redacción de sus respuestas”.

Artículo 317.

“Quienes concurren a las sesiones de las comisiones especiales investigadoras podrán asistir acompañados de un asesor o letrado con el fin de que les preste asesoría y les proporcione los antecedentes escritos u orales que necesiten para responder a las consultas que se les formulen. Al presidente de la comisión especial investigadora le corresponderá cuidar por que se respeten los derechos de quienes concurren a sus sesiones o sean mencionados en ellas.

De modo especial, velará porque no se les falte el respeto debido con acciones o palabras descomedidas, o con imputaciones mediante las cuales se les atribuyan intenciones o sentimientos opuestos a sus deberes; y que se salvaguarden el respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y de su familia, el secreto profesional y los demás derechos constitucionales.

Para los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el presidente podrá, entre otras medidas, hacer llamados al orden, suspender la sesión, excusar temporalmente al afectado de permanecer en la sesión, prescindir de la declaración de quien ha incurrido en la falta o amonestar o censurar al o a los infractores, en conformidad al reglamento.

Las personas ofendidas o injustamente aludidas en el transcurso de una investigación tendrán derecho a aclarar o rectificar tales alusiones, si así lo estimaren pertinente.

Las personas que tengan la facultad de no declarar por motivos personales, por razones de secreto o por aplicación del principio de no autoincriminación, acorde con lo preceptuado en el Código Procesal Penal, deberán concurrir a las citaciones de las comisiones especiales investigadoras y dejar constancia de los fundamentos de su negativa.

Con excepción de los funcionarios públicos, los gastos derivados de la comparecencia o de la entrega de los antecedentes pedidos serán abonados a quien corresponda, una vez justificados debidamente, con cargo al presupuesto de la Cámara de Diputados.

La comparecencia de una persona a una comisión especial investigadora constituirá siempre justificación suficiente cuando su presencia fuere requerida simultáneamente para cumplir obligaciones laborales, educativas o de otra naturaleza, y no ocasionará consecuencias jurídicas adversas bajo ninguna circunstancia”.

Respecto de esta materia cabe señalar que el reglamento en esta materia es concordante con la estructura del artículo 19 N°3, especialmente en el inciso 5°, en cuanto establece un procedimiento ajustado a derecho por contener un proceso no sólo racional y justo , sino que especialmente establece instancias para la adecuada defensa letrada en las etapas correspondientes, conforme a los estándares solicitados por la actual Constitución.

Artículo 318.

“El informe de las comisiones especiales investigadoras deberá consignar lo siguiente:

1. La competencia de la comisión, al tenor de los acuerdos de la Cámara que ordenaron su creación.
2. Una relación del trabajo desarrollado por la comisión en el cumplimiento de su cometido.
3. Lo sustancial de los documentos recibidos y de lo expuesto por las personas escuchadas.
4. Las consideraciones que sirvan de base a las conclusiones o a las proposiciones rechazadas

por la comisión.

5. Las consideraciones que sirvan de base a las conclusiones o a las proposiciones aprobadas por la comisión.

6. Los fundamentos que justifiquen o no justifiquen el envío del informe o de los antecedentes a los órganos o servicios afectados, a los tribunales de justicia, a la Contraloría General de la República, al Ministerio Público o al Consejo de Defensa del Estado, en su caso, para los efectos de adoptar las medidas que se estimen pertinentes o para el ejercicio de las acciones que correspondan.

El informe deberá ser suscrito, a lo menos, por un número de diputados equivalente al quórum que requirió la comisión para adoptar acuerdos y por el secretario de la comisión, en su calidad de ministro de fe.

Una copia del informe de la comisión especial investigadora aprobado por la Cámara deberá remitirse al Presidente de la República”.

Artículo 319.

“Los diputados tendrán derecho a no revelar la fuente de la información que han recibido en el ejercicio de su potestad fiscalizadora, por lo cual podrán rehusarse a prestar testimonio sobre los hechos que ellos hayan denunciado como constitutivos de actos irregulares del Gobierno”.

Notaremos que el reglamento en este artículo establece una especial facultad de guardar secreto profesional, aunque no amparada por ley, la cual sólo establece como único beneficio legal a favor de los diputados un fuero especial por las expresiones vertidas en su ejercicio en sala o comisión.

Artículo 320.

“En lo no previsto especialmente en este título, las comisiones especiales investigadoras se regirán por las normas generales aplicables en las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados”.

Termina el ejercicio estableciendo el reglamento en lo relativo a comisiones permanentes como norma supletoria en caso de vacíos para el ejercicio de las comisiones investigadoras, último que sumado a lo que ha propuesto la doctrina significa que estas comisiones especiales se caracterizarán por:

- i.- Ser órganos colegiados internos de la cámara de Diputados, con reconocimientos constitucional.
- ii.- Pueden crearse cada vez que la Cámara de Diputados lo estime necesario, con el fin de reunir informaciones relativas a determinados actos de gobierno.
- iii.- Tienen un ámbito de competencia establecido por el acuerdo que las genera.²⁸

Según la información oficial publicada en la página web de la Cámara de Diputados y Diputadas, durante el período comprendido entre los años 2018 y 2022, se crearon 66 Comisiones Especiales Investigadoras, de ellas 13 corresponden a lo que va del año 2022.

Analizando las Comisiones Especiales Investigadoras creadas el presente año, 12 de ellas fijaron como plazo para la investigación un período de 90 días, y una de ellas se creó por el plazo de 60 días, término respecto del cual pueden otorgar prórrogas, en este punto es dable señalar que

²⁸ MARTÍNEZ, O. G. 2013. Las Comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados. En Congreso Nacional: Libro homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán. Santiago, Editorial Jurídica. pp 183-184.

en lo que va del año, ninguna de las comisiones ha concluido su trabajo, se han otorgado prórroga, incluso hay algunas cuyo plazo original todavía no vence.

Para ejercer su labor las estas comisiones evacúan oficios solicitando información a los órganos competente, realizan audiencias públicas, citan a distintas personalidades del quehacer relacionado con el asunto a investigar, y también a autoridades, reciben presentaciones de expertos en la materia, y finalmente culmina el trabajo con un informe que es presentado a la Cámara.

2. FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES

Su objeto es reunir informaciones sobre determinados actos del Gobierno. Se pueden formar a petición de dos quintos de los diputados en ejercicio (es decir 62 diputados si todos están en ejercicio), reduciéndose así el quórum para formarla que antes era la mayoría de los legisladores presentes. Puede despachar citaciones y solicitar antecedentes. Los ministros, todos los funcionarios de la Administración y el personal de las empresas en que el Estado tiene participación mayoritaria, están obligados a comparecer y a entregar la información que se les pide. La única limitación es que un ministro no puede ser citado más de tres veces en una año calendario a una comisión, sin acuerdo de la mayoría de ésta.

3. EFECTOS DE SU CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El legislador ha sido más bien parco a la hora de determinar los efectos que tiene la puesta en marcha de este tipo de comisiones. La normativa al respecto sólo establece que los resultados de la investigación deben remitirse al Presidente de la República, sin mayor alcance o desarrollo

sobre la suerte de la misma. Coincidimos en este punto con la profesora García Barzelatto en que lo dispuesto es “absolutamente insuficiente”²⁹ y que, como mínimo, debería existir también una obligación y no sólo una facultad para que los antecedentes deban ser remitidos además al Ministerio Público o a la Contraloría General de la República en caso de que sea necesario.

Por otra parte, al no ser la Cámara de Diputados un órgano jurisdiccional, queda también impedidas estas comisiones de emitir sentencias o acusaciones formales, significando que como Corporación está impedida hacer algo más en la práctica que ser un fiscalizador sin capacidad de juzgamiento - hasta ahora- como tampoco de remisión de antecedentes a órganos jurisdiccionales o de control.

4. CRÍTICAS Y DEFENSAS A ESTE MECANISMO DE FISCALIZACIÓN

De acuerdo a lo hasta aquí planteado, la principal crítica a este sistema de comisiones fiscalizadoras radica en la debilidad con la que la Cámara se permite generar informes, limitándose a un mero papel investigativo e incapaz de aplicar sanciones o disponer acusaciones formales respecto a los hechos investigados, lo que convierte a la Cámara en un fiscalizador formal.

En cuanto a las fortalezas, creemos que con las reformas de que ha sido objeto, y las mejoras que ha experimentado a raíz de ellas, se fortaleció, al menos en lo formal, la capacidad fiscalizadora del Congreso, es decir, no desde el punto de vista de los efectos que pueden tener estas comisiones (de hecho siguen sin tener potestades sancionatorias), sino en tanto se obliga a

²⁹ GARCÍA, B. A. 2006. Comisiones especiales investigadoras de la Cámara de Diputados. Revista de Derecho Público, N°76. p. 173.

los funcionarios públicos y de las empresas estatales a asistir a ellas y entonces a hacerse responsable de la inversión pública. Esto es relevante sobre todo en el caso de las empresas , ya que antes muchas veces sus directivos se negaban a asistir o entregar la información solicitada. Con esto, vemos que las reformas comentadas tienden a fortalecer el poder de control del Congreso sobre el Ejecutivo, y por tanto lo predecible es que con un alto grado de experiencia en esta materia, y con mejores (aun cuando obviamente no óptimos) instrumentos de fiscalización, la Cámara de Diputados será más efectiva en su acción.

CAPÍTULO IV

ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

A. ORIGEN

La Cámara de Diputados en la sección glosario de su página web nos entrega el concepto de acusación constitucional, el cual transcribimos anteriormente. A raíz de su lectura, nos permite caracterizarlo como un mecanismo de control político de orden constitucional que faculta al Congreso a entablar un juicio político o *impeachment* en contra de determinadas autoridades de Gobierno para hacer exigible su responsabilidad política en virtud del ejercicio de su cargo.

Este mecanismo, de raíz anglosajona, se sustenta en el principio de equilibrio entre los poderes del estado, y su aplicación en los sistemas presidenciales de gobierno en América Latina deriva principalmente del constitucionalismo norteamericano, que muy bien caracteriza Andoni Pérez³⁰, señalando “el peculiar sistema de *checks and balances* en las relaciones entre poderes, el desarrollo del federalismo o de la *judicial review*, aportación típicamente americana al acervo constitucional contemporáneo. Y es preciso reseñar, en particular, el papel central que se asigna al máximo órgano jurisdiccional, el Tribunal Supremo, en la determinación y definición del orden

³⁰ Profesor redactor del Departamento de Derecho Constitucional e Historia del Pensamiento y de los Movimientos Sociales y Políticos, de la Universidad del País Vasco.

constitucional, lo que constituye uno de los rasgos más distintivos del modelo constitucional norteamericano”³¹.

Si bien, no está contemplado entre la enumeración que hace la Constitución de los mecanismos de fiscalización con que cuenta la Cámara de Diputados, debido a su relevancia y consecuencias, nos parece importante analizar el rol que cumple la Cámara en ese sentido. Lo anterior, principalmente en tanto recordar que precedentemente, al referirnos a la interpelación, lo hacíamos destacando que dicho mecanismo de fiscalización en la práctica se ha transformado en la antesala ésta, la acusación constitucional.

En el derecho anglosajón, la acusación constitucional tiene su origen en un mecanismo de elusión de la inviolabilidad real, al solicitarle a la Corona que pudiese tomar medidas en contra de aquellos agentes que, actuando a nombre del Rey, causaran graves daños a los súbditos. Por extensión, la figura se amplía a la de solicitud de los parlamentarios de solicitar a funcionarios de la administración y miembros del poder ejecutivo su enjuiciamiento por las actuaciones que pudieran haber sido dañinas de los intereses de la sociedad. En Chile es distinto, ya que no podemos asociarlo a elusión ya que esto implica una conducta incluida en la tipificación de un delito, que implica intencionalidad y dolo en el actuar, por lo que saldríamos del ámbito del mero control político entre los poderes del estado, y las autoridades de turno.

³¹ PEREZ, A. A. 2008. Para conocer mejor el Constitucionalismo Norteamericano. Revista Española de Derecho Constitucional, N° 82, página 407.

En Latinoamérica, la acusación constitucional, recibe también como denominación la de “juicio político” (constituciones de México, Panamá, Nicaragua, Paraguay) y de “vacancia por incapacidad moral” (Perú), mientras que la idea de acusación constitucional es compartida con Uruguay.

En nuestro país, la acusación constitucional se inspira en la noción colonial española del Juicio de Residencia, que se aplicaba a los funcionarios de la administración de la época, y como institución data desde la Constitución de 1828, manteniendo una tradición constitucional permanente de un procedimiento ante las más altas figuras del Poder Ejecutivo, siempre iniciándose ante la cámara de Diputados y siendo ratificada o desechada por el Senado.

B. REQUISITOS, PROCEDIMIENTO, DEBIDO PROCESO Y TRAMITACIÓN

El artículo 52 de la Constitución Política, establece que corresponde a la Cámara de Diputados decidir si la acusación constitucional interpuesta en contra de una determinada autoridad del Estado procede según las causales que indica la Constitución en cada caso. El texto fundamental establece que es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados: “Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas”: Presidente de la República, Ministros de Estado, magistrados de los tribunales superiores de justicia, Contralor General de la República, los Generales o Almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, los delegados presidenciales regionales, delegados presidenciales provinciales y de la autoridad que ejerza el Gobierno en los territorios especiales definidos por la Constitución.

Por su parte, corresponde al Senado de acuerdo al artículo 53 de la Constitución: “Conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable con arreglo al artículo anterior”.

El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa.

La declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio cuando se trate de una acusación en contra del Presidente de la República o de un gobernador regional, y por la mayoría de los senadores en ejercicio en los demás casos”.

C. EFECTOS DE SU EJECUCIÓN

En primer lugar, la acusación constitucional, como proceso completo y una unidad procesal, es materia de intervención de las dos cámaras del Congreso Nacional, lo que excede al objeto de desarrollo del presente trabajo en tanto éste como se ha declarado se centra exclusivamente en el rol que ejerce a Cámara de Diputados, sin entrar en más detalle de lo ejecutado por el Senado al respecto. , sin embargo, claramente es una herramienta de control y/o de fiscalización del legislativo sobre el ejecutivo y por ello la revisaremos en lo pertinente.

En lo que respecta al proceso radicado en la Cámara de Diputados, podremos apreciar que la actual Constitución es muy enfática en señalar que las facultades de la Corporación se limitan a declarar si han o no lugar a las acusaciones que se promuevan en contra de las autoridades

indicadas en el artículo 52 precitado. Esto significa que, en la práctica, la consecuencia esencial y relevante es que la autoridad quede acusada constitucionalmente, lo cual si bien genera un juicio político respecto de las actuaciones del acusado, no significa nuevamente y según lo hemos visto en capítulos anteriores de este trabajo, en lo inmediato la aplicación de una sanción respecto de su responsabilidad política o administrativa, lo cual quedará como tarea finalmente al Senado establecer o no.

D. CRÍTICAS Y DEFENSAS A ESTE MECANISMO DE FISCALIZACIÓN

El profesor de la Universidad de Columbia, Albert Broderick, se refiere de manera crítica a la visión y análisis que comúnmente se hace de este mecanismo, ya que considera que no puede ser considerado solo como un asunto de derecho, algo de mero carácter legal, sino que más bien se encuadra en un ámbito multidisciplinario, que va mucho más allá que abocarse solo en lo que dice la Ley, jugando un rol preponderante la ética y la moral, que se relaciona en este punto de manera directa con la política.

Por su parte, el académico Arturo Pérez Liñán, ha señalado que en las democracias latinoamericanas del siglo XX un factor recurrente a las crisis constitucionales ha sido la erosión de la autoridad del Presidente, lo que podría conducir a un golpe de Estado, o como ha ocurrido en los últimos decenios, a la aplicación del juicio político “como mecanismo de las elites civiles para responder a la erosión de la autoridad presidencial”³².

³² PEREZ, L. A. 2000. ¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. América Latina Hoy, N°. 26. Universidad de Salamanca. <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30802607>>

En un informe para la Biblioteca del Congreso Nacional, Andrea Vargas³³, nos recuerda que en un artículo sobre la atrofia que sufren los poderes constitucionales que no se aplican directamente en el sistema político, el académico de la Universidad de Harvard Adrián Vermeule³⁴, postula que las facultades constitucionales que no se ejercen, con el transcurso del tiempo, tienden a no ser ejercitables. Al respecto, señala que en Estados Unidos el juicio político relativo a los jueces ha tenido un uso frecuente, mientras que el *impeachment* empleado contra el presidente u otros funcionarios del Ejecutivo, ha sido muy poco utilizado. Para Vermeule, el problema de esta situación es que al intentar ejercer una función que durante un período prolongado no ha sido empleada en el sistema político, los miembros del mundo político poco informados, incluidas las elites, podrían ver esto como un uso ilegítimo del poder.

En este sentido, el autor advierte que: “El peligro, desde el punto de vista de las prerrogativas del Congreso, es que con el tiempo el poder de acusar a los funcionarios ejecutivos llegará a parecer primero oscuro, luego anticuado, luego vagamente ilegítimo y en última instancia sin precedentes. (...) El Congreso, como institución, haría mejor en preservar su poder mediante el enjuiciamiento de funcionarios del Ejecutivo. Desde una perspectiva sistémica o social más amplia, por supuesto, la atrofia del poder del Congreso para acusar a los funcionarios ejecutivos podría ser buena, mala o indiferente, dependiendo de una serie de otras consideraciones”³⁵.

³³ VARGAS, C. Andrea. 2018. La acusación constitucional en el sistema político. Potenciales implicancias de su aplicación como mecanismo de control político. Asesoría parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional. N° SUP 116509

³⁴ Profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de Harvard. Es conocido por sus contribuciones al derecho constitucional y al derecho administrativo, en particular su teoría del constitucionalismo del bien común, que se refiere a la clásica idea que el bien común se impone sobre los intereses individuales, incorporando de esta forma la idea de moral interna del derecho.

³⁵ VARGAS, C. A. 2018. La acusación constitucional en el sistema político. Potenciales implicancias de su aplicación como mecanismo de control político. Asesoría parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional.

Retomando las ideas de Pérez Liñán en la obra ya citada, este destaca que, en el desarrollo y desenlace de una acusación constitucional, además del Congreso como actor institucional, intervienen también otros actores políticos, como las elites desplazadas, la sociedad civil movilizada, y los medios de comunicación poco independientes que alimentan el escándalo político, aislando a la figura presidencial.

Sobre el mismo punto, la doctora en Derecho de la Universidad de Salamanca Cecilia Aversa, señala que: “Debido a su carácter público, explosivo y de amplia repercusión, la destitución presidencial acontece cuando existen indicios concretos para acusar, investigar y enjuiciar al primer mandatario. Sin embargo, las causales de la destitución –los ilícitos “delitos”, “abusos de poder”, “mal desempeño de funciones”– carecen de especificidad de naturaleza, grado y estándares para analizar evidencia, justamente porque están fuera del alcance de las leyes criminales y ordinarias. Por tal motivo, existe cierto riesgo de discrecionalidad al enmarcar los comportamientos del Ejecutivo como ilícitos constitucionales, más aún considerando que gran parte de las veces la asamblea interviniente se integra de adversarios políticos de aquel que está siendo juzgado. Estas características, y el hecho de que la decisión del Congreso puede deshacer el voto de la mayoría ciudadana, ejercen una presión adicional sobre las elites partidarias cuya integridad e imagen pública también está en juego, reforzando así el imperativo de encontrar una justificación valedera para activar el proceso”³⁶.

³⁶ AVERSA, Cecilia Inés “Pugna de poderes y salidas anticipadas: explicando la modalidad de resolución de las crisis presidenciales”. América Latina Hoy. 2016, 99-124.

En un análisis más reciente sobre la aplicación del mecanismo en el caso chileno, Marcello Sasso³⁷ concluye que “el instituto de la acusación constitucional tiene una importancia fundamental para asegurar el principio del gobierno responsable, en el marco del principio de separación de poderes, propio del Estado de Derecho democrático y constitucional”³⁸. Sin embargo, a juicio del autor, se requiere de una mayor regulación normativa que por una parte permita adecuar este mecanismo a las exigencias del derecho internacional de los derechos humanos, y especialmente en materias de procedimiento para asegurar el debido proceso, y también permita ampliar el número de autoridades acusables, para asegurar la exigencia de responsabilidad así como su legitimidad democrática.

Finalmente, es necesario hacer presente la importancia que la acusación constitucional tiene en nuestro sistema, ya que es el único mecanismo de fiscalización parlamentario que conlleva una sanción normada de naturaleza política y que consiste en la destitución del respectivo cargo, y la inhabilitación para ejercer función pública por el plazo de 5 años, sea esta de elección popular o no. Fue este el resultado en los casos, por ejemplo, de los Ministros Yasna Provoste (2008), Harald Beyer (2013) y Andrés Chadwick (2019).

³⁷ Doctor en Derecho, Universidad de Chile 2014. Profesor de la cátedra de Historia del Derechos en la misma casa de estudios.

³⁸ SASSO, F. Marcelo. La acusación constitucional: su naturaleza jurídica y los derechos fundamentales en Chile. Tesis para optar al Grado de Doctor en Derecho. Universidad de Chile. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/129790/La-acusaci%C3%B3n-constitucional-sunaturaleza-jur%C3%ADdica-y-los-derechos-fundamentales-en-Chile.pdf>

CONCLUSIONES

La exposición de estas se realizará de acuerdo a los alcances históricos del rol fiscalizador de la Cámara de Diputados, el debate de si estamos frente a control o fiscalización, sobre los mecanismos de control establecidos en la legislación actual y una conclusión final.

A. CONCLUSIONES RESPECTO DE LOS ALCANCES HISTÓRICOS DEL ROL FISCALIZADOR DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Respecto de la revisión de los antecedentes y material de investigación analizados, podemos concluir que de todas las funciones o roles con los que cuenta la Cámara de Diputados, el de fiscalización, si bien es uno de los más utilizados o bien es uno de los más llamativos comunicacionalmente, es al mismo tiempo uno de los mecanismos menos vigorosos para poder llevar a cabo una función efectiva de disuasión de conductas impropias por parte de los funcionarios públicos que puedan estar sujetos a dicha fiscalización, pero es el que más se utiliza en la práctica.

Luego, los mecanismos de fiscalización a lo largo de la historia constitucional de Chile avanzan desde la progresividad. Si en el régimen de la Constitución de 1833 nos encontrábamos con un rol fiscalizador de la Cámara de Diputados que nace como una forma más de controlar el poder político, no es menos cierto, que durante su vigencia se creó una República bastante

aparente, pues se conservaban algunas instituciones propias de la monarquía, se empoderaba al Presidente y, en cierta medida, se debilitaba al sistema político vigente. Este sistema en la práctica derivó en un parlamentarismo extremo, que abusaba de las instituciones de fiscalización y que termina en un sistema Constitucional como el de 1925, que desconfía profundamente de estas capacidades, lo cual fue considerado un problema por el constituyente de 1980, el cual inicia una serie de reformas que a la fecha del presente trabajo se centran entre 2005 y 2020, y que avanzan en la capacidad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, sin que por ello se pueda considerar un sistema agotado ni pleno, pero sí que es un avance real en cuanto a las atribuciones ya establecidas.

Esta rápida mirada hacia el pasado se contrasta con los esfuerzos de la Constitución actual, que al inicio no muestra gran uso de las nuevas facultades del artículo 48 numeral 1),³⁹, pero que entrado el siglo XXI y especialmente a propósito de la reforma constitucional de 2005 avanza enormemente en el sentido de otorgar nuevas atribuciones para seguir con la tarea fiscalizadora.

B. CONCLUSIONES SOBRE EL DEBATE DE CONTROL O FISCALIZACIÓN

En materia de conceptualización del rol fiscalizador de la Cámara de Diputados, una conclusión que quisiéramos rescatar es el del debate observado sobre fiscalización o control. Nos pareció especialmente relevante porque determinar la procedencia o no de ambos conceptos en el llamado a la fiscalización que el constituyente hace a la Cámara de Diputados nos permite abrir

³⁹ Por ejemplo, en materia de acusaciones constitucionales, en sólo 4 de ellas se ha llegado a la destitución de la autoridad acusada durante la vigencia de la Carta de 1980 (contra el Ministro de la Corte Suprema, Hernán Cereceda, en 1993, la Ministra de Educación, Yasna Provoste, en 2008, el Ministro de Educación Harald Beyer en 2013 y el Ministro del Interior Hernán Chadwick en 2019).

posibilidades en cuanto a los alcances administrativos y constitucionales de este rol fiscalizador. En nuestra opinión, el rol de fiscalización si bien no termina en una sanción efectiva porque el Congreso carece de tal facultad, si al menos logra de cara a la ciudadanía transparentar aquellos actos, hechos , etc. que estén reñidos con lo que se entiende es la correcta gestión, administración, control, ejecución, entre otros, de las autoridades vinculadas al Ejecutivo.

C. CONCLUSIONES SOBRE LOS MECANISMOS DE CONTROL ESTABLECIDOS EN LA LEGISLACIÓN ACTUAL

A la luz de los antecedentes recopilados y estudiados, es posible advertir que las formas de institucionalidad que tienen los diversos mecanismos de fiscalización son un reflejo de cómo el ordenamiento jurídico tiende hacia la diferenciación entre responsabilidad política y responsabilidad constitucional, señalando en casos como los informes y las acusaciones constitucionales un claro límite entre dónde llega la responsabilidad administrativa y dónde la responsabilidad política, sin entremezclar dichas responsabilidades. Sin embargo, dado que el concepto de responsabilidad constitucional tampoco tiene una configuración normativa expresa en el texto constitucional chileno, existe la tendencia a confundir aquella con la responsabilidad penal, cosa que fue expresamente rechazada en la Comisión Ortúzar.⁴⁰

Por último, cabe destacar el uso de argumentos fundados en la infracción de derechos fundamentales (libertad personal, derecho de reunión, derecho a la educación, entre otros), como

⁴⁰ La Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República, mas conocida como Comisión Ortúzar, debido al nombre de su presidente Enrique Ortúzar, tuvo por finalidad preparar el anteproyecto de la Constitución de 1980.

fundamento de las acusaciones constitucionales, lo que da cuenta del efecto de aquellos sobre el instituto de la acusación constitucional. Del mismo modo, destaca la invocación de normas del derecho internacional convencional ratificado por Chile, como fundamento de acusaciones, como aquella contra el General Pinochet en 1998, lo que demuestra un avance en el esfuerzo por ampliar el abanico de fundamentación de las acusaciones.

Respecto de los demás mecanismos de fiscalización, podemos señalar que, si bien en la práctica son muy utilizados, no es mucho lo que se discute o estudia sobre ellos ya que no resultan tener tanto impacto en su resultado como la acusación constitucional. A pesar de que estos mecanismos de fiscalización con que cuenta la Cámara de Diputados han sido reformados, desarrollados y detallados en las sucesivas reformas constitucionales, lamentablemente, al no considerar sanciones, ni dar herramientas que tiendan a ellas, se han convertido en lo que popularmente se conoce como “un león sin dientes”, razón por la cual al ejercerlos no se busca solucionar o aportar a la solución del problema de fondo, sino que en la mayoría de los casos, solo tiene por objeto desestabilizar al gobierno de turno como es el caso de la citación a los Ministros de Estado o bien obstaculizar el ejercicio de la función pública con constantes solicitudes de información que no en la práctica no llevan a nada.

D. CONCLUSIONES GENERALES

De todo lo señalado anteriormente, y a modo de cierre de las conclusiones aquí expuestas, vemos que por una parte es innegable que nunca el ordenamiento jurídico nacional ha dejado de lado su deber de vigilar a los órganos del Estado que podrían generar graves daños a la República

y su población. De una u otra manera, con aciertos y errores, la institucionalidad se ha fijado permanentemente la meta de fiscalizar y evitar el abuso de poder, meta esencial de toda democracia. Sin embargo, esta búsqueda hoy tiene aún ciertas prácticas que se contraponen al verdadero objetivo que debiera tener el ejercicio de este rol de la Cámara de Diputados, es decir, frenar los excesos del ejercicio del poder por parte de quien lo detente. Es por esta razón que, este control o fiscalización debe existir independiente del régimen de gobierno que tenga el país. El ejercicio abusivo del poder es un problema grave del que puede adolecer la sociedad y requiere urgente evitar que se extienda, y así lograr que desaparezca, ese debiera ser el principal objetivo de todo órgano que ejerce control o fiscalización sobre otro.

Finalmente, y luego de lo señalado precedentemente, resulta necesario e importante advertir a necesidad de que el Congreso, y en particular la Cámara de Diputados objeto de análisis del presente trabajo, utilice de forma correcta los mecanismos legales que le son entregados, sin abusar de ellos ni mal utilizarlos, porque de esta forma también se terminan deslegitimando. La gestión y esperanzas en que nuevas instituciones aparezcan para asegurar estos objetivos será la meta entonces para que nuevas generaciones avancen en esta materia.

BIBLIOGRAFÍA

BERRIOS, F. y GAMBOA, R. [200-]. El Congreso Nacional chileno y el ejercicio de sus funciones legislativa y fiscalizadora (1990-2006). Revista de Ciencia Política, N° 47. Páginas 99 a 125.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. [s.f]. Atribuciones de fiscalización de la Cámara de Diputados, concepto de funcionario público, y naturaleza jurídica de los notarios públicos. https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/19569/5/BCN_Informe%20Notarios_funcionarios2mp_v3_v3.pdf

BIDART, H. José. 2012. Antecedentes sobre el establecimiento y reforma de la “Atribución exclusiva de la Cámara de Diputados en la fiscalización de los actos del Gobierno” establecida en el artículo 52 número 1 letra a de la Constitución de 1980. En: Congreso Nacional. Libro homenaje al profesor Alejandro Silva Bascañán, Asociación Chilena de Derecho Constitucional. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

BRODERICK, A. 1974. The Politics of Impeachment. American Bar Association Journal. Vol. 60, No. 5 (May, 1974). <https://www.jstor.org/stable/25726736>

CARRASCO, D. S. 2012. El Congreso Nacional de 1811 y la transición política de su época. En: Congreso Nacional. Libro homenaje al profesor Alejandro Silva Bascañán, Asociación Chilena de Derecho Constitucional. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

CAZOR, A. K. 2001. Fundamentación y control del acto de gobierno en Chile. Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile, Volúmen XII, N° 2, pág. 91 a 114

CEA, E, J. 2013. Derecho Constitucional Chileno, Tomo III. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile.

DÍAZ DE VALDÉS, B. R. 2012. Acusación Constitucional y debido proceso. En: Congreso Nacional. Libro homenaje al profesor Alejandro Silva Bascañán, Asociación Chilena de Derecho Constitucional. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

FERNÁNDEZ, V. E. 1981. Diccionario de derecho público. Buenos Aires, Astrea.

FERRADA, B. J. 2002. La Reforma Constitucional a la Fiscalización Parlamentaria en la Constitución de 1980: un análisis preliminar. Ius et Praxis, V. 8, N° 1. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000100025

FERRADA, B. J. 2003. La fiscalización de la Cámara de Diputados en el Proyecto de Reforma Constitucional. Revista de Derecho Público, N°65. <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/42463>

GAMBOA, V. R. 2005. Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en el presidencialismo latinoamericano y chileno. Un análisis crítico de la literatura. Revista de Derecho Público, N° 67. <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/41330/42876> .

GARCÍA, B. A. 2006. Comisiones especiales investigadoras de la Cámara de Diputados. Revista de Derecho Público, N°76. <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/35377>

GARCÍA, B. A. 2011. Fiscalización Parlamentaria de los actos de gobierno. Revista de Derecho Público, N° 75. <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/36632>

GARCÍA, B. A. 2012. Citación a Ministros de Estado por la Cámara de Diputados: Interpelaciones. En: Congreso Nacional. Libro homenaje al profesor Alejandro Silva Bascuñán, Asociación Chilena de Derecho Constitucional. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

GARCÍA, R. J. 2008. Del principio de la división de poderes. En Revista de Estudios Políticos (Nueva época), N° 108. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/46633>

GARCÍA, R. J. 2017. La función parlamentaria de control a caballo de parlamentarismo y presidencialismo. En Revista de Derecho Público, N° 85. <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/44961/47043>

MARTINEZ, O. G. 2012. Las Comisiones Investigadoras de la Cámara de Diputados. En: Congreso Nacional. Libro homenaje al profesor Alejandro Silva Bascuñán, Asociación Chilena de Derecho Constitucional. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

MONTESQUIEU, C. 2003. Del Espíritu de las Leyes. Madrid, Editorial Alianza.

NAVARRO, B. E. 1991. La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, XXI Jornadas de Derecho Público 1990. Revista de Derecho Público, Vol. III, N° 49. <https://revistas.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/43533/45535>

NOGUEIRA, A. H. 2012. Consideraciones sobre la acusación constitucional en la Carta Fundamental vigente. En: Congreso Nacional. Libro homenaje al profesor Alejandro Silva Bascuñán, Asociación Chilena de Derecho Constitucional. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

OLGUIN, A. C. 2003. La función fiscalizadora de la Cámara de Diputados de Chile. Revista Chilena de Administración Pública, N°5. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2255071>

PARVEX, F. [s.a.]. Acusación Constitucional en Chile: ¿Mecanismo jurídico o político?. Diario Constitucional. <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/acusacion-constitucional-en-chile-mecanismo-juridico-o-politico/>>

PEREZ, A. A. 2008. Para conocer mejor el Constitucionalismo Norteamericano. Revista Española de Derecho Constitucional, N° 82, páginas 407 a 434.

PEREZ, L. A. 2000. ¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. América Latina Hoy, N°. 26. Universidad de Salamanca. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30802607>

RIVERA, N. T. 2006. Congreso Nacional -integración y fiscalización parlamentaria. Revista de Derecho Público, N° 68. <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/40296>.

SILVA, B. A. 2000. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo VI. Santiago, Editorial Jurídica.

SASSO, F. M. 2014. La acusación constitucional: su naturaleza jurídica y los derechos fundamentales en Chile. Tesis para optar al Grado de Doctor en Derecho. Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/129790/La-acusación-constitucional-su-naturaleza-jur%C3%ADdica-y-los-derechos-fundamentales-en-Chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

SOTO, K. E. 1994. El Artículo 48 N°1 de la Constitución “Fiscalizar los actos del gobierno”, su sentido y alcance. Revista de Derecho Público, vol. 1. <https://revistas.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/43373/45358>

SOTO, V. S. 2018. La vieja y la nueva separación de poderes en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Estudios Constitucionales, vol. 16, N° 2. Santiago, Centro de Estudios Constitucionales. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002018000200449&script=sci_arttext

VERGARA, B. A. 2018. Autoridades administrativas independientes (agencias). Mito y realidad de un modelo conveniente para Chile. Revista de Derecho Administrativo Económico, N° 25. <http://redae.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/3502/3294>

VARGAS, C. A. 2018. La acusación constitucional en el sistema político. Potenciales implicancias de su aplicación como mecanismo de control político. Asesoría parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional. N° SUP 116509.

WALDRON, J. 2013. Separation of Powers in Thought and Practice. Boston College Law Review, Vol. 2, N° 54. <https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3289&context=bclr>

NORMAS

- Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile. 2020. https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/reglamento.pdf
- Constitución de la República de Chile. 1833. Biblioteca del Congreso Nacional. <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/17685/5/237986.pdf>
- Constitución de la República de Chile. 1925. Biblioteca del Congreso Nacional. <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/17659/1/Constituci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20de%20Chile.%20promulgada%20el%2018%20de%20septiembre%20de%201925.pdf>
- Constitución Política de la República de Chile. 1980. Biblioteca del Congreso Nacional. <http://bcn.cl/1uva9>
- Actas de las sesiones de la Comisión de Estudios de la Constitución de 1925, Sesión de 6 de mayo de 1925. <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/19686/5/34309b.pdf>