



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE DERECHO

PROGRAMA DE MAGÍSTER EN DERECHO,
MENCIÓN DERECHO PÚBLICO.

"Domesticando la Excepción: La Fiscalización Parlamentaria en el Estado de
Catástrofe por COVID-19 en Chile"

Diego Andrés Almarza Lizama

RUT 18.105.429-9

Profesor Guía: Leonardo Cofré Pérez

Santiago

Septiembre, 2023

“For most of us, design is invisible. Until it fails” (Mau et al., 2004).

Abreviaturas:

Art(s): Artículo(s)
c. / cc.: Considerando(s).
CADH: Convención Americana de Derechos Humanos
CENC: Comisión de Estudios para la Nueva Constitución
CGR: Contraloría General de la República
Constitución/CPR: Constitución Política de la República vigente
Constitución de 1833: Constitución Política de la República de 1833
Constitución de 1925: Constitución Política de la República de 1925
Constitución de 1980: Constitución Política de la República de 1980
CORFO: Corporación de Fomento de la Producción
COSENA: Consejo de Seguridad Nacional
CEI: Comisión Especial Investigadora
COVID-19: Coronavirus.
CPR: Constitución Política de la República
D.: Decreto
DDFF: Derechos Fundamentales
DDHH: Derechos Humanos
DFL 725: Código Sanitario
DFL: Decreto con Fuerza de Ley
DS: Decreto Supremo
ESPIL: Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional
FFAA: Fuerzas Armadas
inc. inciso
L. Ley
LOCBGAE: Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado

LOC CAR: Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile
LOC CGR: Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República
LOC FFAA: Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas
LOC: Ley Orgánica Constitucional
LOCEEX: Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción
LOC CN: Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.
LQC: Ley de Quórum Calificado
MINSAL: Ministerio de Salud
RE: Resolución Exenta
OMS: Organización Mundial de la Salud
ONU: Organización de Naciones Unidas.
RCD: Reglamento de la Cámara de Diputados.
Pár. Parágrafo
PDI: Policía de Investigaciones de Chile
PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
RAE: Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española
RE: Resolución Exenta
S. Sesión (CENC)
SCA: Sentencia de Corte de Apelaciones
SCS: Sentencia de la Corte Suprema
ss. Siguiendo
STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
TC: Tribunal Constitucional.

Índice

Abreviaturas:	3
Índice	4
Introducción.....	8
Capítulo I: marco teórico de la supervisión legislativa en contextos de excepción constitucional.	18
1.El estado de excepción: fundamentos teóricos y su relación con el COVID-19.	18
2.Separación de poderes y excepción constitucional.	29
3.Fundamentos teóricos contemporáneos de la supervisión legislativa en contextos de excepción contemporánea.	37
Capítulo II: la función de fiscalización parlamentaria en el modelo chileno de excepción constitucional de catástrofe.....	42
1.La regulación del estado de catástrofe en la constitución de 1980 y la fiscalización del congreso.	46
2.Las dimensiones y elementos que componen la fiscalización parlamentaria.	47
a.Dimensiones de la fiscalización parlamentaria.	48
i. Cognoscitiva o “ <i>fact-finding</i> ”	48
ii. Participativa o no-deliberativa.	49
iii. Deliberativa.....	49
b.Los sujetos de la fiscalización parlamentaria.	50
c.El objeto de la fiscalización parlamentaria.	51
d.Parámetro y finalidad de la fiscalización parlamentaria.	52
Capítulo III: herramientas de la fiscalización parlamentaria.	54

1.Oficios y Solicitudes De Antecedentes:	54
a..... Definición:	54
b..... Regulación:	54
c..... Procedimiento:	55
2.Proyectos de acuerdo y resolución.	57
a..... Definición:	57
b..... Regulación:	57
c..... Procedimiento:	57
3.Comisiones especiales investigadoras.	58
a..... Definición:	58
b..... Regulación:	59
c..... Procedimiento:	59
4.Citación a ministros de estado (o "interpelaciones").	63
a..... Definición:	63
b..... Regulación:	63
c..... Procedimiento:	64

5.La	acusación	constitucional.	66
a.....		Definición:	66
b.....		Regulación:	66
c.....		Causales:	67
d.....		Procedimiento:	67

Capítulo IV: Aspectos empíricos sobre el ejercicio de la función fiscalizadora de la cámara de diputados durante el estado de catástrofe decretado en Chile por la pandemia de COVID-19.....72

1.Oficios	y	solicitudes	de	antecedentes.	73
-----------	---	-------------	----	---------------	----

Figura N° 1: Oficios emitidos entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021 relativos a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe. 73

Figura N° 2: Oficios entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021 relativos a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe, según si el origen es de diputada/o(s) del oficialismo o de oposición. 74

Figura N° 3: Oficios entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021 relativos a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe, por parte de partidos del oficialismo. 74

Figura N° 4: Oficios entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021 relativos a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe, por parte de partidos de oposición o independientes. 76

Figura N° 5: Entidades receptoras de oficios entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021 relativos a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe..... 77

Figura N° 6: Resoluciones aprobadas entre 2020 y 2021 relativas a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe. 78

Figura N° 7: Resoluciones aprobadas, desagregadas entre respondidas y pendientes relativas a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe.	79
2.Comisiones investigadoras relativas a la fiscalización de la gestión del gobierno en relación con el COVID-19 y el Estado de Catástrofe.....	79
a.CEI N°s 47: “De los actos del Gobierno en relación con los impactos sanitarios, económicos, sociales y laborales que la pandemia por la enfermedad COVID-19 ha provocado en el país” y 48: “De los actos del Gobierno relacionados con el estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, decretado por la pandemia COVID-19, en temas sanitarios, económicos y de orden público”.	79
b.CEI N° 50 “Comisión Especial Investigadora de actos que pudieren significar una reducción injustificada de inscripciones de defunciones respecto de las defunciones efectivas, a causa de la enfermedad Covid-19”.....	81
c.CEI N° 51: “Actos del Gobierno en relación con alza de energía eléctrica durante la pandemia por Covid-19.”	82
d.CEI N° 53: “Comisión Especial Investigadora de actos de gobierno, relacionados con la habilitación de inmuebles para la instalación de hospitales de campaña o para hospedaje de enfermos Covid-19, y en especial, el arrendamiento de ‘Espacio Riesco”.....	83
3.Tabla N° 1: Acuerdos relativos a materias de covid-19 entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021.....	85
2.Tabla N° 2: Interpelaciones entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021.....	85
4.Tabla N° 3: Acusaciones constitucionales deducidas durante la vigencia del estado de catástrofe en Chile por la pandemia de COVID-19.....	87
5.Comentarios sobre los datos recopilados en relación al ejercicio de la función fiscalizadora en el contexto del estado de catástrofe decretado por la pandemia de COVID-19 en Chile.....	87
Capítulo V: Conclusiones y discusión.	96
Bibliografía.....	106

Introducción.

La presente tesis aborda un análisis de las facultades de fiscalización ejercidas por la Cámara de Diputados en Chile en el marco del estado constitucional de catástrofe decretado entre el 18 de marzo de 2020 y el 30 de septiembre de 2021 debido a la pandemia de COVID-19. El estudio se enfoca en las insuficiencias y tensiones inherentes a los mecanismos de fiscalización, examinados a la luz de la dogmática constitucional contemporánea, la normativa particular que regula dichos mecanismos de fiscalización y el análisis empírico de datos sobre su ejercicio. Este enfoque permite no solo un diagnóstico del estado actual del marco de supervisión parlamentaria en situaciones excepcionales, sino que también sirve para argumentar la necesidad de vigorizar dicho control y la introducción de innovaciones en base a la experiencia local y comparada.

La pandemia derivada del virus SARS-CoV-2 ha cobrado innumerables vidas, con una cifra cumulativa aproximada de 416.614.051 contagiados y 5.844.097 muertes a nivel global (WHO, 2022) y es comparable a otras grandes epidemias de la historia humana en cuanto a la cantidad de infectados y fallecidos, pero tiene características únicas en relación con los complejos y perniciosos efectos económicos (NICOLA, et. al. 2020), socioeconómicos (NARAYAN, et al. 2022), políticos y jurídicos. Más allá de la intensidad de sus efectos y consecuencias, existe evidencia científica de que las pandemias como fenómeno natural aumentarán en frecuencia, pasando de un 38% acumulativo en la vida de una persona a casi el doble en las próximas décadas (MARANI, KATUL, PAN y PAROLARI, 2021). Los estudios epidemiológicos que indican una mayor frecuencia y necesidad de preparación ante pandemias no se circunscriben al fenómeno del virus SARS-CoV-2, sino que está vinculado a otros grandes fenómenos globales, tales como las migraciones masivas y catástrofes naturales (Ross, Crowe y Tyndall, 2015).

No es la primera vez que enfermedades ponen a prueba los límites y supuestos de las respuestas constitucionales a situaciones de emergencia. Casos anteriores como el virus H1N1 o la gripe aviar, aunque significativos, no han alcanzado la magnitud ni la intensidad de impacto del COVID-19 (Villarreal, 2020,

p. 217). Estas experiencias anteriores, pese a su relevancia, presentan diferencias sustanciales en comparación con la pandemia de COVID-19 en términos de duración, alcance y efecto en la normativa de excepción.

Esta singularidad del COVID-19 nos lleva a cuestionar los paradigmas existentes en la literatura constitucionalista sobre los estados de excepción. Tradicionalmente, dicha literatura ha centrado su análisis en situaciones de amenazas a la seguridad nacional y al orden público, tales como conflictos bélicos o desórdenes internos (Petrov, 2020, p. 76). Sin embargo, el desafío que supone una enfermedad como el COVID-19 para la salud pública introduce un 'enemigo' de características inusuales que escapa a los parámetros tradicionales de la excepcionalidad.

Los eventos que suelen justificar la excepcionalidad constitucional generalmente requieren respuestas rápidas y decisivas del ejecutivo y tienen efectos inmediatos en la vida de los ciudadanos. Sin embargo, las pandemias se manifiestan de manera más gradual, teniendo componentes epistémicos y temporales distintos, lo cual representa un desafío para determinar qué medidas y restricciones son necesarias para su control. Adicionalmente, las emergencias sanitarias no se basan en discursos belicistas sino en la protección de derechos fundamentales como la vida e integridad física. Esta base argumentativa otorga legitimidad a las intervenciones del poder ejecutivo, aunque conlleva el riesgo de interpretaciones expansivas de los límites normativos de las medidas de excepción.

En este sentido, resulta relevante analizar cómo los estados de excepción y las medidas de emergencia se insertan en un contexto más amplio de gobernanza pública mediante la aplicación de la constitución como norma. La importancia de este enfoque radica en que la constitución no sólo delinea los principios fundamentales y valores de una comunidad política, sino que también actúa como una herramienta de riesgos y gestión de crisis. Las pandemias, como eventos excepcionales, nos obligan a reconsiderar cómo nuestras estructuras normativas responden a situaciones que van más allá de la normalidad. Esto es particularmente

crítico en un mundo donde las emergencias de salud pública son cada vez más comunes y se cruzan con otros desafíos globales.

A nivel comparado, nueve de cada diez países tienen regulaciones constitucionales de excepción y aproximadamente dos tercios de las naciones soberanas han declarado estados de excepción entre los años 1985 a 2014 al menos una vez (Bjørnskov y Voigt, 2018a, p. 2). Específicamente, entre los años 1950 a 2011, la tendencia respecto a la incorporación de cláusulas de excepción constitucional relativas a desastres naturales ha incrementado desde un 6,9% a un 26,2% (Bjørnskov y Voigt, 2018b, p. 107). Estas tendencias globales, en sintonía con la creciente frecuencia de eventos excepcionales como pandemias y desastres naturales, subrayan la ascensión de la constitución como instrumento esencial de gobernanza pública, estando lejos de ceder terreno a regulaciones meramente legales o administrativas. Sin embargo, y precisamente porque la evidencia indica que las constituciones han ampliado el catálogo de provisiones específicas de excepción para enfrentar nuevas crisis, es crucial examinar los riesgos asociados a la utilización de estos mecanismos.

En este contexto, Lührmann y Rooney (2020), a través del análisis empírico de datos sobre sesenta democracias entre los años 1974 a 2016, abordan una preocupación clave en el ámbito del derecho público y la gobernabilidad democrática: el efecto de los estados de emergencia en la autocratización de los regímenes políticos. Según su estudio, la probabilidad de una erosión democrática sustancial aumenta en un 75% en los años posteriores a la declaración de un estado de emergencia. Por tanto, existe evidencia empírica sobre una correlación previamente teorizada pero no comprobada entre estados de emergencia y los riesgos de autocratización. Este fenómeno adquiere especial relevancia en el contexto de la pandemia de COVID-19, puesto que, en tanto constituye una emergencia con características fácticas anómalas respecto a otro tipo de crisis, ha presentado desafíos para los mecanismos de supervisión y equilibrios institucionales. Consecuentemente, los esfuerzos para mitigar los riesgos a la estabilidad democrática deben incluir una revisión crítica y una reconfiguración de

los marcos normativos que permiten la declaración y gestión de estados de emergencia, particularmente, en lo referente a los mecanismos de fiscalización e intervención de otros actores institucionales, tales como el poder legislativo o judicial.

Sin embargo, los riesgos para la democracia en contextos de emergencia no se limitan a la autocratización o al abuso del poder ejecutivo. Existe otro fenómeno, menos explorado, pero igualmente preocupante, conocido como "*executive underreach*". Según Pozen y Scheppele (2020, p. 609), este término describe la falta deliberada del poder ejecutivo para abordar problemas públicos significativos que está en condiciones de resolver. Este riesgo omisivo se suma a las preocupaciones sobre la erosión democrática, ya que la inacción ejecutiva puede tener efectos igualmente devastadores en la confianza pública, la capacidad estatal y la equidad social. Casos como Brasil y Estados Unidos durante la pandemia de COVID-19 ilustran cómo el "*executive underreach*" puede resultar en altas tasas de infección y mortalidad, exacerbando la crisis y erosionando la confianza en las instituciones gubernamentales. En este sentido, el oversight legislativo adquiere una doble importancia: no solo como un contrapeso a los excesos del poder ejecutivo, sino también como un mecanismo correctivo ante su inacción o insuficiencia en la gestión de crisis. Así, la supervisión legislativa se configura como un elemento clave en la reconfiguración de los marcos normativos que permiten la declaración y gestión de estados de emergencia, complementando los esfuerzos para mitigar tanto los riesgos de autocratización como los de "*executive underreach*".

En términos temporales y geográficos, la excepción constitucional como respuesta a la catástrofe sanitaria derivada del virus SARS-CoV-2 representa para Latinoamérica una serie de desafíos y riesgos coincidentes con los hallazgos de Lührmann y Rooney (2020). Estos riesgos incluyen la restricción excesiva y prolongada de derechos fundamentales, la concentración de poderes en el Ejecutivo y/o figuras comisarias, la militarización del espacio público y sus consecuencias, así como el control social por vías convencionales o tecnológicas (Gargarella, 2020). En sintonía con estas dimensiones de vulnerabilidad, el rol del

Legislativo en Latinoamérica, como órgano de representación democrática, generador de legislación y agente de control, es fundamental, según lo señalan Barragán, García y Alcántara (2021). Cabe resaltar que el contexto político latinoamericano, dominado por un sistema presidencialista, exagera estos riesgos al limitar la capacidad de acción, control y supervisión del poder legislativo en contraposición al ejecutivo.

Ahondando en la complejidad de la problemática expuesta en el escenario latinoamericano, el tratamiento de la excepción constitucional adquiere matices particulares dada la experiencia histórica del Siglo XX relacionada con el uso y abuso de poderes de emergencia del ejecutivo en desmedro de la democracia. La ampliación de estos poderes entra en tensión con la ecuación democrática entre los distintos poderes del estado. Esta tensión se manifiesta no solo en las declaraciones formales de estados de excepción, sino también en mecanismos más opacos, como el uso de decretos ejecutivos de dudosa solidez legal. De esta manera, lo que enfrentamos muchas veces es una excepción de facto, que evade los controles institucionales tradicionales (Gargarella, 2020, p. 7).

Ante los riesgos que implica el otorgamiento de mayores facultades al Ejecutivo en contextos de emergencia constitucional y/o legal prolongada, es necesario estudiar el rol de supervisión del Legislativo en un contexto político, económico y social que vendría erosionado a nivel latinoamericano desde antes de la pandemia del año 2020 (Barragán, García y Alcántara, 2021, p. 23). En el caso chileno, las protestas sociales del año 2019, así como la incapacidad del Ejecutivo de sobrellevar la minoría de su sector en las cámaras y generar consensos políticos, derivó en una insatisfacción con las medidas de emergencia para paliar los efectos socioeconómicos de la crisis sanitaria, así como una intensificación de la producción legislativa del Congreso para efectos de suplir las falencias del Ejecutivo (Santos, 2021). Sin perjuicio de este fenómeno de intensificación de la producción legislativa del Congreso chileno, sostenemos que es necesario contrastar la regulación del Congreso en cuanto agente de supervisión legislativa en base a la experiencia de crisis sanitaria prolongada, cuya respuesta más significativa en cuanto objeto de

análisis fue la declaración, prórroga y uso del Estado de Excepción de Catástrofe en Chile.

Abordar la necesidad de vigorizar las facultades de fiscalización de legislativo en contextos extremos no es una tarea sencilla, debido a que la excepcionalidad en respuesta a una emergencia que amenace la vida y salud de las personas, al menos intuitivamente, requiere de acciones rápidas, enérgicas y decisivas, ámbito que típicamente se asocia con el poder ejecutivo. Ante esta situación, la respuesta tradicional del constitucionalismo liberal es pretender controlar los potenciales excesos del ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo, mediante instituciones tales como la separación de poderes, las vías específicas de fiscalización sobre el ejecutivo y los pesos y contrapesos (*checks and balances*). En este sentido, las disposiciones particulares que regulan el uso de poderes excepcionales están determinadas por un principio precautorio en sentido amplio (Sunstein, 2005, p. 4), vale decir, la idea de que es mejor regular y prevenir ciertas situaciones negativas o dañosas, incluso si la causalidad que las configura o las probabilidades de su ocurrencia son desconocidas, como lo es una emergencia de salud pública, cuyo origen es una enfermedad relativamente desconocida o la posibilidad del abuso de los poderes de emergencia por parte del ejecutivo.

Sin embargo, esta combinación de factores, a saber, la necesidad de dotar de eficacia y eficiencia al ejecutivo en la respuesta a la emergencia y los controles legislativos y judiciales, conllevan a una verdadera paradoja constitucional. Controles demasiado estrictos sobre el ejecutivo pueden mermar su capacidad de enfrentar la emergencia o generar incentivos perversos para evitar someterse a los estatutos constitucionales regulares de la excepción, mientras que una aproximación demasiado deferente puede exacerbar ciertos peligros asociados a la concentración de poder en el ejecutivo (Petrov, 2020, 75). En consecuencia, no existe una aproximación teórica o práctica que a priori entregue una solución a la problemática del balance entre el espacio decisional configurado por la excepción constitucional en favor del ejecutivo y las prerrogativas de fiscalización del legislativo, sino que cada optimización del balance entre fiscalización política y

poderes de emergencia debe tener en consideración las características particulares de cada ordenamiento. Sin perjuicio de lo señalado, la literatura que ha surgido a partir de la experiencia comparada del COVID-19 y las respuestas de emergencia de los estados ofrece innovaciones que sirven de insumo para potenciar el *oversight* legislativo en dichos contextos, cuestión que abordaremos con mayor detalle en el capítulo V de esta tesis.

En este sentido, es necesario evaluar la regulación constitucional del *oversight* legislativo chileno en el contexto de emergencia sanitaria del virus SARS-CoV-2, respecto de sus dimensiones y herramientas de control, para identificar falencias y, eventualmente, proponer mejoras en base a la labor de investigación realizada en esta tesis. El imperativo de una gobernanza eficaz en tiempos de crisis sanitaria no solo es una cuestión de interés público, sino también un desafío normativo de primera magnitud. La pandemia de COVID-19 ha revelado ciertos déficits en relación con los mecanismos legales y constitucionales diseñados para la supervisión legislativa en el contexto de emergencias prolongadas, particularmente en el contexto chileno. Estas debilidades se manifiestan en las problemáticas particulares que suscitaron ciertos aspectos de la conducción del ejecutivo durante la emergencia sanitaria que fueron el fundamento de acusaciones constitucionales, comisiones especiales investigadoras y un sinnúmero de oficios, acuerdos y resoluciones emanados desde la Cámara de Diputados a fin de fiscalizar las actividades del Ejecutivo. Por lo tanto, este estudio busca llenar un vacío en la literatura jurídica local existente, ofreciendo un análisis exhaustivo y sistemático de cómo opera la regulación constitucional de supervisión legislativa en contextos de emergencia sanitaria, con el fin de identificar tanto sus méritos como sus insuficiencias.

La relevancia de este estudio radica en que las aplicaciones prácticas que deriven del mismo, en la forma de innovaciones en el diseño de la fiscalización parlamentaria, inciden igualmente en la formulación de políticas públicas y en la toma de decisiones a nivel gubernamental. Dada la alta probabilidad de futuras pandemias, como lo sugieren diversos estudios epidemiológicos, una comprensión

clara de los mecanismos legales y constitucionales como mecanismos de gestión riesgos en un contexto de crisis es imperativa para una respuesta efectiva y conforme a los principios democráticos. A nivel académico, este trabajo no solo contribuye a la literatura jurídica en el ámbito del derecho público y constitucional, sino que también sirve como un caso de estudio para la comprensión de la interacción entre derecho y política en situaciones extremas, ofreciendo un marco analítico que puede ser aplicado en otros contextos y futuros procesos de elaboración de normas constitucionales. En este sentido, el presente trabajo aborda dos cuestiones fundamentales insuficientemente tratadas en la literatura jurídica chilena: la medida en que la normativa constitucional vigente en Chile permite un ejercicio efectivo del '*oversight*' legislativo en circunstancias excepcionales como una pandemia y el modo en que esta supervisión ha operado en el contexto de la crisis sanitaria desencadenada por el virus SARS-CoV-2.

La hipótesis central de este estudio se sustenta en una observación crítica de las facultades de fiscalización parlamentaria en Chile, particularmente en el ejercicio desempeñado por la Cámara de Diputados, durante la vigencia del Estado de Catástrofe decretado entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021. En este sentido, la investigación postula que, dadas las particularidades de emergencias complejas y prolongadas, como lo es la pandemia de COVID-19, las herramientas de fiscalización actualmente disponibles para esta cámara legislativa se revelan como insuficientemente efectivas para abordar los retos inherentes a tales situaciones excepcionales. Esta realidad no solo destaca las limitaciones del marco normativo en vigor, sino que también hace impostergable una revisión y actualización legislativa que permita fortalecer las capacidades de supervisión del parlamento en escenarios de excepción constitucional prolongada.

En coherencia con la hipótesis expuesta, el presente estudio busca responder a una serie de preguntas de investigación que se articulan en torno a la fiscalización parlamentaria en Chile durante el estado de catástrofe decretado por la pandemia de COVID-19. En primer lugar, ¿cuáles son las herramientas legales y constitucionales con que cuenta la Cámara de Diputados de Chile para fiscalizar al

Ejecutivo en contextos de excepción constitucional? En segundo término, ¿en qué medida las facultades fiscalizadoras actuales se manifiestan como insuficientes o inadecuadas para abordar las particularidades que surgen en estados de emergencia complejos y prolongados? Y finalmente, ¿qué modificaciones normativas podrían considerarse necesarias para optimizar la efectividad de la fiscalización parlamentaria en escenarios de excepción constitucional prolongada? Estas preguntas de investigación constituyen el núcleo en torno al cual se desplegará el análisis dogmático, normativo y empírico, en un intento por evaluar y proponer posibles mejoras en el marco normativo que regula la fiscalización parlamentaria en Chile.

En lo que respecta a la metodología, la presente investigación sigue un diseño metodológico mixto, que combina métodos cualitativos y cuantitativos para lograr una comprensión integral del papel de fiscalización de la Cámara de Diputados durante el estado de catástrofe en Chile. En el ámbito cualitativo, se aplica un enfoque de análisis dogmático constitucional para explorar las bases teóricas y normativas que rigen el ejercicio de las facultades de fiscalización en situaciones de excepción sanitaria. Este análisis se sustenta en una revisión de fuentes primarias, como la Constitución, leyes y reglamentos relacionados con el estado de excepción en Chile, así como literatura académica en el ámbito del Derecho Constitucional, e incorporando fuentes dogmáticas del ámbito de la Ciencia Política.

Por otro lado, en el componente cuantitativo, se lleva a cabo un análisis empírico basado en un conjunto de datos adquiridos a través de una solicitud de acceso a la información pública. Dicho conjunto incluye: 1) número e identificación de acuerdos adoptados por la Cámara en relación con la crisis sanitaria y pandemia del COVID-19; 2) número e identificación de resoluciones adoptadas en el mismo marco; y 3) número e identificación de oficios de solicitudes de antecedentes e información, todos estos durante el periodo comprendido entre el 18 de marzo de 2020 y el 30 de septiembre de 2021. A partir de estos datos, se elaboraron diversas tablas y gráficos para examinar la actividad fiscalizadora de la Cámara de

Diputados, desglosando la información por partidos políticos, alineación con la oposición o el oficialismo, entidades sujetas a fiscalización y la evolución temporal de las actividades de fiscalización.

Este enfoque metodológico mixto, arraigado tanto en el análisis dogmático-normativo como en el análisis de datos, no solo permite una visión comprensiva del fenómeno bajo estudio, sino que además contribuye al debate académico sobre las dinámicas legislativas de fiscalización en circunstancias excepcionales, específicamente en el escenario de la pandemia de COVID-19 en Chile.

El desarrollo de este estudio se articula en cinco capítulos, cada uno con una finalidad y contenido específicos. El Capítulo I ofrece un marco teórico para entender los fundamentos históricos, teóricos y constitucionales del estado de excepción y la supervisión legislativa. El Capítulo II se adentra en el caso específico del modelo chileno, examinando los aspectos normativos y dogmáticos relacionados con la supervisión legislativa en términos generales. Posteriormente, el Capítulo III proporciona un análisis exhaustivo de las herramientas legales y procedimientos disponibles para la fiscalización parlamentaria, desde oficios hasta acusaciones constitucionales, consagradas a nivel constitucional, legal y reglamentario. El Capítulo IV se centra en una evaluación empírica de estas herramientas y su ejercicio durante la vigencia del estado constitucional de catástrofe decretado por el COVID-19 en Chile, desagregando datos y ofreciendo una visión de su uso en el tiempo y por las respectivas bancadas políticas que componen la Cámara de Diputados. Finalmente, el Capítulo V recoge las conclusiones y reflexiones finales, así como los ámbitos de mejora u optimización de la fiscalización parlamentaria a partir de esta investigación abriendo espacio para futuras discusiones en esta materia.

Capítulo I: marco teórico de la supervisión legislativa en contextos de excepción constitucional.

1. El estado de excepción: fundamentos teóricos y su relación con el COVID-19.

El propósito de este apartado es profundizar en la comprensión dogmática del estado de excepción y reflexionar sobre la necesidad de su revisión conceptual en el contexto específico de la crisis sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19. En este sentido, no nos adentraremos en un análisis histórico o en la normativa específica que lo regula, sino que centraremos nuestra atención en las dimensiones conceptuales que rodean al estado de excepción. Este ejercicio resulta imprescindible para los fines de la presente investigación, ya que provee el marco teórico para reconsiderar los mecanismos de control parlamentario en una situación que, por sus características, desafía los contornos tradicionales de los estados de excepción.

Dentro de este marco, se examinará por qué el COVID-19, con sus particularidades, representa una especie de 'anomalía' que pone en cuestión las concepciones tradicionales sobre la excepción constitucional. Este análisis, a su vez, justifica la importancia de repensar los parámetros y límites del ejercicio del poder estatal en circunstancias que no se ajustan a los modelos previamente contemplados en la doctrina y la legislación.

El escrutinio de estos aspectos no solo contribuye a un entendimiento más enriquecido sobre la naturaleza y los límites del poder estatal en escenarios de crisis, sino que también sienta las bases para las evaluaciones subsiguientes sobre la eficacia y la legitimidad de los mecanismos de fiscalización parlamentaria en tiempos excepcionales, que constituyen el núcleo de la presente tesis.

En primer término, es necesario aclarar que la legislación y doctrina han abordado la excepcionalidad en base a una doble terminología, ya sea como “estado de excepción” o como “estado de emergencia” (“state of emergency”). Sin

perjuicio de que existen numerosos factores que inciden en el empleo de una u otra denominación, para efectos del desarrollo de este trabajo optaremos por la voz “estado de excepción”, toda vez que es un término más amplio que el “estado de emergencia”, por cuanto el primero engloba a este último, el cual está vinculado mayormente a las provisiones legislativas específicas para lidiar con sucesos extraordinarios, siendo utilizado mayoritariamente en países de tradición anglosajona (Klamberg, 2020).

Para efectos de este capítulo, recurriremos al marco conceptual de Zuckerman (2006) para delimitar los tres elementos de la excepcionalidad constitucional: la “emergencia”, así como el concepto mismo de “excepción”¹ y los “poderes de excepción”. Específicamente, la emergencia constituye una amenaza fundamental y no anticipada al orden jurídico, la cual es temporal y urgente en un doble sentido, dado que requiere acciones rápidas para su combate y además es limitada en el tiempo. En consecuencia, la emergencia está compuesta de tres elementos: epistémico (dado su carácter no anticipado, repentino), temporal (la amenaza requiere de respuestas inmediatas) y un componente existencial (que la amenaza sea de tal envergadura que ponga en peligro la existencia, seguridad y/o integridad del ordenamiento jurídico).

Zuckerman (2006, p. 523) define la excepción como un concepto que presupone algún tipo de norma que la excepción viene a derogar. En este sentido, la excepcionalidad implica una suspensión, quiebre o transformación de todo o parte de las leyes formales o informales que gobiernan un orden político particular, con el fin de permitir ciertas acciones normalmente vedadas por las normas generales, posibilitando que dicho accionar se desarrollen de forma más rápida que bajo las normas que operan bajo situaciones de normalidad.

¹ Zuckerman (2006) emplea la voz “*emergency*” y “*emergency powers*”, pero como hemos señalado anteriormente, para efectos de esta tesis serán usados como sinónimos, sin perjuicio de las distinciones lingüísticas, culturales y jurídicas de cada ordenamiento y el desarrollo dogmático de cada autor en particular.

Finalmente, los poderes de emergencia constituyen aquel conjunto de reglas, normas y expectativas que determinan qué tipo de acciones son permisibles para enfrentar una emergencia en el contexto de la excepción. En consecuencia, la excepción implica el cambio o suspensión de normas fundamentales que operan en tiempos de normalidad y los poderes de emergencia delimitan qué puede hacer el estado en el espacio normativo generado por la excepción (Zuckerman, p. 523).

Para efectos de esta investigación, la pandemia de COVID-19 se alinea de manera singular con los elementos de "emergencia" que Zuckerman (2006) propone. En el ámbito epistémico, la irrupción súbita del virus y su severidad no anticipada presentaron desafíos inesperados para los sistemas gubernamentales y de salud. En lo que respecta a la temporalidad, la urgencia que requería intervenciones inmediatas y coordinadas a nivel global se torna aún más compleja debido a la incertidumbre sobre la duración de la pandemia, convirtiéndola en una emergencia "*open-ended*" que desafía las concepciones tradicionales de temporalidad en el marco de una crisis. Finalmente, desde una perspectiva existencial, el virus no solo implicó una amenaza a la vida misma y la salud de las personas, sino que a la integridad y estabilidad del orden jurídico.

El carácter "*open-ended*" de la pandemia en cuanto al elemento temporal coloca una presión adicional sobre las estructuras tradicionales de excepción constitucional. En circunstancias normales, los poderes excepcionales otorgados al ejecutivo tienen un carácter temporal definido, con la suposición de que la amenaza será resuelta o mitigada en un plazo relativamente corto. Sin embargo, la incertidumbre sobre la duración de la pandemia lleva a cuestionar la eficacia de estos marcos constitucionales para manejar situaciones excepcionales prolongadas y, por ende, exige una reconsideración del balance entre los poderes excepcionales y las salvaguardias institucionales. En suma, el contexto de la pandemia de COVID-19 no solo satisface, sino que también somete a escrutinio, los límites y capacidades del régimen de excepción constitucional tal como se ha configurado tradicionalmente.

Después de desentrañar las dimensiones conceptuales del estado de excepción en el marco teórico de Zuckerman, resulta imperativo ampliar nuestra exploración hacia cómo estos conceptos han experimentado transformaciones y enriquecimientos a lo largo de la historia y en distintos paradigmas teóricos. Este ejercicio nos permitirá comprender mejor la adaptabilidad y evolución del concepto en respuesta a circunstancias cambiantes, lo cual es particularmente pertinente en el contexto de la pandemia de COVID-19. En los párrafos siguientes, nuestro análisis se adentrará en las reflexiones de figuras intelectuales significativas desde Maquiavelo hasta Schmitt, quienes han abordado el estado de excepción desde diversas perspectivas. A medida que examinamos estas contribuciones, podremos apreciar cómo sus teorías interactúan, confrontan y, en algunos casos, reformulan aspectos del modelo romano original, añadiendo capas de complejidad y matices al concepto.

Los orígenes históricos de la excepción en Occidente radican en la antigua Roma. En situaciones de crisis, se nombraba a un dictador por un periodo determinado, una magistratura excepcional que permitiría la adopción de medidas extraordinarias. Estas podrían incluir diversas instituciones de excepción, como la declaración de 'hostis publicum', el 'Senatus consultum ultimum', los tumultos o el 'justitium' (De Rementería, 2020). Este modelo romano establecía un precedente significativo: una separación funcional entre la entidad que declara la emergencia y la que ejerce los poderes extraordinarios. Esta separación funcional entre el Senado, que declara la emergencia, y el dictador, que ejerce los poderes extraordinarios, otorga una estructura que busca regular ex ante la excepcionalidad.

Un siguiente antecedente lo encontramos en Maquiavelo, quien en 'El Príncipe' y en los 'Discursos...' desarrolla la idea de la excepcionalidad, argumentando que tanto el Príncipe como la República deben adoptar medidas extraordinarias para enfrentar circunstancias excepcionales. Este concepto, sin embargo, no aboga por una excepcionalidad sin restricciones; más bien, Maquiavelo establece un equilibrio al sugerir que el empleo de medios extraordinarios debe sopesar los objetivos de consolidación frente a la preservación del Estado.

Rousseau también aborda el tema de los poderes de excepción en 'El Contrato Social'. Argumenta que la rigidez de las leyes no debe ser tal que lleve a la destrucción del estado en circunstancias excepcionales. Al hacerlo, retoma el modelo de dictadura romana como referencia, para subrayar la importancia de contar con mecanismos que permitan la suspensión temporal del ordenamiento jurídico, con el objetivo de restablecer la normalidad (Rousseau, 2017, p. 109).

Ya en el Siglo XX, el paradigma de la excepción nos conduce a Schmitt, por cuanto dicho autor desarrolló la excepcionalidad como fundamento de la soberanía. La excepción está más allá de la norma, constituyendo una suerte de paradoja en cuanto la Constitución contendría dentro de sí una cláusula que la torna parcial o totalmente ineficaz (Gross, 2000). Schmitt distingue entre una “dictadura comisarial”, en la cual el dictador no puede modificar las leyes preexistentes, por mucho que goce de prerrogativas amplias para imponer el orden ante la crisis. En contraposición a este modelo de dictadura comisarial, está el de “dictadura soberana”, en virtud de la cual el dictador tiene plenos poderes para imponer un determinado orden, vale decir, el dictador es soberano para determinar las medidas a aplicar en pos de volver a la normalidad.

Sin perjuicio del valor teórico de la obra de Schmitt, en tanto crítica a la gran contradicción que entraña del liberalismo, que dentro de sí albergaba el mecanismo que derivaría en su fracaso (por ejemplo, el artículo 48 de la Constitución de Weimar), sostengo que el trabajo del jurista alemán debe ser comprendido en su propio contexto. Schmitt había encontrado una aporía fundamental entre hecho y norma, no resuelta ni comprendida del todo por parte del desarrollo doctrinal y liberal hasta ese momento; sin embargo, la identificación de la soberanía con el soberano, en tanto único actor soberano y decisorio en el estado de excepción, es difícilmente extrapolable a cómo se manifiestan los poderes de excepción en relación con la pandemia.

Si bien Schmitt ha sido considerado un autor clave para entender la excepción y su relación con la soberanía, es necesario cuestionar su concepción en la actualidad, particularmente en el contexto de la pandemia. La obra del jurista

alemán se debe entender en su propio contexto, es decir, aquel en el cual los supuestos de la democracia liberal estaban en una máxima tensión. A nivel jurídico, la experiencia del fracaso de la República de Weimar reveló una aporía fundamental entre hecho y norma, no resuelta ni comprendida del todo por parte del desarrollo doctrinal y liberal hasta ese momento. Sin embargo, la identificación que realiza Schmitt de soberanía con el soberano, en tanto lo concibe como el único y verdadero actor decisorio en el estado de excepción, resulta difícilmente aplicable a la situación actual.

En efecto, la pandemia ha evidenciado la necesidad de un control más eficaz y colaborativo en el ámbito de las medidas de excepción. No solo el ejecutivo, sino también el legislativo, juega un rol clave en la toma de decisiones y en el control político-jurídico de las medidas tomadas. De esta forma, es importante reconocer la importancia de contar con herramientas eficaces para el control y la fiscalización de las decisiones tomadas en el contexto de la excepción, a fin de garantizar que no se vulneren los derechos fundamentales de las personas y se respete el Estado de Derecho. Asimismo, se debe promover un diálogo más fructífero entre los distintos poderes del Estado, a fin de generar un consenso en torno a las medidas a adoptar y, de esta forma, evitar el excesivo poder discrecional del ejecutivo.

En definitiva, aunque Schmitt haya sido un autor clave en el estudio de la excepción, su concepción de la soberanía como un poder absoluto y decisorio en el estado de excepción no es suficiente para abordar la complejidad de la situación actual. La pandemia ha evidenciado la necesidad de un control más eficaz y colaborativo, y de contar con herramientas eficaces para el control y la fiscalización de las medidas adoptadas. En este sentido, es importante avanzar hacia un modelo de control que garantice la protección de los derechos fundamentales y el respeto al Estado de Derecho.

En una dimensión descriptiva, trabajos como el de Ginsburg y Versteeg (2020), sugieren que, en términos generales, la conceptualización teórica del estado de excepción como un vacío normativo, el cual es determinado por los designios de un soberano depositario de la voluntad popular, está lejos de lo que se verifica en

los hechos: una realidad normativa e institucional fundamentalmente compleja e interrelacionada, que no deja de existir o es reemplazada súbitamente por esta suerte de tabula rasa constitucional que es la excepción, sino que simplemente manifiesta su propia dinámica de manera distinta a lo que sería la “normalidad constitucional”.

Un aspecto que merece especial atención es el hecho de que la pandemia de COVID-19, al ser un fenómeno global, ha puesto en tela de juicio la idea de un 'soberano' en el sentido schmittiano del término. En una era de interdependencia global y complejidad sistémica, donde las decisiones en un país tienen efectos transfronterizos, la noción de un soberano aislado y autárquico que decide sobre el estado de excepción parece cada vez más anacrónica. En contraste con la tesis de Schmitt, la pandemia ha demostrado la urgencia de una coordinación multinivel, que involucre no solo a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial dentro de un Estado, sino también a entidades supranacionales y organismos internacionales.

Al respecto, la interacción entre diferentes niveles de gobierno y la cooperación internacional plantean un cuestionamiento directo a la dicotomía establecida por Schmitt entre 'dictadura comisarial' y 'dictadura soberana'. En un contexto pandémico, la soberanía ya no es el dominio exclusivo de una figura o institución; más bien se dispersa y se comparte entre múltiples actores, incluidas organizaciones internacionales como la OMS y acuerdos multinacionales. Por ende, resulta imperativo reevaluar la conceptualización de la soberanía en términos más matizados y contextuales.

El impacto de la pandemia en las instituciones democráticas también ofrece una lente útil para revisar la obra de Schmitt. Aunque su teoría pone de relieve las tensiones inherentes al liberalismo en tiempos de crisis, el COVID-19 ha ilustrado cómo las sociedades modernas buscan equilibrar las necesidades de eficacia gubernamental con los imperativos de rendición de cuentas y protección de derechos fundamentales. Por ejemplo, varias jurisdicciones han establecido mecanismos de revisión parlamentaria o judicial para las medidas adoptadas durante la pandemia, buscando un equilibrio entre agilidad decisional y control

democrático. Este fenómeno indica una cierta evolución en la teoría y práctica del estado de excepción, que se aleja de la visión unilateral de Schmitt y apunta hacia un modelo más pluralista y deliberativo.

En suma, aunque la teoría schmittiana sobre el estado de excepción y la soberanía ofrece valiosos instrumentos analíticos, su aplicabilidad práctica en el mundo contemporáneo, y en particular en el contexto de la pandemia de COVID-19, requiere de una revisión y actualización. La emergencia sanitaria ha subrayado la necesidad de un enfoque más colaborativo y multifacético para gestionar situaciones excepcionales, un enfoque que es más acorde con las realidades de una era globalizada y compleja.

En la búsqueda por entender las dimensiones teóricas y prácticas del estado de excepción, es imprescindible analizar la obra de Oren Gross (2006). El autor realiza una crítica a los supuestos clásicos de la teoría de la excepción como respuesta a las crisis, las cuales son conceptualizadas en base a una dialéctica dicotómica en relación con la “normalidad”. La noción de Oren Gross (2006, p. 171) sobre el supuesto errado de separación entre estados de crisis y normalidad ofrece una crítica aguda al diseño y la implementación de poderes de emergencia. Uno de los primeros errores que identifica Gross es la presuposición de que existe una clara distinción entre los periodos de normalidad y los momentos de crisis. Esta idea falaz puede tener como resultado el abuso de los poderes de emergencia. Al percibir la existencia de una línea clara que separa ambas situaciones, los gobiernos pueden verse tentados a utilizar medidas de emergencia para suprimir la disidencia o mantenerse en el poder, incluso en circunstancias que no justifican tales medidas.

Un segundo punto que Gross resalta es el peligro inherente en considerar que las medidas de emergencia son meramente desviaciones temporales de la norma. Contrario a esta noción, Gross argumenta que estas medidas pueden arraigarse en el paisaje legal y político de manera permanente. Esto tiene serias implicaciones para la integridad democrática, ya que el uso prolongado de medidas de emergencia puede restringir las libertades civiles y socavar el Estado de Derecho, alterando las premisas fundacionales de una sociedad democrática. Por

último, los poderes de emergencia no pueden separarse de los procesos políticos ordinarios y del Estado de Derecho, estando intrínsecamente interconectados. Esta falta de separación real puede abrir la puerta al abuso de los poderes de emergencia, permitiendo que los gobiernos eludan procesos democráticos y debiliten el Estado de Derecho al implementar medidas excepcionales.

Gross (2006, p. 228) advierte sobre la tendencia de los poderes de emergencia a transformarse en componentes permanentes del sistema jurídico, lo que denomina como la “normalización de la excepción”. Uno de los mecanismos más sofisticados de esta normalización es la expansión de las fronteras de la normalidad y la excepción. Gross señala que nuestra comprensión de lo que se considera 'normal' se expande para incluir medidas y poderes que previamente se veían como extraordinarios. Al hacerlo, redefine y remodela las fronteras de lo que es concebible, permitiendo la integración de nuevos y más expansivos poderes y autoridades en el marco de lo que se considera 'normal'.

Otro aspecto que contribuye a la normalización de los poderes de emergencia es su incorporación como características permanentes del sistema jurídico. Según Gross (2006, p. 228), las medidas inicialmente consideradas temporales y excepcionales pueden volverse arraigadas y prolongadas, desdibujando la distinción entre el estado de excepción y el orden legal regular. Finalmente, la normalización también se ve impulsada por la erosión de las normas y las instituciones democráticas. Gross argumenta que la implementación de medidas de emergencia sin un escrutinio o rendición de cuentas adecuados puede minar los valores democráticos y los derechos humanos. Este proceso resulta especialmente peligroso cuando se emplean poderes de emergencia para suprimir la disidencia o marginar a grupos minoritarios.

A medida que exploramos la erosión de los fundamentos democráticos, es instructivo ir más allá del enfoque predominantemente jurídico de Gross y abordar la perspectiva más amplia ofrecida por Giorgio Agamben (2005). La teoría de la excepción permanente de Agamben nos desafía a considerar el estado de excepción como una matriz biopolítica que afecta tanto el orden legal como el tejido

ético y social. Este enriquecimiento conceptual nos permite adaptarnos a las complejidades de la era contemporánea, especialmente en el contexto de la pandemia de COVID-19. Agamben lleva el concepto más allá del ámbito jurídico para conceptualizarlo como una forma de gobierno basada en la violencia pura, lo que se materializa de manera particularmente dramática cuando la excepcionalidad constitucional sanitaria otorga a los gobiernos un poder inusitado sobre la vida y la libertad individuales.

De esta forma, el Estado de Excepción, reduce a las personas a lo que el autor denomina “homo sacer” (o “mera vida”), es decir, una categoría humana despojada de derechos, respecto de la cual se puede decidir la continuidad de la vida o no. En términos prácticos, esto se refleja en la pandemia de COVID-19 cuando el ejecutivo adopta decisiones que afectan el acceso a cuidados de salud, cuarentenas e incluso restricciones de movimiento, todo bajo el pretexto de un bien mayor: la salud pública.

En este sentido, la expresión más pura del ejercicio de la soberanía mediante el estado de excepción descansa fuertemente en la capacidad de decidir quiénes deben morir (Mbembe, 2013); el soberano debe controlar la mera vida y mortalidad como manifestaciones de poder. En términos concretos, los seres humanos marginalizados, que son objeto de la decisión excepcional, son relegados a “zonas de muerte”, espacios materiales y jurídicos de condiciones inhumanas. Este concepto adquiere un nuevo significado en el contexto de la pandemia de COVID-19, en el que es posible observar cómo algunas comunidades o grupos sociales son más vulnerables a las medidas de excepción que otros, evidenciando una forma moderna de “zonas de muerte” bajo el estado de excepción sanitaria.

La conceptualización de de la excepción como un fenómeno permanente nos conduce necesariamente a una reflexión fundamental sobre el uso de la excepcionalidad constitucional como respuesta ante la pandemia de COVID-19. Las decisiones excepcionales que adopta el ejecutivo en función de la salud pública finalmente se traducen sobre quién debe morir, bajo qué circunstancias o supuestos

y cuándo son admisibles las intervenciones radicales sobre los cuerpos de los humanos sometidos a ese poder soberano.

En consecuencia, la habilitación de poderes extraordinarios en el ejecutivo implica una concesión sobre la vida misma de los ciudadanos: cuántas camas críticas se dispondrán, a qué segmentos de la población distribuiremos las vacunas o medicinas, si permitiremos la realización de ciertas actividades económicas, religiosas, deportivas o si limitamos fuertemente el derecho de reunión en el espacio público o privado. Esta última observación se torna crucial en el contexto de la pandemia, donde el acto de “decidir quién debe morir” se ha convertido en una decisión administrativa cotidiana, filtrada a través de protocolos y directrices médicas.

Depositar mayoritariamente estas cuestiones críticas netamente en el ejecutivo requiere una reflexión general sobre si podemos dotar de mayor legitimidad, deliberación y escrutinio a la excepcionalidad sanitaria. Sostengo que es posible pensar como espacio para controlar y habilitar estas decisiones colectivas mediante el poder legislativo, en cuanto órgano que detenta poder político, cuyo principal elemento es su naturaleza representativa. En el escenario de COVID-19, este argumento cobra una relevancia aún mayor, dado que la supervisión legislativa se convierte en una salvaguarda necesaria contra posibles abusos del poder ejecutivo y garantiza una representatividad más amplia en las decisiones que afectan la vida y la libertad.

Antes de adentrarnos en el análisis de la separación de poderes y la excepción constitucional, es crucial entender que la conceptualización de la excepción hasta ahora realizada sienta las bases para una discusión más detallada y especializada sobre la necesidad de mecanismos de contrapeso en estados excepcionales. De hecho, los estados de excepción, particularmente en el contexto de una crisis sanitaria como el COVID-19, nos presentan un conjunto de dilemas éticos y políticos que cuestionan las premisas básicas de la separación de poderes, instando a una revisión crítica de su aplicabilidad y eficacia en tales circunstancias.

La importancia de considerar la excepcionalidad y los mecanismos de control político sobre esta en el marco del COVID-19 no es meramente académica o teórica. Se trata de una preparación conceptual indispensable para abordar cómo la separación de poderes interactúa, se modifica o incluso se suspende en situaciones excepcionales. Este enfoque permite establecer un diálogo académico pertinente entre la teoría y la praxis, pues ofrece el escenario ideal para evaluar la robustez del sistema de separación de poderes en los momentos en que la democracia se encuentra más amenazada.

En este contexto, los poderes extraordinarios otorgados al ejecutivo para lidiar con la pandemia de COVID-19 exigen un examen crítico de cómo los demás poderes del Estado, especialmente el legislativo, pueden ejercer supervisión, control y, en última instancia, un contrapeso a tales prerrogativas. Es aquí donde la separación de poderes y la excepción constitucional convergen en un campo de estudio especialmente pertinente para este análisis. Por lo tanto, lo que sigue en este trabajo es un intento de comprender cómo el poder legislativo puede actuar eficazmente como fiscalizador del poder ejecutivo en situaciones de emergencia sanitaria, cuestión que nos obliga a comprender que dicha función está vinculada con la doctrina de la separación de poderes.

El marco conceptual hasta ahora establecido cumple con el objetivo de justificar la relevancia de una discusión más focalizada sobre la separación de poderes en contextos de excepcionalidad constitucional. Abordar este tema en el clima de urgencia y excepción que ha caracterizado la gestión de la pandemia de COVID-19 no es solo oportuno, sino absolutamente crucial para la integridad de las instituciones democráticas y el estado de derecho, particularmente, considerando que Chile se encuentra en un proceso de reflexión y elaboración de normas constitucionales que puedan reemplazar la Constitución de 1980.

2. Separación de poderes y excepción constitucional.

La evaluación de los fundamentos teóricos inherentes a la separación de poderes adquiere una relevancia significativa en el marco del estado de excepción

constitucional desencadenado por la pandemia de COVID-19. En este apartado, abordaremos cómo la excepcionalidad pandémica ha implicado otorgar al Poder Ejecutivo una extensión de sus prerrogativas normativas y adjudicativas por medio del estado de catástrofe. Esta alteración en la distribución tradicional de poderes señala el surgimiento de desafíos en la eficacia de los mecanismos de fiscalización parlamentaria y en la aplicación de los sistemas de pesos y contrapesos institucionales.

En este entorno de ampliadas competencias del Ejecutivo, resulta crucial revisar cómo los fundamentos de la separación de poderes se proyectan, adaptan y se interpretan como parámetro evaluativo. Es en este escenario donde la excepcionalidad sanitaria potencia el riesgo de un desequilibrio en la relación entre los poderes del Estado, destacando la urgencia de reforzar los instrumentos que aseguran este equilibrio. En este sentido, las dimensiones prácticas de esta doctrina, específicamente la fiscalización parlamentaria y los pesos y contrapesos, adquieren una relevancia renovada.

Por lo tanto, el objetivo de esta sección es ofrecer una reivindicación del principio de separación de poderes como un parámetro válido y necesario para conceptualizar y fundamentar la fiscalización legislativa en tiempos de crisis. Se hará énfasis en la importancia de robustecer la fiscalización parlamentaria como un mecanismo esencial para preservar la integridad del orden constitucional. Este robustecimiento no solo responde a una necesidad teórica, sino que adquiere un carácter imperativo y práctico, actuando como una salvaguarda contra la erosión del equilibrio constitucional en situaciones excepcionales.

En la continuación de nuestro análisis, resulta útil recurrir a la perspectiva de Gross (2006, p. 313), quien identifica la importancia de reajustar los modelos constitucionales en circunstancias de emergencias prolongadas y complejas, como es el caso de la pandemia de COVID-19. Según Gross, independientemente del enfoque adoptado por la constitución —ya sea operar bajo legislación ordinaria ('business as usual'), adaptar elementos del sistema jurídico (acomodación) o incluso considerar acciones extra legales— es fundamental recalibrar los

mecanismos de control para asegurar un grado aceptable de 'accountability', transparencia y legitimidad democrática en la toma de decisiones.

Es en este marco donde la doctrina de la separación de poderes resurge con renovada importancia. Este principio constitucional, central en tiempos de normalidad para el equilibrio de los poderes del Estado, debe ser meticulosamente revisado y fortalecido. La expansión de las prerrogativas del Ejecutivo durante los estados de emergencia, especialmente en lo que respecta a la suspensión o limitación de derechos fundamentales, pone en cuestión este equilibrio y reclama una interpretación y aplicación cuidadosa del principio de separación de poderes. En otras palabras, la adaptabilidad y robustez de este concepto resultan esenciales para alcanzar los objetivos de 'accountability', transparencia y legitimidad democrática que Gross identifica como cruciales en situaciones excepcionales.

Es aquí donde la noción de la excepcionalidad como un 'agujero negro legal', propuesta por Dyzenhaus (2006, p. 38), ofrece un marco analítico valioso. Dyzenhaus conceptualiza este fenómeno como la suspensión autocontenida en la norma constitucional, revelando una aporía constitucional intrínseca. Sin embargo, este concepto no es meramente una abstracción teórica; por el contrario, pone de relieve las cuestiones cruciales inherentes al uso de la excepcionalidad constitucional: cómo se diluyen o transforman los límites entre las funciones de las ramas del poder estatal en tales circunstancias. En el estado de excepción, el Ejecutivo no solo aplica y administra la ley, sino que también expande radicalmente aquellas dimensiones típicamente reservadas para el legislativo y el judicial, como la creación de nuevas normas y la adjudicación de su cumplimiento. Este fenómeno demuestra cómo el 'agujero negro legal' que constituye la excepcionalidad constitucional se convierte en una oportunidad para examinar la vigencia y utilidad del principio de la separación de poderes.

Para abordar profundizar en este último aspecto, es imperativo situar la separación de poderes en el centro de nuestro análisis dado que, en el estado de excepción, la dilución de las competencias y responsabilidades típicas de cada rama del poder plantea un reto significativo para la supervisión legislativa en contextos de

emergencia. Según Loughlin (2022, p. 2-3), la separación de poderes exige una estructuración institucional que permita limitar, dividir y balancear los poderes del Estado. El poder legislativo, en esta arquitectura, tiene un papel central. No solo es el órgano de poder político de naturaleza representativa por excelencia, sino que su accionar público canaliza dicha representatividad en el ejercicio de funciones claramente delimitadas como representación, legislación, control del ejecutivo y legitimación (Alcántara, García y Sánchez, 2005, p. 32). Su relevancia es especialmente palpable en los ámbitos legislativos y de fiscalización, que influyen directamente en la formulación y seguimiento de políticas públicas.

Ahora bien, para los fines de este capítulo, adoptaremos la definición "pura" de separación de poderes formulada por MJC Vile (1967/1998, p. 14). Según esta definición, el gobierno se divide en tres agencias o "poderes": legislativo, judicial y ejecutivo. Cada uno de estos poderes está limitado a ejercer solo las funciones que le son propias y está prohibido que incurra en las funciones de los otros poderes. Además, las personas que componen estos tres poderes deben ser distintas entre sí; ningún individuo o grupo de personas puede ser parte de más de un poder. Este diseño institucional crea un sistema de *'checks and balances'*, asegurando que ningún grupo pueda monopolizar la totalidad del aparato estatal.

En su intento por comprender el contenido, límites, y función de la separación de poderes desde una visión escéptica del constitucionalismo, Waldron (2016, p. 49) identifica tres elementos cruciales. En primer lugar, la idea misma de la separación de poderes nos remite a las teorías de Montesquieu quien, en "El Espíritu de las Leyes", establece una diferenciación tripartita de los poderes del Estado, apuntando a evitar la concentración y promoviendo un equilibrio entre los mismos (Soto, 2018). Por otra parte, Madison, en "El Federalista" N°47, adopta en parte la teoría de separación de poderes de Montesquieu, pero advierte, a partir de la constitución inglesa como ejemplo, que la separación de poderes no es absoluta. En efecto, indica que ni siquiera Montesquieu concebía una separación absoluta, sino que debía existir un equilibrio en cuanto la distribución de poderes de cada uno, concibiendo la posibilidad de que existiese agencia y control parcial entre cada uno.

El verdadero sentido de la separación de poderes implica aceptar la intervención parcial de cada uno de ellos entre sí, sin perjuicio de preservar, en términos generales, sus funciones distintivas, siendo este fenómeno no solo apropiado, sino necesario para la defensa de los poderes entre sí (Hamilton, 2001). De este modo, Madison matiza el principio de separación de poderes con la necesaria comunicación entre los distintos departamentos, así como con los pesos y contrapesos, siendo el objetivo último estas doctrinas es el constreñimiento del poder gubernamental y la maximización de la libertad individual (Loughlin, 2022, p. 46).

Esta concepción clásica, sin embargo, ha enfrentado desafíos en el contexto contemporáneo. En un Estado cada vez más regulador, las líneas divisorias entre los poderes se desdibujan. Factores adicionales como la dinámica de los partidos políticos, la globalización y el surgimiento de nuevas demandas sociales ponen a prueba la robustez del modelo tradicional (Soto, 2018; Vile, 1998).

En segundo lugar, está el principio de dispersión del poder, que tradicionalmente desaconseja la concentración excesiva de poder en una sola entidad gubernamental. Sin embargo, esta noción se ve desafiada en situaciones contemporáneas de crisis. Considérese, por ejemplo, las prerrogativas ejercidas por el poder ejecutivo en el contexto de la pandemia de COVID-19. Toques de queda, pasaportes sanitarios y otras medidas similares son decididas y ejecutadas privativamente por el poder ejecutivo, con el respaldo de las fuerzas armadas. Este escenario desafía el modelo clásico de dispersión del poder, concentrando capacidades normativas y adjudicativas en un solo ente gubernamental (Soto, 2018; Vile, 1998).

Además, el estado de excepción inherente a crisis como la pandemia expande significativamente los espacios para la generación de normas por parte del ejecutivo. En tales circunstancias, la visión tradicional de la separación de poderes, que relega la función legislativa al Congreso, se distorsiona. El ejecutivo asume un rol activo en la emisión de resoluciones que afectan una amplia gama de actividades y modulan los derechos fundamentales de los ciudadanos. Esto cuestiona

seriamente la viabilidad de un paradigma puro de separación y dispersión del poder, especialmente en situaciones de emergencia.

En tercer lugar, el principio de pesos y contrapesos es esencialmente un sistema de controles mutuos, en que se requiere la concurrencia ordinaria de una de las entidades gubernamentales respecto de las acciones de otra, permitiendo así un “veto” sobre dichas acciones. Da Ros y Taylor (2021), distinguen una definición estrecha de pesos y contrapesos, la cual se identifica con la concepción de Madison en “El Federalista” N° 51, teniendo su origen en la separación de funciones de crear, interpretar y ejecutar la legislación, organizando el gobierno de tal forma que cada agencia gubernamental, en sus relaciones mutuas, constituyan el medio a partir del cual cada agencia se contenga dentro de sus propias funciones. En esta definición, resulta esencial que, dentro de esta estructura gubernamental donde las funciones están “separadas”, que cada entidad tenga una posibilidad de veto respecto de las decisiones adoptadas entre estas.

A pesar de que la aplicabilidad directa de la doctrina de la separación de poderes en su concepción 'pura' puede ser cuestionable, dado que las circunstancias históricas y fácticas que originaron tal formulación han cambiado considerablemente respecto de las dinámicas estatales contemporáneas, concordamos con la valoración de Waldron (2016, pp. 70-71), quien sostiene que la relevancia y validez del concepto de separación de poderes en el ámbito de la teoría política y constitucional actual exceden las cuestiones meramente pragmáticas vinculadas a su aplicabilidad inmediata. Análogamente a cómo un arqueólogo examina los restos fósiles de especies extintas no para demostrar su existencia contemporánea, sino para comprender los sistemas ecológicos y evolutivos que los albergaron, el valor inherente de la separación de poderes como ideal normativo no radica exclusivamente en su manifestación empírica en la contingencia. Más bien, su importancia se encuentra en servir como un canon teórico que permite contrastar y evaluar críticamente la dinámica de las instituciones constitucionales actuales. En este sentido, la separación de poderes actúa como un modelo normativo que invita a la reflexión y al escrutinio del ejercicio del poder público, poniendo de manifiesto

las aspiraciones de una gobernanza articulada en fases sucesivas y complementarias, donde cada ámbito gubernamental opera con un grado de autonomía e integridad que, sin perjuicio de sus necesarias interrelaciones, fortalece el sistema democrático en su conjunto.

En el contexto de un estado de excepción, como podría ser una crisis sanitaria, la relevancia conceptual de la separación de poderes adquiere matices adicionales que demandan una revisión crítica. Aunque es precisamente en circunstancias excepcionales donde la doctrina enfrenta sus más severas pruebas, también es en estos contextos donde su valor normativo se vuelve más significativo. En situaciones de crisis, el poder estatal tiende a centralizarse como una respuesta rápida y efectiva a la contingencia; sin embargo, este movimiento hacia la centralización plantea riesgos importantes en relación con la acumulación de poder en manos del Ejecutivo.

La naturaleza excepcional de las crisis existenciales que afectan a los estados, precipita una reconfiguración de las dinámicas de poder institucional, en virtud de la excepcionalidad, pero esto no invalida la utilidad de la separación de poderes como un prisma analítico. Al contrario, permite un escrutinio más minucioso sobre cómo se equilibran, o desequilibran, los poderes del Estado en circunstancias que desafían la normalidad constitucional. En un estado de excepción, el Ejecutivo puede asumir facultades que normalmente corresponden al ámbito legislativo o judicial. Aquí, el ideal de separación de poderes sirve como un parámetro normativo que ayuda a evaluar la legitimidad y proporcionalidad de dichas acciones, actuando como un contrapeso al poder excepcional en expansión.

Este contrapeso es particularmente relevante para evitar lo que Dyzenhaus denomina un 'agujero negro legal,' es decir, un espacio donde las normas constitucionales pierden su fuerza reguladora y las acciones gubernamentales quedan escasamente sujetas a revisión. En este ámbito, el valor de la separación de poderes no reside únicamente en su aplicabilidad empírica inmediata, sino más bien en su capacidad para ofrecer un marco normativo que guíe la acción estatal incluso cuando los límites constitucionales parecen difuminarse.

Si bien la separación de poderes se ha defendido tradicionalmente como un salvaguardia contra la concentración y el abuso del poder estatal, es esencial no caer en lo que Adrian Vermeule llama una 'idolatría' del concepto (Vermeule, 2016, p. 69-70). Vermeule argumenta que la moderna administración del estado ha comprometido profunda y justificadamente la separación clásica de poderes. Desde su perspectiva, la noción de separación de poderes debe ser optimizada en lugar de ser tratada como una limitación sagrada e incuestionable. La optimización aquí implica considerar que los beneficios de la separación de poderes deben sopesarse contra otros bienes y consideraciones, tales como la eficacia y la experiencia de la administración pública.

Esta perspectiva invita a reconsiderar los tradicionales principios de separación de poderes en el contexto del Estado regulador moderno. En lugar de una pura dispersión del poder, Vermeule sostiene que el diseño institucional en el estado administrativo debe considerar *trade-offs* ubicuos, especialmente entre la imparcialidad y la experiencia. La ley administrativa, según Vermeule, constantemente negocia entre el ideal de una toma de decisiones no distorsionada y los niveles de actividad, la experiencia y la rapidez de la burocracia. Este enfoque busca arreglos institucionales que encarnen un 'abuso óptimo de poder', es decir, un equilibrio donde la concentración de ciertos poderes en una institución no erosione los controles democráticos ni las libertades individuales.

A modo de conclusión de las consideraciones expuestas en esta sección, una actualización del modelo clásico de separación de poderes no supone su abandono, sino más bien su adaptación a la realidad política y administrativa contemporánea. A medida que los Estados enfrentan desafíos multifacéticos, desde crisis sanitarias hasta cuestiones de seguridad global, el paradigma de la separación de poderes debe, de igual modo, ser lo suficientemente flexible como para permitir respuestas efectivas y justas a estos problemas. Sostenemos que tal flexibilidad, es menos una desviación del principio original que una necesaria evolución del mismo en respuesta a las circunstancias cambiantes.

3. Fundamentos teóricos contemporáneos de la supervisión legislativa en contextos de excepción contemporánea.

En el proceso de explorar las bases conceptuales y doctrinales de la supervisión legislativa y de la excepción constitucional, este apartado tiene el objetivo de profundizar en la intersección de estos dos fenómenos jurídicos. Como ya se anticipó en la introducción de esta tesis, se expondrán y evaluarán críticamente los planteamientos teóricos contemporáneos que de la supervisión legislativa en contextos de excepción constitucional.

En primer término, como ya revisamos en los acápites teóricos anteriores, ante determinadas crisis de orden existencial, las constituciones incorporan un 'subordenamiento normativo' que regula la activación, desarrollo y conclusión de los estados de excepción. Este conjunto de disposiciones es lo que Gross (2006) denomina 'modelos de acomodación', cuyo objetivo es concretizar, acotar y racionalizar el ejercicio del poder excepcional. En este contexto, la supervisión legislativa se erige como un mecanismo esencial para garantizar que este 'subordenamiento normativo' se mantenga dentro de los límites constitucionales y éticos, evitando desviaciones que puedan comprometer el Estado de Derecho. Así, en momentos de crisis, emerge lo que Aragón (2002) describe como una 'constitución alternativa de emergencia', un constructo que previene que la realidad fáctica se imponga sobre el orden normativo, y donde la supervisión legislativa actúa como un contrapeso crítico.

Dentro de este marco, la teoría propuesta por Vermeule (2012, p. 181) adquiere una relevancia particular, puesto que conceptualiza las constituciones como esquemas normativos diseñados para gestionar 'riesgos de segundo orden', relacionados con la distribución y ejercicio del poder institucional. En este sentido, la supervisión legislativa en contextos de crisis se configura como una manifestación práctica de la constitución como un mecanismo de gestión de riesgos. De este modo, el diseño normativo que regula las prerrogativas y relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en estados de excepción se convierte en un instrumento

crucial para mitigar riesgos específicos, que pueden ir desde la instrumentalización de poderes de emergencia hasta la inclinación hacia formas tiránicas de gobierno.

Dentro la concepción de la constitución como norma de gestión de riesgos, es necesario complementar dicha aproximación señalando que la elaboración de normas relativas a normativizar y fiscalizar los poderes de emergencia constitucionales están mayoritariamente determinados por un principio precautorio, el cual es resignificado por Sunstein (2005, p. 109) como un “principio anti-catástrofe”, es decir, aquella máxima que orienta a los reguladores a identificar los peores escenarios posibles y elegir aquella vía que los elimine, lo que generalmente implica compensaciones recíprocas respecto a otros fines, valores e intereses que se persiguen con las normas constitucionales de emergencia.

De este modo, la manifestación de una aproximación teórica que haga suya este principio precautorio, estableciendo la necesidad de reforzar los mecanismos constitucionales para la gestión de riesgos políticos en contextos de emergencia contemporánea coincidente con el enfoque de Ackerman (2004). En respuesta a los ataques terroristas de principios del siglo XXI, Ackerman aboga por un enfoque deliberativo en la evaluación y determinación de modelos constitucionales que permitan 'domesticar' la excepcionalidad, evitando su transformación en un estado permanente que derive en autoritarismo. Introduce así el concepto de 'Emergency Constitution', que propone una revisión prescriptiva del diseño normativo tradicional en favor de sistemas innovadores de pesos y contrapesos, cláusulas de continuidad con quórum de aprobación incrementales, y un rol cautelar más definido para los jueces. En el ámbito del control legal y político, Ackerman sugiere la formación de comités parlamentarios de 'oversight' compuestos mayoritariamente por miembros de la oposición, lo que fomentaría un escrutinio más riguroso y reduciría el secretismo en contextos de emergencia.

No obstante, la propuesta de Ackerman ha sido objeto de críticas. Vermeule (2007) cuestiona su viabilidad de su aproximación desde una perspectiva de diseño institucional, argumentando que los incentivos para que los legisladores regulen o se sometan a regulaciones muy rigurosas respecto a una crisis futura son bajos,

dada la indeterminación inherente a sus características y ocurrencia. Este escepticismo se refuerza en 'The Executive Unbound' de Posner y Vermeule (2011), quienes sostienen que el paradigma tradicional de pesos y contrapesos ha perdido fuerza en contextos de excepción, inclinándose la balanza hacia el poder ejecutivo. Proponen, en cambio, un enfoque en mecanismos políticos, como el fortalecimiento del sistema de partidos y la celebración de elecciones periódicas, para asegurar la responsabilidad del ejecutivo durante estados de excepción².

En consecuencia, la adopción irrestricta de mecanismos constitucionales que reflejen estos “principios precautorios”, tales como la vigorización exacerbada de las facultades de fiscalización de la Cámara de Diputados, pueden implicar una restricción excesiva del accionar del ejecutivo en contextos de emergencia. Paradójicamente, el afán por contener riesgos políticos sin considerar la totalidad de factores involucrados puede ser una “self-defeating proposal”, es decir, una propuesta prescriptiva que genera incentivos perversos para que los destinatarios de esas normas (particularmente, el ejecutivo) eviten someterse a estos estatutos, ya sea buscando estrategias jurídicas alternativas o derechamente ignorándolos (Vermeule, 2006, p. 643).

El entramado teórico expuesto tanto en este acápite como aquellos relativos a la excepcionalidad constitucional como fenómeno y la separación de poderes, manifiestan la tensión fundamental entre la posibilidad de vigorizar los mecanismos normativos de fiscalización política en contextos excepcionales y su función. Una posición “madura” a nivel constitucional optimiza y gestiona estos riesgos, considerando la mayor cantidad de factores posibles, evitando así supuestos apriorísticos u obsesiones con cierto tipo de riesgos pretendiendo obtener respuestas que sean distintas a la de un constitucionalismo precautorio, enfocado en gestionar, idealmente ex ante, riesgos políticos altamente desfavorables (v.gr.

² Es importante señalar que, aunque las críticas de Posner y Vermeule ofrecen perspectivas valiosas, su enfoque está fuertemente condicionado por el contexto jurídico y político estadounidense. Por lo tanto, aunque su literatura puede ofrecer contrapuntos interesantes al 'constitucionalismo precautorio', debemos considerar que sus propuestas prescriptivas pueden no ser completamente aplicables a la excepcionalidad constitucional observada en relación con la pandemia de COVID-19 en el caso chileno.

una mayoría opresora...), pero sin considerar la probabilidad real de su ocurrencia (Vermeule, 2014, p. 30).

En este sentido, desde una perspectiva prescriptiva, diseñar un modelo óptimo de la fiscalización parlamentaria en contextos de excepción representa un desafío que no tiene respuestas unívocas, sino que implica ponderar elementos contextuales del país en que se quiere implementar cambios en esta materia. Asimismo, se debe tratar de optimizar la fiscalización parlamentaria en contextos de excepcionalidad constitucional en atención a los diversos factores, intereses y valores involucrados, particularmente en aquellos supuestos donde la excepcionalidad se prolonga y los fines perseguidos mediante esta son de máxima prioridad (la vida misma de los ciudadanos), como es el caso de epidemias o pandemias.

Pelizzo y Stapenhurst (2013) argumentan que la efectividad del oversight legislativo es un determinante significativo tanto de la calidad democrática como del nivel de corrupción en un país. En este sentido, la supervisión parlamentaria efectiva en contextos de excepción no solo es crucial para mantener la calidad democrática, sino que también puede servir como un mecanismo de control para minimizar la corrupción y el abuso de poder por parte del ejecutivo (Pelizzo & Stapenhurst, 2013). Este argumento resalta la importancia de diseñar un modelo de fiscalización parlamentaria que sea efectivo y adaptado a las circunstancias excepcionales, como pandemias o desastres naturales.

Por otro lado, Tushnet (2007) destaca que las democracias constitucionales controlan el ejercicio de poderes de emergencia tanto a través del derecho como de la política. En ciertas condiciones, los controles políticos pueden ser más efectivos y rápidos que los controles legales, incluso en sistemas comprometidos con la supremacía parlamentaria (Tushnet, 2007). Este punto es particularmente relevante en contextos donde la excepcionalidad se prolonga y los fines perseguidos son de máxima prioridad, como la protección de la vida humana. Aquí, la agilidad y la efectividad de los controles políticos pueden ser vitales para garantizar una respuesta adecuada a la crisis.

Finalmente, el trabajo de Chiru (2023) ofrece una perspectiva empírica sobre la resiliencia del oversight parlamentario durante la pandemia de COVID-19. Chiru señala que los parlamentos han sido más efectivos en su rol de supervisión en estados con una mayor calidad de democracia y donde las reglas constitucionales y procedimentales ofrecen más espacio para el escrutinio parlamentario (Chiru, 2023). Este hallazgo sugiere que la estructura institucional y la calidad democrática del país son factores clave que deben considerarse al diseñar o reformar mecanismos de fiscalización parlamentaria en contextos de excepción.

En suma, el acápite ha establecido los fundamentos específicos que sustentan la necesidad de robustecer los mecanismos de supervisión legislativa en situaciones excepcionales. Se ha demostrado que un *oversight* efectivo es un pilar fundamental para la preservación de la calidad democrática y la minimización de la corrupción. Además, se ha argumentado que la constitución, en su rol de norma gestiona de riesgos, debe estar equipada con provisiones actualizadas que permitan una supervisión efectiva en contextos de crisis. Este imperativo se vuelve aún más crítico cuando se consideran los riesgos inherentes a situaciones de excepcionalidad prolongada, como pandemias, donde los desafíos para la democracia y el bienestar ciudadano alcanzan niveles sin precedentes. Por lo tanto, cualquier esfuerzo por reformar o diseñar mecanismos de fiscalización debe ser una tarea cuidadosamente ponderada, que tome en cuenta una variedad de factores contextuales, institucionales y políticos. Con estos fundamentos teóricos y empíricos como base, el siguiente capítulo se adentrará en la función de fiscalización parlamentaria en el modelo chileno de excepción constitucional de catástrofe.

Capítulo II: la función de fiscalización parlamentaria en el modelo chileno de excepción constitucional de catástrofe.

Revisados los fundamentos teóricos de la supervisión legislativa en contextos de excepción constitucional a partir de la teoría de la separación de poderes y los fundamentos del estado de excepción, se hace necesario revisar cuál es el modelo que se ha utilizado en Chile para superar la emergencia sanitaria producida por el Covid-19. La voz “modelo” se refiere a un marco teórico y práctico utilizado para conceptualizar poderes y regímenes de emergencia. Es una forma de entender y analizar las opciones legales disponibles para los estados para hacer frente a las crisis (Gross, 2006, p. 9). El citado autor distingue entre tres grandes categorías de análisis a fin de abordar los supuestos teóricos y manifestaciones concretas de la excepcionalidad en distintos regímenes:

1. En primer lugar, aquellos denominados “modelos de acomodación”, que son la categoría más general y común entre los distintos ordenamientos. Implica una verdadera adaptación del sistema jurídico respecto a las presiones fácticas derivadas de la emergencia a las que se ve sometido, mientras que se mantiene un cierto grado de preservación de las reglas y principios. En efecto, el autor describe estos modelos como aquellos en los cuales las estructuras legales e inclusive constitucionales se “relajan” o suspenden, en algunos casos, para efectos de dotar al estado con las herramientas para enfrentar adecuadamente la crisis (Gross, 2006, p. 17).
2. Luego, existen los modelos “business as usual”, vale decir, aquellos que no proveen de prerrogativas extraordinarias, ni suponen una desviación de los medios “normales” que tiene un sistema jurídico, el cual ya contiene dentro de sí los medios para dominar la emergencia. De este modo, la tensión entre las presiones ejercidas por la emergencia en términos fácticos y el sistema jurídico se niega, encuadrando absolutamente la emergencia dentro de los cánones normativos ya contemplados en la legislación y constitución (Gross, 2006, p. 88).

3. Finalmente, el modelo extralegal de medidas y poderes de emergencia, en el cual los oficiales estatales pueden adoptar medidas más allá de aquellas contempladas por la ley o constitución para paliar la emergencia. Este modelo presupone un elemento de candor por parte de los agentes gubernamentales, quienes deben comunicar las medidas de emergencia a la ciudadanía de manera abierta y transparente, con un enfoque en la necesidad de una ratificación, directa o indirecta, posterior a la ejecución de las medidas de emergencia, siendo el control político y la deliberación los elementos fundamentales para dotar de legitimidad a esas medidas (Gross, 2006, p. 113).

El caso chileno es un perfecto ejemplo de la confluencia de modelos que ha sido descrita: la excepcionalidad fue enfrentada con una amplia gama de herramientas jurídicas por parte del Estado y, en la medida que fue prologándose la catástrofe, se generaron numerosas leyes especiales, resoluciones, decretos y normas de diversa índole asociadas a este evento. En el caso específico del COVID-19, este modelo no es uno de acomodación constitucional pura, sino que coincide parcialmente con un modelo complejo de acomodación legislativa (Gross, 2006, p. 67), dado que depende de legislación especial de emergencia, ya sea preexistente al evento en sí, como es el caso del artículo 36 del Código Sanitario, la ley N°16.282 o aquella legislación dictada en razón de la crisis misma. Asimismo, dadas las características particulares, extensión e intensidad del COVID-19, también se ha manifestado en nuestro sistema jurídico lo que Gross (2006, p. 72) denomina “acomodación interpretativa”, es decir, que, sin mediar modificaciones o reemplazos explícitos de la normativa asociada a una determinada catástrofe, los operadores jurídicos institucionales dan giros interpretativos para facilitar las respuestas ante la emergencia.

Por otro lado, recurriremos al marco conceptual propuesto por Pasquino y Ferejohn (2004, p. 211), para efectos de determinar las principales características del modelo chileno de excepcionalidad sanitaria. Los autores plantean que los modelos modernos de poderes de emergencia están basados, en mayor o menor

medida, en el modelo romano de la dictadura, el cual contenía una serie de checks and balances en la autoridad ejecutiva. De este modo, el modelo de excepción chileno es uno que pretende regular ex ante la gobernanza de dicha excepcionalidad mediante provisiones constitucionales y legales, según las cuales la declaración, el ejercicio, el restablecimiento de la normalidad y el control de los efectos de las medidas de emergencias confluyen tanto en el ejecutivo y el Congreso, así como también en los tribunales de justicia, la Contraloría General de la República y el poder judicial, entre otros.

Bajo esta conceptualización de la tipología de los poderes de emergencia de Pasquino y Ferejohn (2004), el modelo del Estado de Catástrofe chileno puede ser descrito en los siguientes términos:

Provisión constitucional especial sobre la Excepción.	Actor constitucional correspondiente.
Declaración de la emergencia.	El Ejecutivo ³ .
Ejercicio de los poderes de emergencia (quién ejerce dichas prerrogativas y bajo qué limitaciones o habilitaciones).	El Ejecutivo, mediante los Jefes de Defensa Nacional respectivos. Artículo 41.3 CPR: “Declarado el estado de catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que designe el Presidente de la República. Este asumirá la dirección y supervigilancia de su jurisdicción con las atribuciones y deberes que la ley señale.” Esta disposición debe ser concordada con el artículo 43.3 de la CPR: “Por la declaración del estado de catástrofe, el Presidente de la República podrá restringir las libertades de locomoción y de reunión. Podrá, asimismo, disponer requisiciones de bienes, establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad y adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que sean necesarias para el pronto restablecimiento de la normalidad en la zona afectada.

³ Artículo 41.1 de la CPR: “El estado de catástrofe, en caso de calamidad pública, lo declarará el Presidente de la República, determinando la zona afectada por la misma.”

<p>El restablecimiento de la normalidad (cuánto y cómo dura la excepción).</p>	<p>Artículo 41.2 CPR: “El Congreso Nacional podrá dejar sin efecto la declaración transcurridos ciento ochenta días desde ésta si las razones que la motivaron hubieran cesado en forma absoluta. Con todo, el Presidente de la República sólo podrá declarar el estado de catástrofe por un período superior a un año con acuerdo del Congreso Nacional. El referido acuerdo se tramitará en la forma establecida en el inciso segundo del artículo 40.”</p>
<p>El control de los efectos de las medidas adoptadas en la emergencia.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. El control de las medidas adoptadas en la emergencia recae en la Catástrofe puede ser de índole informativo/político, en tanto el Presidente de la República estará obligado a informar al Congreso Nacional de las medidas adoptadas en virtud del estado de catástrofe (art. 41.2 CPR). 2. Asimismo, existe una provisión especial sobre el control judicial de la excepción, en el artículo 45 de la CPR: “Los tribunales de justicia no podrán calificar los fundamentos ni las circunstancias de hecho invocados por la autoridad para decretar los estados de excepción, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 39. No obstante, respecto de las medidas particulares que afecten derechos constitucionales, siempre existirá la garantía de recurrir ante las autoridades judiciales a través de los recursos que corresponda. 3. Las requisiciones que se practiquen darán lugar a indemnizaciones en conformidad a la ley. También darán derecho a indemnización las limitaciones que se impongan al derecho de propiedad cuando importen privación de alguno de sus atributos o facultades esenciales y con ello se cause daño”. 4. Como agentes de control constitucionalmente previstos, podemos sumar a la Contraloría General de la República, la cual, sin perjuicio de ejercer un control que no alcanza el mérito de las decisiones adoptadas, sí ejerce uno de jurisdicción sobre los actos administrativos del ejecutivo (Pallavicini, 2012). Asimismo, hay casos donde, mediante la potestad dictaminante de la Contraloría, se realiza una acomodación interpretativa vinculante sobre la administración del Estado, en relación con la Catástrofe, siendo quizá el dictamen más paradigmático de dicha forma de control el dictamen 3.610, de 2020.

1. La regulación del estado de catástrofe en la constitución de 1980 y la fiscalización del congreso.

El Estado de Catástrofe está regulado dentro de los artículos 39 a 45 de la Constitución, específicamente, en los artículos 41, 40 y 43.3. Asimismo, tiene una regulación a nivel de la Ley Orgánica Constitucional N°18.415 (particularmente, en los artículos 6°, 7°, 8°). Estas normas constituyen parte de la regulación directa del Estado de Catástrofe, aunque deben entenderse complementadas, en los hechos, con el artículo 36 del Código Sanitario y la ley 16.282.

Con respecto a la supervisión legislativa en relación con el Estado de Catástrofe, en principio, el Congreso no tiene intervención en la declaración misma de la excepción, pero sí hay ciertas hipótesis en las cuales puede dejar sin efecto la declaración. De conformidad al artículo 41, inciso segundo, de la Constitución, transcurridos 180 días desde la declaración del Estado de Catástrofe, el Congreso Nacional podrá dejar sin efecto la declaración de este, “si las razones que la motivaron hubieran cesado de forma absoluta”.

Adicionalmente, en caso de que el Presidente declare el Estado de Catástrofe por una duración superior a un año, deberá contar con acuerdo del Congreso. Este acuerdo se remite a la regulación del artículo 40 de la Constitución, vale decir, a los casos del estado de asamblea o de sitio, debiendo aprobar o rechazar la declaración en el plazo de cinco días desde su proposición, sin poder introducir modificaciones a la misma.

Finalmente, existe un deber de Información consagrado constitucionalmente, de acuerdo con el artículo 41, inciso segundo, de la Constitución, en virtud del cual el Presidente deberá informar al Congreso Nacional de las medidas adoptadas en virtud del Estado de Catástrofe.

Como podemos apreciar, la regulación propiamente constitucional de la intervención parlamentaria en el estado de catástrofe es más bien discreta, no pudiendo introducir modificaciones a la declaración misma y solo pudiendo controlar

su duración en ciertos casos límite, tales como la cesación “absoluta” de los factores que dieron origen a la declaración, o que el Presidente de la República efectúe una declaración superior a un año. En los hechos, estas hipótesis difícilmente se configuran, toda vez que las declaraciones de estado constitucional de catástrofe se efectúan por periodos de 90 días, prorrogados periódicamente.

Sin perjuicio de esta exigua regulación a nivel constitucional, para efectos de evaluar la regulación y dinámica del control parlamentario en relación con el estado de catástrofe, es necesario concordar los citados artículos que regulan propiamente esta institución de excepción con aquellas herramientas de fiscalización que ordinariamente tiene la Cámara de Diputados, como lo son las interpelaciones, las solicitudes de información, las comisiones investigadoras, entre otros.

2. Las dimensiones y elementos que componen la fiscalización parlamentaria.

En primer término, es necesario conceptualizar la dinámica de la fiscalización parlamentaria en el ordenamiento constitucional chileno. Para estos efectos, recurriremos al esquema de Sánchez (2018), para efectos de determinar los elementos que configuran la fiscalización parlamentaria en el ordenamiento jurídico vigente, que diferencia entre: a) Sujetos, b) Objeto y, finalmente, c) Parámetro y finalidad de la fiscalización parlamentaria.

Posteriormente, revisaremos cómo las diversas herramientas con las que cuenta la cámara de diputados se conectan respecto al Estado Constitucional de Catástrofe chileno. Finalmente, a partir de datos recopilados respecto del ejercicio de dichas herramientas de fiscalización durante la vigencia del Estado de Catástrofe por la pandemia de COVID-19, efectuaremos un análisis de cómo las fuerzas políticas que componen la cámara de diputadas y diputados inciden en el uso de esas vías de control, para poder determinar si la configuración de partidos en ese contexto tiene relevancia para el capítulo III de este trabajo, en donde esbozaremos ciertas

prevenciones críticas y prescriptivas que debe tener en cuenta quienes diseñen las normas constitucionales en momentos de constitutional making.

a. Dimensiones de la fiscalización parlamentaria.

i. Cognoscitiva o “*fact-finding*”.

La dimensión de *fact-finding* de los congresos se refiere a la capacidad de los legisladores de recopilar información y evidencia sobre un tema específico para tomar decisiones informadas y basadas en hechos. Esta función es esencial en el proceso legislativo y en la fiscalización del Gobierno, ya que permite a los legisladores evaluar la efectividad de las políticas públicas y las acciones del Ejecutivo.

En el caso del Congreso chileno, la función de "fact-finding" se ejerce a través de diversas herramientas, como la creación de comisiones investigadoras, la solicitud de información y la realización de interpelaciones. Estas herramientas permiten a los legisladores recopilar información y evidencia para evaluar la gestión del Ejecutivo y tomar decisiones informadas en materia legislativa.

En el contexto de un estado constitucional de catástrofe, la función de "fact-finding" del Congreso adquiere una importancia especial, ya que se trata de una situación de emergencia en la que las decisiones del Ejecutivo pueden tener un impacto significativo en la vida de las personas y en el funcionamiento del Estado. En este contexto, el Congreso puede utilizar sus herramientas de "fact-finding" para evaluar la efectividad de las medidas adoptadas por el Ejecutivo y tomar decisiones informadas en materia legislativa.

Por ejemplo, durante la pandemia de COVID-19, el Congreso chileno ha utilizado sus herramientas de "fact-finding" para evaluar la gestión del Ejecutivo en la respuesta a la emergencia. Se han creado comisiones especiales para investigar temas como el funcionamiento del sistema de salud, la distribución de recursos y la efectividad de las medidas de confinamiento. Además, se han solicitado informes y

comparecencias de autoridades para recopilar información sobre la situación sanitaria y económica del país.

En resumen, la función de "fact-finding" del Congreso chileno se ejerce a través de diversas herramientas, y adquiere una importancia especial en contextos de catástrofe constitucional. La capacidad del Congreso para recopilar información y evidencia permite evaluar la gestión del Ejecutivo y tomar decisiones informadas en materia legislativa para enfrentar la emergencia y proteger los derechos y libertades fundamentales de la población.

ii. Participativa o no-deliberativa.

Los mecanismos de supervisión participativos o no deliberativos son un "intermedio" entre aquellos deliberativos y cognoscitivos, como la realización de cuestionamientos a ministros o representantes gubernamentales, interpelaciones, entre otros. Implican una canalización de las vías de interacción entre Congreso y Ejecutivo, sirviendo las interpelaciones como herramientas de recopilación de información y chequeo (o presionar por) futuros cambios de política pública, constituyendo una vía de control ex post, al obligar a los representantes gubernamentales a dar cuenta respecto a políticas públicas pasadas.

iii. Deliberativa.

De conformidad a la conceptualización de las dimensiones del oversight legislativo propuesta por Griglio (2020, p. 65), existe un tipo de mecanismos que constituyen la forma más "proactiva" de involucramiento del parlamento (en este caso, la Cámara de Diputados), que implican una deliberación que persigue la vinculación política respecto a las decisiones del ejecutivo. En este sentido, contempla dentro de esta dimensión las votaciones en torno a la declaración de estados constitucionales de emergencia, en la medida que no sean meras ratificaciones de propuestas del ejecutivo, así como también aquellas instancias en las cuales, precedido de un debate, se emiten resoluciones o mociones que buscan incidir en la conducción política del mismo.

En el caso chileno, la participación del parlamento en la declaración misma del Estado de Catástrofe está reducida a ciertas hipótesis límite, que vimos en una sección anterior, a saber: casos en los cuales los motivos que inspiraron la declaración del estado de catástrofe hayan cesado absolutamente, o que se declare dicho estado de excepción por una duración superior a un año. En consecuencia, podemos afirmar que, al menos en lo que respecta a la regulación constitucional misma del Estado de Catástrofe, la incidencia deliberativa y vinculante del parlamento es, en la práctica, muy escasa.

Sin embargo, las votaciones que deriven en resoluciones o acuerdos por parte de la Cámara de Diputados sí caen dentro de esta categoría, en tanto vienen acompañadas de debates y votaciones para que surtan sus efectos, los cuales, sin perjuicio de no ser propiamente vinculantes para el ejecutivo, sí buscan incidir en la conducción política y contingente de la excepción sanitaria, ya sea llamando la atención sobre materias particulares de relevancia o derechamente denunciando faltas y criticando al ejecutivo.

b. Los sujetos de la fiscalización parlamentaria.

Sánchez (2018, p. 272) identifica como sujeto activo principal de la fiscalización a la cámara de diputados, de conformidad al artículo 52, número 1, de la Constitución de 1980:

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

- 1) Fiscalizar los actos del Gobierno (...).”

Asimismo, la Constitución de 1980 proscribire el ejercicio de la facultad de fiscalización respecto del Senado, de conformidad al artículo 53, inciso final:

“El Senado, sus comisiones y sus demás órganos, incluidos los comités parlamentarios si los hubiere, no podrán fiscalizar los actos del Gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización.”

En consecuencia, el sujeto fundamental en cuanto al ejercicio de la supervisión legislativa en nuestro sistema constitucional es la cámara de diputados, sin perjuicio de que, a pesar del tenor literal del artículo 53, inciso final, el Senado tenga un rol como juez colegiado en materia de acusaciones constitucionales, de acuerdo con el numeral 1 del citado artículo 53.

En cuanto al sujeto pasivo de la fiscalización parlamentaria, este es el Ejecutivo, en relación con los actos de gobierno, cuestión que abordaremos a propósito del objeto del control parlamentario, en la siguiente sección.

c. El objeto de la fiscalización parlamentaria.

Sobre el objeto de la fiscalización parlamentaria, Sánchez (2018, p. 274) se remite a los artículos 52 N°1 (“fiscalizar los actos del Gobierno”) y al artículo 24: “El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado”. Sin perjuicio de la literalidad del texto constitucional, existe cierta fijación doctrinaria por determinar el sentido y alcance de qué entendemos por actos de gobierno, específicamente, si el gobierno tiene un alcance funcional u objetivo, en tanto se trata de una actividad realizada por un complejo orgánico que se reconoce bajo esa denominación, o si es subjetiva, lo que conlleva la cuestión de definir qué cuerpo orgánico comprende lo que es el gobierno. La posición funcional distingue entre aquellos actos sujetos a control jurisdiccional y los exentos (actos de gobierno), siendo estos últimos actos administrativos discrecionales, reduciendo así su ámbito de aplicación, lo cual a su vez iría en contra del texto constitucional, en tanto este dice “actos del gobierno”, como entidad orgánica, y no “actos de gobierno” (Aldunate, Cordero y Bronfman, 2013, p. 301-302).

Sánchez (2018, p. 2074), sostiene que, para determinar si estamos ante un acto de gobierno, es necesario atender a si existe un vínculo de sujeción y dependencia respecto al Presidente de la República, así como su rol en la ejecución del programa de gobierno, más que a la función que ejerce un determinado órgano u autoridad o la materia del acto en cuestión. En términos concretos, entiende criterio primario

para definir como actos de gobierno aquellos que son ejecutados por autoridades o funcionarios designados directamente por el ejecutivo.

Sostengo que la distinción entre acto de gobierno o acto administrativo es, para efectos de esta investigación, útil en términos ilustrativos, a fin de excluir ciertos órganos que, por definición, son constitucionalmente autónomos, tales como la Contraloría General, el Banco Central y el Consejo Nacional de Televisión, pero es inevitable que la distinción funcional o de sujeción o dependencia se desdibuja ante la opinión pública y, por consiguiente, del alcance práctico de la fiscalización parlamentaria. En este sentido, y en relación con el acápite siguiente, el control parlamentario es uno de carácter eminentemente político, aun en aquellos casos donde se remite a un canon normativo de comprobación, la libertad en la valoración y oportunidad respecto de dicho canon es enteramente disponible por parte del agente que ejerce el control, como es el Congreso (Aragón, 1986, p. 16-17).

d. Parámetro y finalidad de la fiscalización parlamentaria.

Siguiendo a Sánchez (2018, p. 278), la fiscalización parlamentaria cumple tres objetivos fundamentales:

1. Influir en las decisiones del Gobierno.
2. Obtener información.
3. Expresar una crítica respecto de la gestión de la autoridad hacia la comunidad procurando hacer valer la responsabilidad política.

Finalmente, los objetivos derivados de la fiscalización parlamentaria como actividad de control dicen relación con ciertos valores democráticos mínimos que se persiguen con estos mecanismos, a saber: 1) Imparcialidad, 2) Accountability, 3) Transparencia y 4) Deliberación (Vermeule, 2012, p. 4). Sin perjuicio de que estos valores funcionan en una dinámica de compensaciones recíprocas entre sí, por lo que el aumento en el énfasis de uno de ellos puede implicar una disminución en el resultado que se tenga respecto de otros valores, la fiscalización parlamentaria contribuye, en términos generales, a aumentar el nivel de escrutinio sobre las

decisiones de la autoridad (transparencia), permitiendo así una disminución de sus sesgos, intereses o motivaciones indeseables de sus agentes (imparcialidad) y, finalmente, generar las condiciones para poder deliberar respecto a dichas decisiones (por ejemplo, respecto a la continuidad o no del estado de catástrofe) e, inclusive, hacer valer la responsabilidad política de los estos agentes (*accountability*).

Capítulo III: herramientas de la fiscalización parlamentaria.

En el presente capítulo, revisaremos en términos generales las vías específicas con las que cuenta el Congreso, particularmente, en el caso de la Cámara de Diputados, para efectos de ejercer su función de fiscalización sobre el ejecutivo. En cada apartado, incluiremos datos específicos sobre el ejercicio de dicha función durante el periodo de vigencia del estado de catástrofe en Chile, decretado en relación con el COVID-19. Finalmente, a partir de la información recabada, se expondrán las principales conclusiones sobre el ejercicio de las herramientas de fiscalización parlamentaria en el contexto de la excepcionalidad constitucional por la pandemia de COVID-19.

1. Oficios y Solicitudes De Antecedentes:

a. Definición:

Podemos conceptualizar a los oficios y solicitudes de información como instrumentos de fiscalización con los que cuenta la Cámara de diputados para recopilar información o antecedentes suficientes para emitir una opinión o juicio adecuado posterior, por ejemplo, mediante los acuerdos y observaciones (Aldunate, Bronfman y Cordero, 2013, p. 309). Esta acepción es una que circunscribe el uso de la herramienta en cuestión al ejercicio exclusivo de la potestad fiscalizadora por parte de la Cámara de Diputados, sin perjuicio de que un concepto más amplio de este instrumento puede ser empleado por el Senado, aunque en este caso el fin no puede ser el de fiscalizar, al menos formalmente (artículo 53, inciso final de la Constitución).

b. Regulación:

Se encuentran reguladas a nivel constitucional en el artículo 52, N° 1, letra a), inciso segundo y tercero, de la Constitución de 1980, mediante el cual “cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno. El Presidente de la República contestará fundadamente por intermedio del Ministro de Estado que corresponda, dentro del mismo plazo señalado en el párrafo anterior.

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

Asimismo, esta facultad tiene una regulación autónoma en los artículos 9° y 9°A de la LOC CN, los cuales fueron introducidos mediante la ley N° 20.447, de

2010, cuyo propósito era adaptar la LOC CN a la ley N° 20.050. En el artículo 9° se contempla la posibilidad de solicitar informes o antecedentes respecto de “organismos de la Administración del Estado y las entidades en que el Estado participe o tenga representación en virtud de una ley que lo autoriza, que no formen parte de su Administración y no desarrollen actividades empresariales”, mientras que el 9°A se refiere a las “empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y las sociedades en que éste tenga aporte, participación accionaria superior al cincuenta por ciento o mayoría en el directorio, cualquiera sea el estatuto por el que se rijan...”.

Finalmente, el artículo 10 de la LOC CN contempla las sanciones disciplinarias para aquellos jefes superiores de servicio de los organismos de la administración que no cumplan con lo dispuesto en el artículo 9° de la LOC CN, cuyo procedimiento queda a cargo de la Contraloría General de la República. Las sanciones van desde una multa correspondiente a una remuneración mensual o el doble de esta, en caso de reincidencia.

A nivel reglamentario, la Cámara de Diputados regula las solicitudes de información en los artículos 308 y 309 del RCD.

c. Procedimiento:

En primer término, es necesario distinguir entre aquellas solicitudes de información o antecedentes correspondientes a la facultad del artículo 52 N° 1, letra a), inciso segundo, de la Constitución, respecto de las solicitudes realizadas de acuerdo con los artículos 9 a 10 de la LOC CN. La primera de estas facultades requiere del voto favorable de un tercio de los miembros de la Cámara presentes, debiendo el Presidente de la República responder fundadamente en el plazo de treinta días, por medio del Ministro de Estado que corresponda. Por otra parte, la solicitud de antecedentes de la LOC CN puede ser efectuada por diputados a nivel individual o por las comisiones, ya sea en sesión de sala o de comisión.

Más allá de las diferencias procedimentales, la facultad fijada constitucionalmente para solicitar antecedentes por parte de la Cámara de Diputados es realizada a nivel colectivo, es decir, a nombre de la Cámara en su conjunto, a diferencia del procedimiento establecido por los artículos 9° y 9°A de la LOC CN, en virtud del cual los informes o antecedentes en cuestión pueden ser solicitados de manera individual por los diputados, ya sea en sesión o en sala.

Asimismo, la facultad contenida a nivel constitucional, del artículo 52 N° 1, letra a), inciso segundo, de la Constitución, está vinculada textualmente al ejercicio de la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, a diferencia de aquellas solicitudes de antecedentes o información que igualmente puede realizar el Senado, que conforme al artículo 53, inciso final, de la Constitución, no puede ejercer facultades fiscalizadoras respecto del gobierno o de las entidades que de este dependan.

El procedimiento regulado en los artículos 9°, 9°A de la LOC CN, concordados con los artículos 308 y 309 del RCD, la información solicitada será remitida por el jefe del servicio, organismo o entidad dependiente del Ministerio respectivo, manteniéndose dichos antecedentes en secreto o reserva y solo deben ser proporcionadas a la comisión respectiva, por lo que los informes o antecedentes a los que se refiere esta disposición son aquellos calificados como secretos o reservados, en los términos del artículo 8° de la Constitución y la ley N° 20.285.

Una vez que se haya dado cuenta de la respuesta a dichas peticiones u opiniones, la secretaría la remitirá de inmediato al o a los diputados que la hayan suscrito o formulado.

En este caso, los informes y antecedentes específicos a que se refiere el inciso primero del artículo 308 del RCD podrán ser solicitados por cualquier diputado en el tiempo destinado a los Incidentes, en sesión de Sala, o en el tiempo destinado a tales efectos en sesión de comisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 300 del RCD.

Las solicitudes de información o antecedentes deberán ser formuladas por escrito, a nombre del o los diputados que las hayan emitido o suscrito. Estas peticiones de antecedentes podrán formularse en cualquier momento, aun cuando la Cámara no celebre sesión o se encuentre en receso, pero no se les dará lectura en sesión, sino que se dejará constancia de ellas en el Diario o Boletín correspondiente a la sesión ordinaria siguiente a su petición (esta redacción coincide con lo dispuesto en el artículo 9° de la LOC CN. El Presidente de la Cámara

podrá, no obstante, suspender su tramitación cuando ellas no se conformen a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 309 del RCD o su forma merezca reparos fundados.

2. Proyectos de acuerdo y resolución.

a. Definición:

Según el artículo 1, N° 12, del RCD, un proyecto de acuerdo es la proposición que uno y hasta diez diputados presentan por escrito a la Sala, con el objeto de ejercer las facultades que le confiere el artículo 52, número 1, letra a), inciso primero, de la Constitución Política de la República, en orden a adoptar acuerdos o sugerir observaciones sobre los actos del Gobierno, debiendo invocarse expresamente en su texto la norma constitucional indicada. Solo puede dirigirse al Presidente de la República, quien deberá dar respuesta fundada, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días (artículo 310 RCD).

De conformidad al artículo 1, N°13 del RCD, el proyecto de resolución es la propuesta que uno y hasta diez diputados presentan por escrito a la Sala con el objeto de obtener un pronunciamiento de la Cámara de Diputados sobre temas de interés general, nacional o internacional, en el que se expresa la preocupación de la Corporación por esa materia.

b. Regulación:

Su regulación específica se encuentra en el título III, párrafo 8°, artículo 114, así como en los artículos 310 a 312 y 327bis del RCD.

c. Procedimiento:

Los proyectos de acuerdo y resolución solo pueden ser dirigidos al Presidente de la República. Se discuten en la segunda parte de las sesiones ordinarias, al término de la orden del día, teniendo un tiempo acotado de 20 minutos, prorrogables por la unanimidad de los diputados presentes.

Al ser presentados en una sesión ordinaria, se entiende que su discusión seguirá en la segunda sesión ordinaria y su votación se realizará en las subsiguientes. Su tramitación puede ser suspendida hasta por seis meses, después de lo cual se procederá a su archivo.

Los primeros diez minutos de este tiempo se dedicarán exclusivamente a discutir los proyectos de acuerdo, según su orden de presentación. A continuación, el tiempo que reste, incluido el que no se ocupe en la primera parte, se destinará a la discusión de proyectos de resolución.

La discusión de cada proyecto de acuerdo o de resolución se hará en el término de diez minutos, que usarán, por mitades, hasta dos diputados pertenecientes a comités de distintos partidos que lo apoyen, y hasta dos, en iguales condiciones, que lo impugnen.

La votación de cada proyecto de acuerdo o de resolución se hará sobre la base de la proposición original con cada una de las adiciones o modificaciones propuestas por sus autores. Si tomada la votación no resulta quórum, se entenderá rechazado y se continuará con la votación del siguiente proyecto.

Por otra parte, es necesario señalar que los proyectos de acuerdo pueden emanar debido al procedimiento de formulación de preguntas a un ministro de estado (“interpelación”), de conformidad al artículo 352bis del RCD.

Un aspecto relevante de los proyectos de acuerdo es la posibilidad de que el Presidente puede declarar la improcedencia de estos cuando no cumplan con los requisitos que establece el artículo 52, número 1, letra a), inciso primero, de la Constitución Política de la República. En este sentido, el sujeto que es objeto de la fiscalización parlamentaria tiene la capacidad de delimitar su alcance y, finalmente, su efectividad, en tanto no se circunscriba a los términos del artículo constitucional precitado. Consideramos que esta parte del RCD, si bien obedece a una necesaria delimitación de la función fiscalizadora, al objeto de evitar acuerdos manifiestamente improcedentes o que invadan las funciones propias del ejecutivo, no está adecuadamente formulada, puesto que debiese ser un órgano externo quien dirima si el ejercicio de esta facultad escapa de los términos del artículo 52 de la Constitución, en vez del Presidente de la República.

3. Comisiones especiales investigadoras.

a. Definición:

Aquellas comisiones creadas con el propósito de indagar sobre determinadas actuaciones o sucesos relevantes a nivel político, asociados a la gestión de los órganos gubernamentales, incluyendo, potencialmente, actividades de privados (Bronfman, Cordero y Aldunate, 2013, p. 316-317).

El RCD las define como “un organismo colegiado creado por acuerdo de la Cámara de Diputados en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras, y con la competencia que le fije la Corporación, según lo previene el artículo 313.”

b. Regulación:

Las comisiones investigadoras están reguladas en los artículos 52, N°1, letra c)⁴, de la Constitución, los artículos 53 a 58 de la LOCCN y 313 a 320 del RCD.

c. Procedimiento:

La creación de una CEI requiere del voto favorable de, al menos, dos quintos de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados. Tendrán el mismo número de integrantes que las comisiones permanentes de la cámara (13), según la misma proporcionalidad del artículo 216 del RCD, siendo elegidos por la Cámara, a propuesta de la Mesa, en el plazo de quince días desde su creación. Si no se eligen en ese plazo, la CEI quedará integrada por los jefes de los comités de 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, 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, debiendo pronunciarse 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.

⁴ “c) Crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno.

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

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

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

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.

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, al cual se enviará copia de la citación para el solo efecto de su conocimiento. 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 y en el caso de las empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria, la solicitud se dirigirá a quienes corresponda su representación legal.

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.

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, debiendo los antecedentes proporcionados mantenerse en reserva o secreto.

Por otra parte, 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.

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 garantidos a las personas que deban concurrir.

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, siendo su testimonio y la proporción de los antecedentes solicitados de carácter voluntario. 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.

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, pudiendo, 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 RCD.

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.

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.

4. Citación a ministros de estado (o “interpelaciones”).

a. Definición:

“Atribución de la Cámara de Diputados, en virtud de la cual la minoría política puede fiscalizar los actos del Gobierno, mediante la citación de un Ministro de Estado en ejercicio, con el objeto de formular preguntas y replicar respuestas relacionadas con el desempeño de su cargo” (García, Contreras y Martínez, 2014, p. 560).

b. Regulación:

El mecanismo de la interpelación está regulado en el artículo 52 N°1, letra b), de la Constitución, que indica: “Artículo 52.- Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: (...) 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”.

El artículo precitado debe ser concordado con el artículo 37, inciso segundo, de la Constitución, que dispone “(...) los Ministros deberán concurrir personalmente a las sesiones especiales que la Cámara de Diputados o el Senado convoquen para informarse sobre asuntos que, perteneciendo al ámbito de atribuciones de las correspondientes Secretarías de Estado, acuerden tratar”.

Asimismo, en el RCD se encuentra regulado en el Título V, “De las preguntas a los ministros de estado”, en sus artículos 323 a 328.

c. Procedimiento:

Como vimos anteriormente, la solicitud debe ser realizada por, al menos, un tercio de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados. La solicitud respectiva será presentada por escrito en la Secretaría de la Corporación y deberá indicar el cuestionario temático sobre el que versarán las preguntas, así como las solicitudes de antecedentes que se requieran para tal efecto, acompañar las preguntas que se harán al ministro y aquellos documentos que los peticionarios estimen pertinentes. Las preguntas que se acompañen en la solicitud deben ser precisas, específicas y formuladas de forma asertiva o interrogativa.

En caso de que los solicitantes opten por acompañar preguntas a la solicitud, el ministro requerido deberá contestarlas por escrito. El documento con las respuestas deberá entregarse al diputado designado para formular las preguntas, por intermedio de la Secretaría de la Cámara, con una anticipación mínima de veinticuatro horas previas al inicio de la sesión fijada para tal efecto. Del documento con las respuestas se dará cuenta en la misma sesión.

De la solicitud se dará cuenta en la sesión más próxima que celebre la Cámara y en ella el Presidente deberá señalar el día determinado para la comparecencia del ministro. El ministro requerido será notificado personalmente o por cédula por el Secretario de la Cámara o por el funcionario que éste designe, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la aprobación de la solicitud. En todo caso, al ministro se le entregará copia íntegra de la solicitud y de sus anexos.

La sesión a la que deba asistir el ministro de Estado se celebrará no antes de diez ni después de quince días, contados desde la notificación respectiva, a menos que el último día del plazo recaiga en aquellos en que la Cámara no se reúne, caso en el cual la sesión se celebrará el día legislativo inmediatamente siguiente. Para estos efectos, se podrá fijar una sesión especial de no más de tres horas de duración, o destinar una sesión ordinaria que se celebre dentro del plazo establecido en el inciso anterior, la que no podrá extenderse por más de tres horas. Dentro de este tiempo deberá comprenderse la totalidad de las actuaciones a que

se refiere el artículo 327 del RCD, es decir, al acto mismo de la formulación de preguntas al ministro respectivo.

El diputado que formule las preguntas y el ministro podrán dirigirse la palabra directamente entre sí, sin perjuicio de las facultades del Presidente de dirigir el debate y de aquellas relativas al control de las faltas al orden. El diputado designado para interrogar al ministro formulará las preguntas de una en una, pudiendo referirse a los antecedentes que justifican su formulación en un término de hasta dos minutos por cada una de ellas. El ministro deberá responder las preguntas una a una inmediatamente después de formuladas, en forma sucesiva y durante un lapso no superior a tres minutos por cada una. Si el diputado designado para formular la consulta no se halla presente en la Sala cuando el ministro se disponga a responder, se entenderá que ha renunciado a la pregunta pertinente.

Cuando la materia sobre la que recae una pregunta es de aquellas que la ley declara secreta, el Presidente de la Cámara deberá constituir la Sala en ese carácter hasta que concluyan las respuestas y aclaraciones correspondientes.

El diputado designado para formular la pregunta tendrá derecho a pedir de inmediato aclaraciones sobre la respuesta, por un tiempo no mayor a un minuto. Asimismo, el ministro responderá a la solicitud de aclaración por un término no superior a dos minutos. Con todo, si el diputado que formula las preguntas no queda conforme con la aclaración, dispondrá de treinta segundos para solicitar una nueva aclaración, teniendo el ministro para responder el mismo tiempo.

Concluidas todas las preguntas y aclaraciones y entregadas por el ministro respectivo las respuestas a las interrogantes planteadas, los jefes de las distintas bancadas o aquellos a quienes éstos designen dispondrán de hasta cinco minutos, cada uno, para hacer precisiones sobre la materia de la convocatoria o para pronunciarse sobre el proyecto de acuerdo o petición de antecedentes que eventualmente se presenten. En esta instancia, la bancada a la que pertenezca el diputado nominado para formular las interrogantes será la última en formular sus

precisiones. Por su parte, el ministro dispondrá de un total de cinco minutos para hacer sus comentarios.

Una vez concluidas las intervenciones, la Cámara votará sin discusión el proyecto de acuerdo o la solicitud de antecedentes que se haya formulado en virtud de lo establecido en los incisos primero y segundo del artículo 52, número 1, letra a), de la Constitución Política de la República, el que sólo podrá tener como destinatario al Presidente de la República. En esta instancia, sólo el diputado designado para formular las preguntas podrá presentar tanto el proyecto de acuerdo como la solicitud de antecedentes, con su sola firma, y referido únicamente a la materia de la convocatoria.

5. La acusación constitucional.

a. Definición:

“Atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, con la cual se inicia el procedimiento que tiene por objeto hacer responsable jurídica y políticamente a autoridades o altos funcionarios del Estado, por actos propios del cargo que desempeñan, debido a los ilícitos establecidos taxativamente en la Constitución” (García, Contreras y Martínez, 2014, p. 68).

“(…) aquel en que se juzga a las más altas autoridades del Estado por delitos, infracciones o abusos de poder expresamente contemplados en la Constitución y que tiene por objeto, por una parte, establecer tanto la efectividad de tales infracciones cómo la culpabilidad o inocencia de la autoridad acusada, y, por la otra, hacer efectiva su responsabilidad constitucional mediante la destitución del infractor y su inhabilitación para ejercer toda otra función de carácter público por el término de cinco años” (Bronfman, Cordero y Aldunate, 2013, p. 341).

b. Regulación:

El procedimiento de acusación constitucional está regulado en los artículos 52 N° 2, en lo referente a la Cámara de Diputados y 53 N° 1, en lo que respecta a la

competencia del Senado para resolver y declarar si se aprueba dicha acusación, actuando como jurado.

c. Causales:

Las causales de procedencia de la acusación constitucional están contenidas en el artículo 52 N° 2, letras a) a la d), las cuales varían en función de la persona respecto de la cual se ejerce esta atribución. Específicamente:

- a) Del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes.
- b) De los Ministros de Estado, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno.
- c) De los magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República, por notable abandono de sus deberes.
- d) De los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación.
- e) De los delegados presidenciales regionales, delegados presidenciales provinciales y de la autoridad que ejerza el Gobierno en los territorios especiales a que se refiere el artículo 126 bis, por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.

d. Procedimiento:

La acusación constitucional se puede iniciar mediante la petición de no menos de diez ni más de veinte de los miembros de la Cámara de Diputados, respecto de las autoridades contempladas en las letras b), c), d) y e) del artículo 52 N° 2 de la Constitución. En el caso del Presidente de la República y de los Gobernadores

Regionales, se requerirá el voto favorable de la mayoría de los diputados en ejercicio para declarar si ha lugar o no a la acusación constitucional.

Una vez entablada favorablemente la acusación, decidirá el Senado el destino final de la misma, requiriendo el voto favorable de dos tercios de sus miembros en ejercicio en el caso del Presidente de la República y los Gobernadores Regionales, mientras que para el resto de los casos se necesitará el voto favorable de la mayoría de los senadores en ejercicio.

Por la declaración de culpabilidad queda el acusado destituido de su cargo, y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años. El funcionario declarado culpable será juzgado de acuerdo con las leyes por el tribunal competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares (art. 53 N°1 CPR).

A nivel legal, el procedimiento de la acusación constitucional está regulado en el título IV, artículos 37 a 52 de la LOC CN. Deben ser presentadas por escrito y se entenderán presentadas desde el momento en que se dé cuenta de ella en la sesión de la Cámara, misma sesión en la cual se elegirá aleatoriamente una comisión de cinco diputados para que informen si procede la acusación, excluyendo a los acusadores y a los miembros de la mesa.

Asimismo, las acusaciones constitucionales deben ser presentadas de forma oportuna, entendiéndose por tal, todo el tiempo en el cual la autoridad esté en ejercicio de su cargo, independientemente del tiempo que haya transcurrido desde los hechos que motivan la interposición de la acusación. Incluso, si la autoridad ha cesado en funciones, se puede interponer la acusación, dentro del lapso de seis meses desde que haya expirado su mandato, en el caso del Presidente de la República, o dentro de los tres meses siguientes a que haya cesado en funciones, en los demás casos.

Dentro del tercer día desde que se da cuenta de la acusación, el afectado será notificado personalmente o por cédula del secretario de la Cámara de Diputados, o por el funcionario que éste designe, entregándosele copia íntegra de la acusación. Dentro de diez días desde su notificación, podrá concurrir

personalmente o por escrito a presentar su defensa ante la comisión (si no asiste o no presenta defensa por escrito, se procederá sin esta). De todo lo obrado se dejará certificación en el expediente respectivo y comunicará estos hechos a la autoridad administrativa para los efectos de lo dispuesto en el inciso tercero del número 2) del artículo 52 de la Constitución Política.

La comisión deberá pronunciarse sobre la acusación en el plazo de seis días desde la comparecencia del afectado, su presentación de defensa por escrito o desde que se haya acordado proceder sin esta. La última sesión de la comisión se celebrará una vez que finalicen todas las votaciones a que hubiere lugar. Este informe deberá contener, a lo menos, una relación de las actuaciones y diligencias practicadas por la comisión; una síntesis de la acusación, de los hechos que le sirvan de base y de los delitos, infracciones o abusos de poder que se imputen en ella; una relación de la defensa del o de los acusados; un examen de los hechos y de las consideraciones de derecho, y la o las resoluciones adoptadas por la comisión.

Incluso si no se hubiere producido el informe de la comisión, una vez transcurrido el plazo de seis días para su elaboración, la Cámara sesionará diariamente para ocuparse de la acusación, siendo el acusado citado de pleno derecho a todas estas sesiones, en base a la notificación del artículo 39 de la LOC CN.

La denominada “cuestión previa” corresponde a la deliberación que realiza la Cámara, previo al debate propiamente tal sobre la acusación, respecto a la admisibilidad de esta, en relación con los requisitos que la Constitución señala, a solicitud del afectado, ya sea por palabra o por escrito. Esta cuestión previa será resuelta por la mayoría de los diputados presentes, previo a oír a los diputados miembros de la comisión informante.

En caso de acogerse la cuestión previa, se desechará la acusación y se tendrá por no interpuesta, no pudiendo renovarse la discusión sobre su procedencia y sin que se pueda insistir en ella.

Si se desecha la cuestión previa o no se hubiere deducido, se procederá según si el informe de la comisión recomendare aprobar o desechar la acusación.

En el primer caso, se dará la palabra al diputado que la mayoría de la comisión haya designado para sostenerla, y después se oirá al afectado, si estuviere presente, o se leerá la defensa escrita que haya enviado. En el segundo caso, se dará la palabra a un diputado que la sostenga y después podrá contestar el afectado o, si éste no lo hiciere, un diputado partidario de que se deseche. El afectado podrá rectificar elementos de hecho antes del debate, al igual que aquel diputado informante de la comisión, que la sostenga, en los casos en que se recomiende acogerla o rechazarla.

En la última sesión que se celebre para conocer de la acusación, la Cámara votará su admisibilidad propiamente tal, debiendo designar a tres de sus miembros en comisión para que la formalicen y la comuniquen al Senado. Aprobada la acusación, la Cámara de Diputados deberá comunicar este hecho al Senado y al afectado, dentro de las veinticuatro horas siguientes de concluida la sesión a que se refiere este artículo. Del oficio correspondiente se dará cuenta en la sesión más próxima que celebre el Senado.

Puesto en conocimiento del Senado el hecho de que la Cámara de Diputados ha entablado acusación en conformidad al número 2) del artículo 52 de la Constitución Política, el primero procederá a fijar el día en que comenzará a tratar de ella. La fijación del día se hará en la misma sesión en que se dé cuenta de la acusación. Si el Congreso estuviere en receso, esta determinación la hará el presidente del Senado.

El Senado o su presidente, según corresponda, fijará como día inicial para comenzar a tratar de la acusación alguno de los comprendidos entre el cuarto y el sexto, ambos inclusive, que sigan a aquel en que se haya dado cuenta de la acusación o en que la haya recibido el presidente. El Senado quedará citado por el solo ministerio de la ley a sesiones especiales diarias, a partir del día fijado y hasta que se pronuncie sobre la acusación. El Senado citará al acusado y a la comisión de diputados designada para formalizar y proseguir la acusación a cada una de las sesiones que celebre para tratarla.

Formalizarán la acusación los diputados miembros de la comisión especial. Si no concurren, se tendrá por formalizada con el oficio de la Cámara de Diputados.

A continuación, hablará el acusado o se leerá su defensa escrita. El acusado podrá ser representado por un abogado. Los diputados miembros de la comisión especial tendrán derecho a réplica, y el acusado, a dúplica. Cumplido lo anterior, el presidente anunciará que la acusación se votará en la sesión especial siguiente.

Cada capítulo de la acusación se votará por separado. Se entenderá por capítulo el conjunto de los hechos específicos que, a juicio de la Cámara de Diputados, constituyan cada uno de los delitos, infracciones o abusos de poder que, según la Constitución Política, autorizan para interponerla. El resultado de la votación se comunicará al acusado, a la Cámara de Diputados y, según corresponda, al Presidente de la República. Sin perjuicio de lo anterior, y para los efectos del proceso a que haya lugar, se remitirán todos los antecedentes al tribunal ordinario competente.

Capítulo IV: Aspectos empíricos sobre el ejercicio de la función fiscalizadora de la cámara de diputados durante el estado de catástrofe decretado en Chile por la pandemia de COVID-19.

En el presente capítulo, revisaremos ciertos datos extraídos a partir de una solicitud de acceso a la información pública que sirvió para recopilar la actividad de fiscalización de la Cámara de Diputados en el periodo de vigencia del estado constitucional de catástrofe en Chile, en virtud del COVID-19. Específicamente, se ilustrará en términos prácticos cómo se ejercieron las herramientas de fiscalización revisados en el capítulo anterior a nivel dogmático-normativo, desglosando su manifestación en el tiempo, su cantidad y a las entidades que fueron objeto de fiscalización política por parte de la Cámara de Diputados.

El propósito de este apartado es demostrar que, sin perjuicio de que a partir de un examen normativo prima facie, las facultades del Ejecutivo se expanden en contextos de excepción sanitaria, de la misma forma la actividad fiscalizadora del Congreso se manifestó de manera relevante, particularmente en la dimensión de fact finding que vimos en el capítulo II.

En términos metodológicos, las tablas y gráficos de este capítulo se generaron a partir de la solicitud de información folio CD001W12275, de 26 de octubre de 2022, dirigido a la Cámara de Diputados, solicitando:

1.- Número e identificación de acuerdos adoptados por la Honorable Cámara en relación con la crisis sanitaria y/o pandemia del virus COVID-19, en el período de diciembre de 2019 a septiembre de 2021.

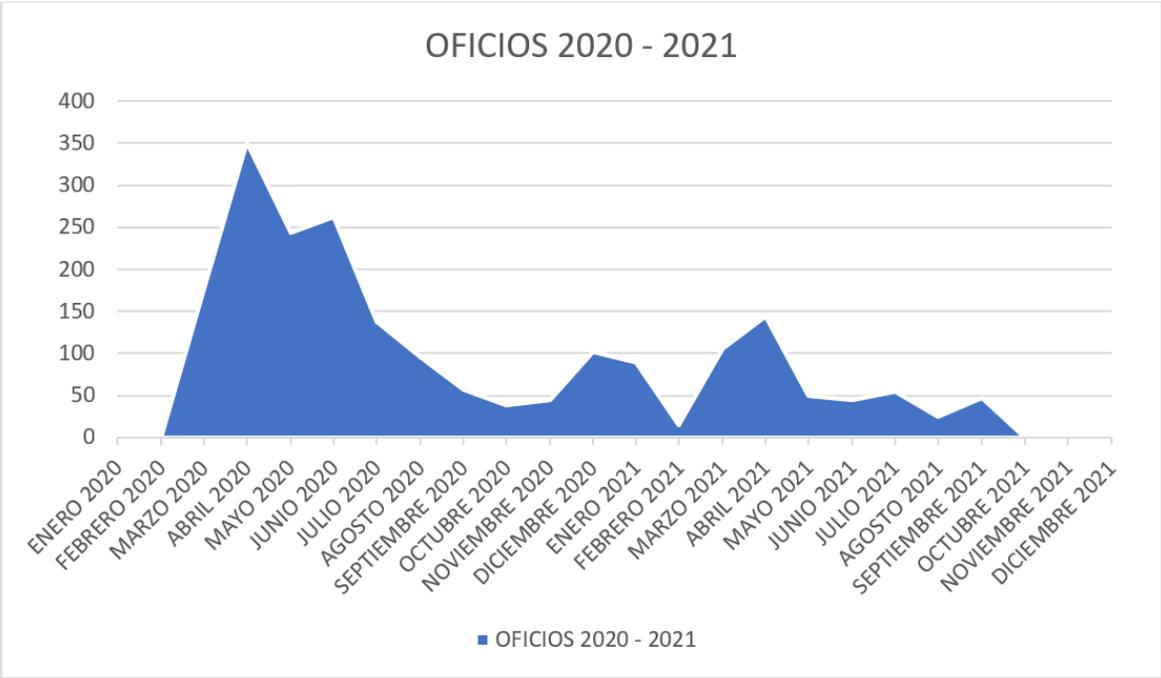
2.- Número e identificación de resoluciones adoptadas por la Honorable Cámara en relación con la crisis sanitaria y/o pandemia del virus COVID-19, en el período de diciembre de 2019 a septiembre de 2021.

3.- Número e identificación de oficios de solicitudes de antecedentes e información por parte de la Honorable Cámara en relación con la crisis sanitaria y/o pandemia del virus COVID-19, en el período de diciembre de 2019 a septiembre de 2021.

Una vez determinado el universo de oficios, solicitudes de antecedentes, resoluciones y acuerdos, se realizó un filtro temático y copulativo a partir de palabras clave para seleccionar aquellas vinculadas a la materia en estudio: “SARS”, “catástrofe”, “coronavirus”, “COVID”, “pandemia”. De la muestra se excluyeron aquellas actividades de fiscalización dirigidos a organismos tales como municipalidades, seleccionando aquellos órganos dependientes de la administración centralizada, tales como Ministerios, subsecretarías, SEREMI, Fuerzas Armadas y de Orden y Direcciones Regionales⁵.

1. Oficios y solicitudes de antecedentes.

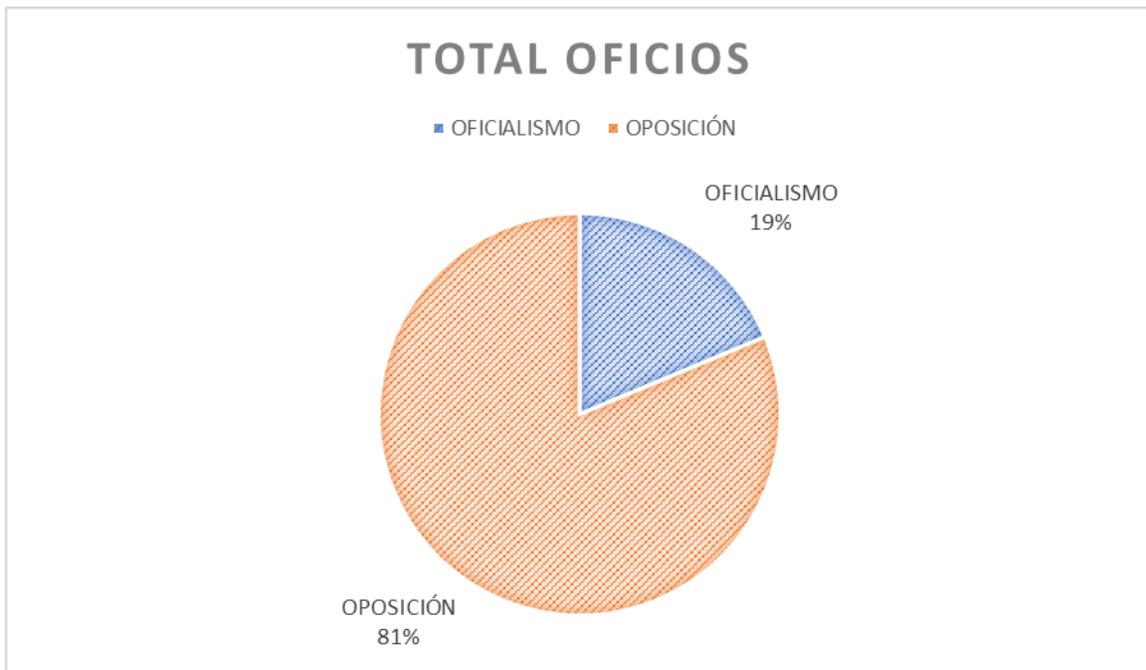
Figura N° 1: Oficios emitidos entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021 relativos a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe.



Fuente: elaboración propia, a partir a partir de la solicitud de información folio CD001W12275, de 26 de octubre de 2022, dirigido a la Cámara de Diputados.

⁵ Agradecimientos a María José Vega Romero por su asistencia con el tratamiento de los datos.

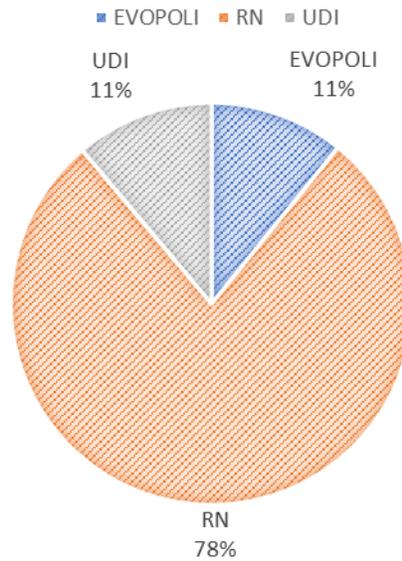
Figura N° 2: Oficios entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021 relativos a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe, según si el origen es de diputada/o(s) del oficialismo o de oposición.



Fuente: elaboración propia, a partir a partir de la solicitud de información folio CD001W12275, de 26 de octubre de 2022, dirigido a la Cámara de Diputados.

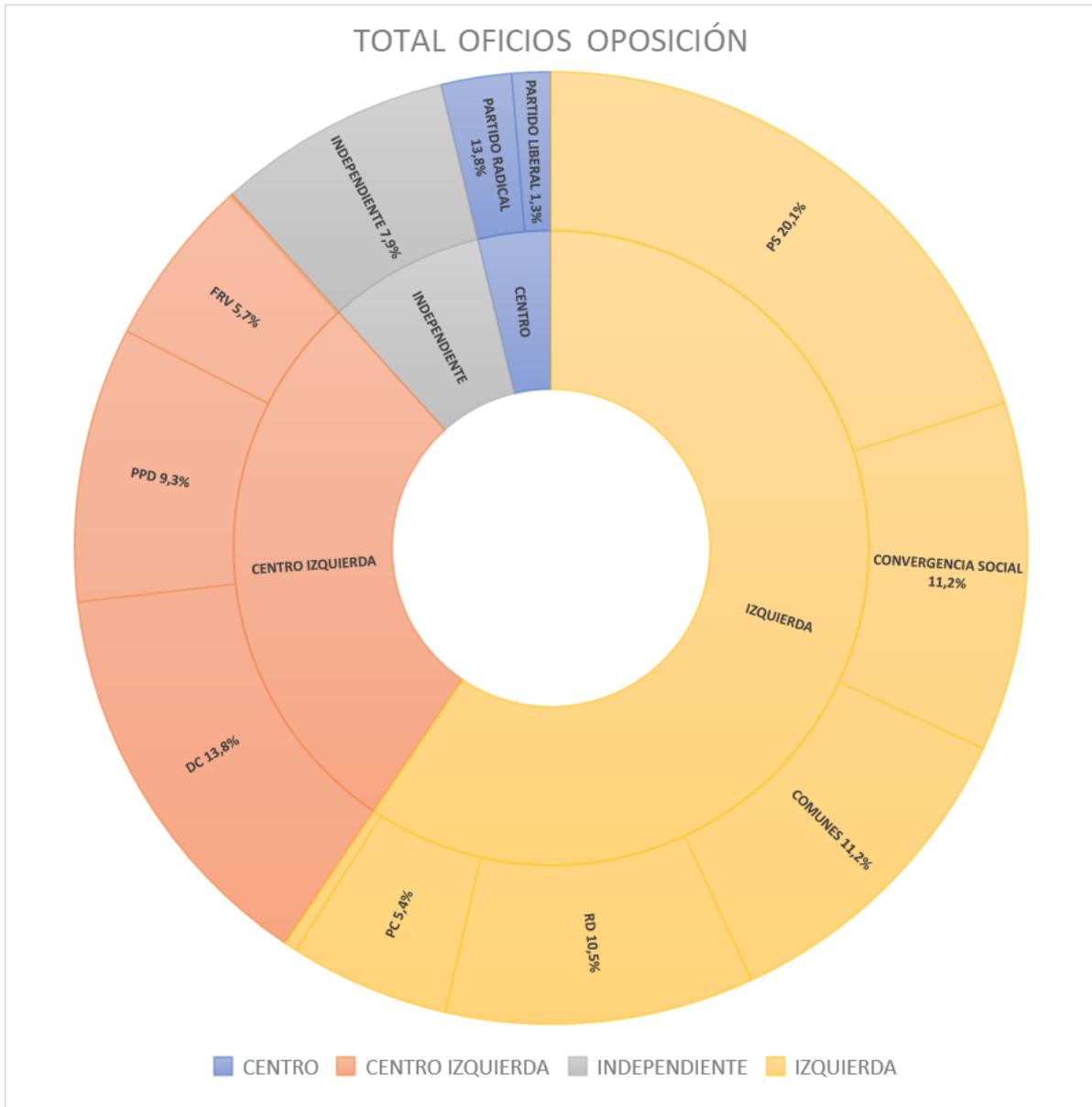
Figura N° 3: Oficios entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021 relativos a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe, por parte de partidos del oficialismo.

TOTAL OFICIOS OFICIALISMO



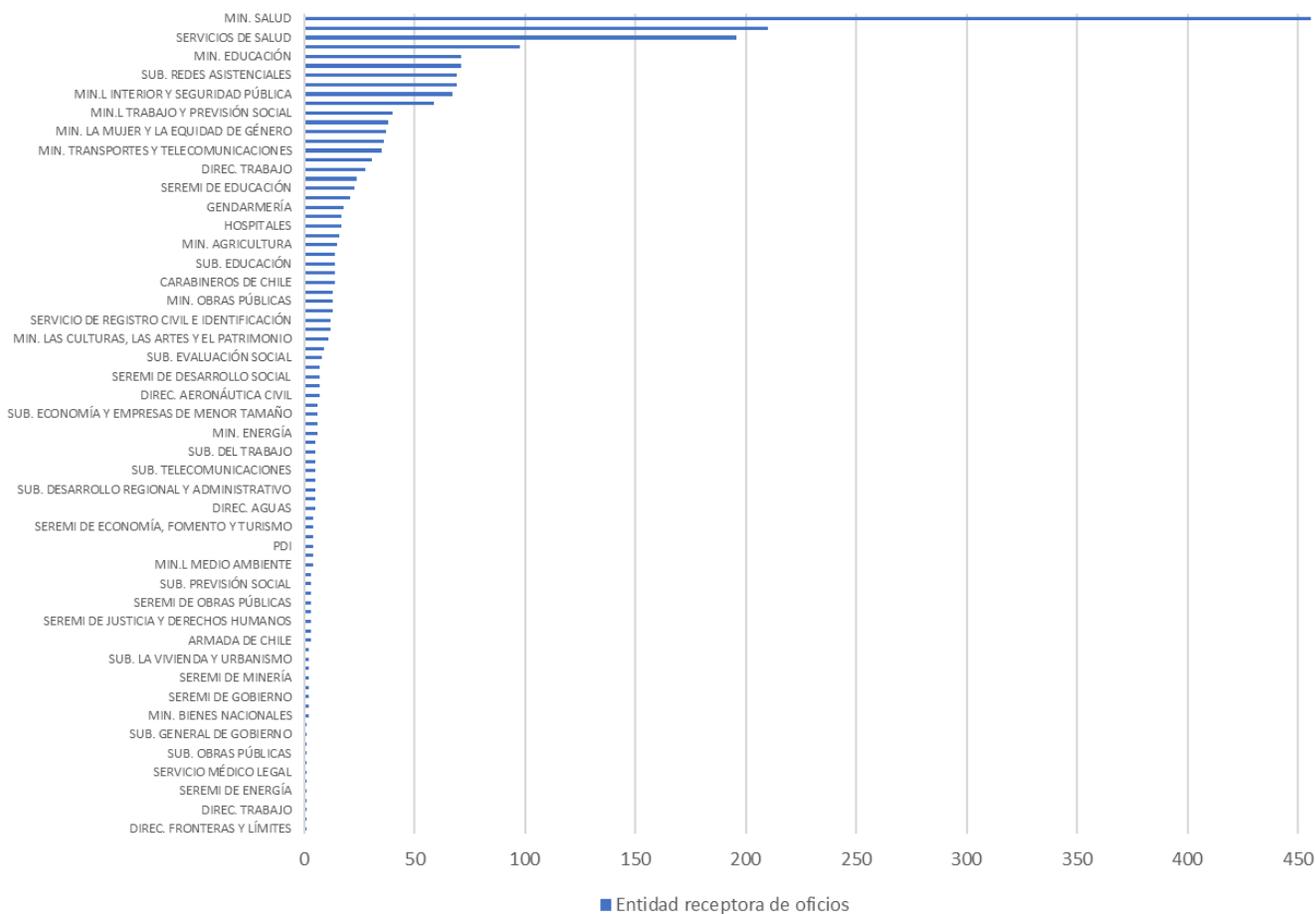
Fuente: elaboración propia, a partir a partir de la solicitud de información folio CD001W12275, de 26 de octubre de 2022, dirigido a la Cámara de Diputados.

Figura N° 4: Oficios entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021 relativos a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe, por parte de partidos de oposición o independientes.



Fuente: elaboración propia, a partir de la solicitud de información folio CD001W12275, de 26 de octubre de 2022, dirigido a la Cámara de Diputados.

Figura N° 5: Entidades receptoras de oficios entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021 relativos a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe.



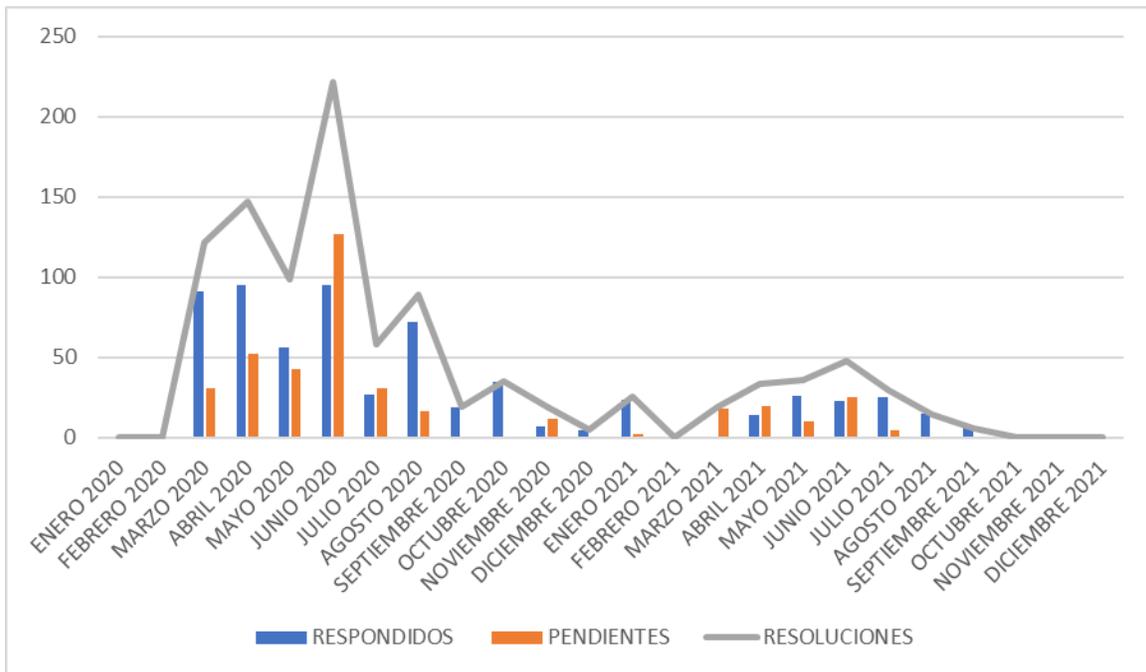
Fuente: elaboración propia, a partir a partir de la solicitud de información folio CD001W12275, de 26 de octubre de 2022, dirigido a la Cámara de Diputados.

Figura N° 6: Resoluciones aprobadas entre 2020 y 2021 relativas a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe.



Fuente: elaboración propia, a partir a partir de la solicitud de información folio CD001W12275, de 26 de octubre de 2022, dirigido a la Cámara de Diputados.

Figura N° 7: Resoluciones aprobadas, desagregadas entre respondidas y pendientes relativas a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe.



Fuente: elaboración propia, a partir de la solicitud de información folio CD001W12275, de 26 de octubre de 2022, dirigido a la Cámara de Diputados.

2. Comisiones investigadoras relativas a la fiscalización de la gestión del gobierno en relación con el COVID-19 y el Estado de Catástrofe.

Durante el periodo 2018-2022 se crearon 66 comisiones especiales investigadoras (CEI), de las cuales 5 tienen directa relación con la fiscalización de actos específicos del gobierno en contexto de la pandemia de COVID-19.

- a. **CEI N°s 47: “De los actos del Gobierno en relación con los impactos sanitarios, económicos, sociales y laborales que la pandemia por la enfermedad COVID-19 ha provocado en el país” y 48: “De los actos del Gobierno relacionados con el estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, decretado por la pandemia COVID-19, en temas sanitarios, económicos y de orden público”.**

Los informes de ambas comisiones especiales investigadores fueron fusionados, en tanto su objeto era el mismo. En particular, el informe final derivado de ambas instancias concluyó una serie de aspectos críticos en relación con el manejo en los primeros meses de la pandemia, durante la vigencia del estado constitucional de catástrofe (de marzo a julio, aproximadamente).

La CEI sostiene en su informe que, en las etapas de preparación, ingreso del virus al país y de la situación denominada por el ejecutivo como “Nueva Normalidad”, el gobierno se enfocó fundamentalmente en incrementar la capacidad hospitalaria para enfrentar los casos más críticos de personas contagiadas, cuestión que es estimada por la CEI como necesaria y valorable. Sin embargo, dicha estrategia inicial fue insuficiente, debido a que se descuidaron los indicadores de reproducción del virus, así como las recomendaciones de científicos, médicos, asociaciones gremiales, estadísticos y profesionales de la salud.

En este sentido, se constata que el gobierno de la época tuvo una respuesta deficiente y tardía en la implementación de medidas que evitaran la propagación del contagio. Asimismo, “la implementación de las denominadas ‘cuarentenas dinámicas’ por parte del ex Ministro de Salud Jaime Mañalich no respondieron a criterios epidemiológicos claros, ni tuvieron como motivación la detención de la propagación del virus en Chile”⁶.

Por otra parte, a nivel comunicacional, expresiones usadas por el gobierno, tales como “nueva normalidad”, aludiendo a que se habría alcanzado una “meseta” de contagios, a fin de poder lograr una reactivación económica al liberalizar las restricciones para evitar la propagación del virus, fueron estimadas como perjudiciales por la CEI, toda vez que, en el momento en que se usó esa estrategia comunicacional, no existía un nivel razonable de trazabilidad.

Adicionalmente, la CEI “estima que el gobierno tuvo una serie de desaciertos comunicacionales, los cuales no sólo manifestaban una prepotencia derivada de un manejo político autoritario y centralista, sino que además expresaban mensajes comunicacionales hacia la ciudadanía con una deficiente claridad, polemizando con las recomendaciones de expertos. El errático y temerario manejo comunicacional del gobierno, particularmente del Presidente de la República, y del ex Ministro de Salud Jaime Mañalich constituyen actos

⁶ Informe final CEI 47 y 48, p. 338.

reprochables, puesto que contribuyeron a una mayor desconfianza de la ciudadanía en las medidas adoptadas por las autoridades”⁷.

b. CEI N° 50 “Comisión Especial Investigadora de actos que pudieren significar una reducción injustificada de inscripciones de defunciones respecto de las defunciones efectivas, a causa de la enfermedad Covid-19”.

El objeto definido para esta CEI fue “los actos ejecutados y medidas adoptadas por el Ministerio de Salud, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Servicio Médico Legal, el Servicio de Registro Civil y cualquier otro organismo competente, que pudieren haber significado una falta o reducción injustificada de registros o inscripciones, respecto de las defunciones efectivas a causa de la enfermedad covid-19, y que se hubieren empleado en el proceso de confección de las estadísticas oficiales, arrojando eventualmente diferencias entre éstas y las cifras reales”.

El informe de mayoría aprobado por la CEI concluyó, en síntesis, que era necesario rediseñar la estrategia respecto a la pandemia COVID-19, particularmente, en relación con una “excesiva centralización” de la toma de decisiones, que afectó la confiabilidad pública en las cifras que comunicó el gobierno en su momento. En este sentido, la CEI constató que “el ex Ministro de Salud Jaime Mañalich, implementara diversas metodologías para el conteo de fallecidos por Covid 19 y sistemas de conteo no formales que no consideró de manera completa los datos proporcionados por otras instituciones como el DEIS y el Registro Civil. Esta “centralización” permitió un manejo sin sustento técnico y poco transparente por parte del Ministerio de Salud en la administración de las cifras de fallecidos para con la comunidad académica, las distintas sociedades científicas vinculadas con la pandemia y la ciudadanía”.

Para remediar esta situación, la CEI recomienda al gobierno rediseñar su estrategia de enfrentamiento respecto de la pandemia, ajustándolo a “al registro de fallecidos llevado por el DEIS, considerando por tanto los casos sospechosos y los casos confirmados, tal y como recomienda la OMS y el Colegio Médico”, en pos de poder efectuar una mejor comunicabilidad del riesgo de contagio a la población y que las medidas sanitarias sean asumidas de mejor forma por esta.

⁷ Informe final CEI 47 y 48, p. 339.

Una particularidad respecto del informe final aprobado por esta CEI fue que se decidió incorporar igualmente un “informe de minoría”, por acuerdo de la comisión, el cual arriba a conclusiones distintas a aquellas consignadas en el informe de mayoría y desarrolla con más detalle las particularidades de la materia investigada.

En consecuencia, el informe de minoría admite las dificultades iniciales en relación con el registro de contagiados y fallecidos en términos metodológicos, pero que estas fueron oportunamente mejoradas por parte de la autoridad sanitaria. Específicamente, se hace hincapié en el informe que las observaciones efectuadas por la Contraloría General de la República, mediante el Oficio Final N°283-A⁸ y el Oficio Final N°283-B⁹ han sido subsanadas por la autoridad, sin perjuicio de que, según el informe de seguimiento N° 283 de 10 de agosto de 2022, persisten las observaciones efectuadas en el informe final consolidado N° 283 A-B¹⁰, por lo que no es efectivo que estas se haya subsanado en su totalidad, al menos a la fecha de emisión del informe de la CEI N° 50.

c. CEI N° 51: “Actos del Gobierno en relación con alza de energía eléctrica durante la pandemia por Covid-19.”

En su informe final, la CEI concluye que las alzas en las cuentas de luz durante la pandemia no fueron consecuencia de un aumento en los precios de la energía, sino que se debieron a un procedimiento de facturación provisoria aplicado de manera desprolija por las empresas ante la dificultad de tomar la lectura de los medidores de manera presencial. Además, se señala que los canales de atención de las empresas eléctricas son deficientes y que falta

⁸ “Sobre primeros resultados de la auditoría al proceso de elaboración de registros y estadísticas epidemiológicas a nivel nacional del Covid - 19, de la Subsecretaría de Salud Pública – Cifra de Contagiados”.

⁹ “Sobre nuevos resultados de la auditoría al proceso de elaboración de registros y estadísticas epidemiológicas a nivel nacional, derivadas del Covid-19, en la Subsecretaría de Salud Pública – Cifra de Fallecidos”.

¹⁰ Al respecto, las observaciones que se mantuvieron en el informe de seguimiento fueron las siguientes: “Numeral 1, Menor número de. Casos informados por el MINSAL como contagiados con COVID-19 (AC)”, “Numeral 3. Inconsistencias de los registros contenidos en las bases de datos Utilizadas por el MINSAL, punto 3.1, Sistema EPIVIGILA (AC)”, “Numeral 3. Inconsistencias de los registros contenidos en las bases de datos utilizadas por el MINSAL, punto 3.3, Falta de mecanismo de control del cumplimiento de notificación en el sistema EPIVIGILA por parte de los médicos (AC) y “Numeral 3. Inconsistencias de los registros contenidos en las bases de datos utilizadas por el MINSAL punto 3.4, Falta de requerimiento de orden médica por parte de los laboratorios para realizar los exámenes PCR (AC)”.

información para los usuarios. En cuanto a las recomendaciones, el informe propone la creación de una mesa técnica para analizar el sistema de tarificación eléctrica y la implementación de medidas para mejorar la información y atención a los usuarios.

d. CEI N° 53: “Comisión Especial Investigadora de actos de gobierno, relacionados con la habilitación de inmuebles para la instalación de hospitales de campaña o para hospedaje de enfermos Covid-19, y en especial, el arrendamiento de ‘Espacio Riesco’”.

La CEI concluyó, en síntesis, que la habilitación del “Espacio Riesco” por parte del MINSAL, al denominado “Centro Hospitalario Huechuraba”, estuvo marcada por irregularidades y falta de transparencia en su contratación, sin perjuicio de que la CEI estima que era indispensable la expansión de camas clínicas frente a las necesidades sanitarias de la época. En efecto, dicho recinto fue habilitado para un número determinado de pacientes cuyo propósito consistía en la hospitalización, inicialmente para pacientes con patologías básicas, es decir, no para infectados con COVID-19.

Es dable señalar que uno de los puntos más relevantes para esta CEI fue el hecho de que hubo una “doble contratación” respecto de Espacio Riesco, es decir, se realizó un contrato de arrendamiento, suscrito con fecha 25 de marzo de 2020, siendo aprobado por resolución exenta N°265, de 15 mayo de 2020, de la Subsecretaría de Redes Asistenciales.

Específicamente, se criticó que la contratación de Espacio Riesco como recinto de salud no permitió un adecuado cotejo sobre los precios que se pagaron para este propósito, tampoco hubo mecanismos contractuales efectivos que permitieran la entrega oportuna de las prestaciones requeridas, tales como multas, una cláusula general de incumplimiento, o plazos para dicha entrega, así como también el contrato en cuestión contenía una cláusula de renovación

automática, contrariando así lo dispuesto en el artículo 12 del DS 250, de 2004, que fija el Reglamento de la ley 19.886.

En general, la CEI aprobó en su informe que las problemáticas iniciales que afectaron los recintos hospitalarios podrían haber sido resueltos “de manera colaborativa con quienes se encontraban en situación y disposición de contribuir con su mayor conocimiento producto de su experiencia directa en el trabajo en terreno, los funcionarios y funcionarias de la salud pública, quienes han sido permanentemente ignorados, lo cual constituyó una negligencia grave por parte de quienes tenían la labor de conducir la acción de salud desde la red pública, prefiriendo entonces todo tipo de alternativas tendientes a otorgar prestaciones desde recintos privados transitorios, no habilitados debidamente para la atención de la población, en vez de invertir en el reacondicionamiento y mejoramiento de la infraestructura pública con que cuenta el Ministerio de Salud”.

Por otra parte, pese a existir otros recintos pertenecientes al sistema público e infraestructura preexistente susceptible de reacondicionamiento para hacer frente a las necesidades sanitarias, la autoridad ministerial y la subsecretaría respectiva optaron por la contratación de espacios de carácter transitorios, pertenecientes a privados. Llama la atención que, a juicio de la CEI, esta directriz contraría lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución y la LOC 18.415, en tanto el Presidente de la República no habría hecho uso de la facultad de imponer restricciones al derecho de propiedad y “adoptar todas las medidas necesarias y extraordinarias de carácter administrativo que sean necesarias para el objetivo de la declaración de catástrofe y el restablecimiento de la normalidad, cuestiones que fueron expresamente obviadas por la autoridad”¹¹.

Se criticó igualmente el empleo de empresas privadas externas para la provisión de profesionales de la salud en el Centro Hospitalario Huechuraba,

¹¹ CEI N° 53, p. 50.

dado que carecían de responsabilidad administrativa y que se les despidió apenas terminó el uso del espacio arrendado.

Tabla N° 1: Acuerdos relativos a materias de covid-19 entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021.

DIPUTADO(A)	N° DE ACUERDO	SESIÓN	DESPACHO	MATERIA	RESPUESTA
Castillo Muñoz Natalia, Díaz Díaz Marcelo, Fernández Allende Maya, Jackson Drago Giorgio, Mirosevic Verdugo Vlado, Mix Jiménez Claudia, Ossandón Irrarázabal Ximena, Rosas Barrientos Patricio, Sepúlveda Orbenes Alejandra, Yeomans Araya Gael	23	16	05-05-2020	La Cámara de Diputados acuerda sugerir a S. E. el Presidente de la República la adopción de un testeo general, obligatorio y gratuito de Covid-19 a los residentes y funcionarios de los Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores.	Respondido
Crispi Serrano Miguel	30	59	21-07-2021	La Cámara de Diputados manifiesta su preocupación respecto del modo en que las autoridades de gobierno han abordado la crisis sanitaria y acuerda sugerir a S. E. el presidente de la República evaluar las medidas que se proponen.	Pendiente

Tabla N° 2: Interpelaciones entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021.

Nombre	Cargo	Fecha	Acuerdo art. 327bis RCD ¹² .

¹² “**Artículo 327 bis:** Una vez concluidas las intervenciones a que se refiere el artículo anterior, la Cámara votará sin discusión el proyecto de acuerdo o la solicitud de antecedentes que se haya formulado en virtud de lo establecido en los incisos primero y segundo del artículo 52, número 1,

Baldo Prokurica Prokurica	Ministro de Defensa Nacional	18/05/2021	Rechazado
Enrique Paris Mancilla	Ministro de Salud	01/07/2021	Aprobado

A partir de las interpelaciones, existe la posibilidad de que genere un proyecto de acuerdo o de solicitud de antecedentes, conforme al artículo 327bis del RCD:

“Una vez concluidas las intervenciones a que se refiere el artículo anterior, la Cámara votará sin discusión el proyecto de acuerdo o la solicitud de antecedentes que se haya formulado en virtud de lo establecido en los incisos primero y segundo del artículo 52, número 1, letra a), de la Constitución Política de la República, el que sólo podrá tener como destinatario al presidente de la República.

En esta instancia, sólo el diputado designado para formular las preguntas podrá presentar tanto el proyecto de acuerdo como la solicitud de antecedentes, con su sola firma, y referido únicamente a la materia de la convocatoria.”

De las dos interpelaciones efectuadas en el periodo analizado, se rechazó emitir el mecanismo consagrado en el artículo 327bis del RCD en el caso del ministro de Defensa de la época, pero sí se logró emitir un proyecto de acuerdo derivado de la interpelación al ministro de Salud, la cual manifiesta preocupación respecto del modo en que las autoridades de gobierno han abordado la crisis sanitaria, específicamente, en relación con los siguientes puntos:

1. La falta de evaluación de las razones sanitarias para adoptar o desechar el paso de una estrategia de mitigación del virus SARS-CoV-2 o la eliminación de este.

letra a), de la Constitución Política de la República, el que sólo podrá tener como destinatario al Presidente de la República.

En esta instancia, sólo el diputado designado para formular las preguntas podrá presentar tanto el proyecto de acuerdo como la solicitud de antecedentes, con su sola firma, y referido únicamente a la materia de la convocatoria.”

2. La forma de ejecución del fondo extraordinario de salud y la necesidad de considerar la forma y monto determinado por las y los expertos de la mesa técnica convocada por la Presidencia de la Cámara de Diputados;
3. La política de cuarentenas obligatorias y efectivas en residencias sanitarias para los viajeros que ingresan al país, en caso de reabrir las fronteras internacionales.
4. La falta de un programa de salud mental efectivo para los y las trabajadoras de la salud.
5. La necesidad de una estrategia de testeo, trazabilidad y aislamiento (“TTA”) con una coordinación de la institucionalidad y presupuesto.

Tabla N° 3: Acusaciones constitucionales deducidas durante la vigencia del estado de catástrofe en Chile por la pandemia de COVID-19.

Fecha de interposición	Autoridad	Resultado
19/08/2020	Ministra de la Itma. Corte de Apelaciones de Valparaíso, señora Silvana Donoso Ocampo.	Rechazada en el Senado (8 votos a favor, 29 en contra y 3 abstenciones).
23/09/2020	Exministro de Salud señor Jaime Mañalich Muxi.	Rechazada en fase de admisibilidad por la Cámara de Diputados (71 votos a favor, 73 en contra y 7 abstenciones).
15/10/2020	Ministro del Interior y Seguridad Pública señor Víctor Pérez Varela.	Rechazada en el Senado (22 votos, 17 a favor y 3 abstenciones).
20/07/2021	Ministro de Educación, señor Raúl Figueroa Salas.	Rechazada en fase de admisibilidad por la Cámara de Diputados (71 votos a favor, 76 en contra).

3. Comentarios sobre los datos recopilados en relación al ejercicio de la función fiscalizadora en el contexto del estado de catástrofe decretado por la pandemia de COVID-19 en Chile.

En el caso de la actividad de fiscalización asociada a las resoluciones, resulta patente que los picos de aprobación de resoluciones por parte de la Cámara de Diputados coinciden con momentos críticos en la evolución de la crisis sanitaria. El primer incremento notable en la aprobación de resoluciones, que tuvo lugar en abril de 2020, podría interpretarse como un intento del Legislativo de adaptarse rápidamente y responder a una situación de emergencia inédita. El segundo pico,

en junio de 2020, es aún más llamativo tanto en su magnitud como en el hecho de que aproximadamente 125 de esas resoluciones quedaron pendientes de respuesta del Ejecutivo. Este fenómeno no sólo podría reflejar una sobrecarga administrativa, sino también poner de manifiesto la limitada eficacia de las resoluciones como herramienta de fiscalización y como mecanismo para influir en la acción gubernamental en tiempos de crisis. El alto volumen de resoluciones sin respuesta sugiere que, incluso cuando el parlamento está más activo, esta actividad no necesariamente se traduce en una acción efectiva por parte del Ejecutivo.

En cuanto al pico menos pronunciado de cantidad de resoluciones en el mes de junio de 2021, este podría indicar una adaptación o una especie de normalización en la respuesta parlamentaria a la pandemia. Sin embargo, la disminución en la aprobación de resoluciones también podría interpretarse como una señal de que la Cámara de Diputados podría estar reconsiderando la eficacia de este mecanismo, sobre todo si consideramos el alto número de resoluciones pendientes durante los picos anteriores. De este modo la manifestación numérica y temporal de las resoluciones, así como las tasas de respuesta, durante este período excepcional nos muestran un panorama en el que el mecanismo de resoluciones, aunque activamente utilizado por el Legislativo, parece tener limitaciones significativas en términos de su capacidad para obligar a una respuesta del Ejecutivo. Esto cuestiona la efectividad de las resoluciones como un instrumento de fiscalización y control durante un período en el que estas funciones son de suma importancia.

Por otra parte, durante el período que abarca desde el 18 de marzo de 2020 hasta el 30 de septiembre de 2021, el uso de oficios y solicitudes de información por parte de la Cámara de Diputados de Chile revela varias dinámicas importantes en el contexto de la pandemia de COVID-19 y el consecuente estado de catástrofe. Uno de los primeros aspectos a destacar es la temporalidad y el volumen de oficios emitidos. Específicamente, se observan tres momentos álgidos: abril de 2020, junio de 2020 y abril de 2021. Este patrón temporal se entrecruza de manera intrigante con el comportamiento previamente observado en la aprobación de resoluciones. Así, el primer incremento notable en abril de 2020 puede ser interpretado como un

intento del Legislativo de adaptarse y responder con prontitud a una situación de emergencia inédita. Este fenómeno se ve acentuado por el segundo pico en junio de 2020, el cual comparte características con la acumulación de resoluciones sin respuesta por parte del Ejecutivo, lo que podría indicar no solo una sobrecarga administrativa sino también limitaciones inherentes a las resoluciones como herramientas de fiscalización. A medida que disminuye el número de oficios, esto podría no solo reflejar las deficiencias de esta estrategia de fiscalización, sino también una adaptación gradual y una comprensión más profunda de la gestión de la crisis sanitaria por parte del Ejecutivo.

En cuanto al origen político de los oficios, es notable que un 81% de los mismos fueron emitidos por partidos de oposición. Esta desproporción sugiere que los partidos de oposición han asumido un rol especialmente activo en la fiscalización gubernamental durante este período crítico. Sin embargo, esto también plantea preguntas sobre cómo se puede canalizar de manera más eficaz el rol de la oposición en relación con los mecanismos de "*oversight*" disponibles, como son los oficios y solicitudes de antecedentes. Esto es relevante, ya que una mayor actividad de fiscalización no necesariamente se traduce en una mayor eficacia en la consecución de cambios políticos y administrativos deseados.

Respecto a las entidades receptoras de los oficios, el Ministerio de Salud (MINSAL) destaca como el principal receptor, seguido de los servicios de salud y el Ministerio de Educación (MINEDUC). Este patrón podría interpretarse como una focalización de los esfuerzos de fiscalización en las áreas más directamente impactadas por la pandemia. No obstante, el hecho de que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública haya recibido un número significativo de oficios (alrededor de 75) sugiere una preocupación más amplia que abarca no solo las medidas sanitarias, sino también la coercibilidad de dichas medidas y cuestiones relacionadas con el control de desplazamiento y el cierre de fronteras.

En suma, la actividad cognoscitiva desplegada por la Cámara de Diputados, a través de la emisión de oficios y solicitudes de antecedentes, representa una dimensión esencial de la función fiscalizadora del parlamento en contextos de

emergencia. Esta labor no debe entenderse únicamente como un medio para aplicar responsabilidades políticas o como un mero ejercicio de control; más bien, su potencial radica en su capacidad para enriquecer la calidad epistémica de las decisiones tomadas en el marco de la crisis sanitaria. Mediante la obtención de información detallada y oportuna, el parlamento puede contribuir significativamente a incrementar la transparencia y accountability gubernamentales. Esta perspectiva amplía la comprensión de la utilidad de la fiscalización parlamentaria, resaltando su valor no solo en términos represivos o negativos —como podría ser el caso de las acusaciones constitucionales— sino también como un instrumento constructivo que puede elevar la calidad de la respuesta política a crisis prolongadas como la generada por la pandemia de COVID-19.

Respecto de la citación a ministros de estado (interpelaciones), este mecanismo adquiere relevancia en escenarios de emergencia pública prolongada, como es el caso de la pandemia de COVID-19, el cual genera tensiones inherentes entre la eficacia de la toma de decisiones gubernamental en contextos de crisis y la transparencia democrática. A modo ejemplar, si bien el acuerdo emanado de la interpelación al Ministro de Salud ilustra cómo este mecanismo puede identificar y posiblemente rectificar situaciones de "*executive underreach*" (Pozen y Scheppele, 2020, p. 609) en la gestión de la pandemia, es crucial reconocer que la eficacia de la interpelación sigue estando sujeta a las restricciones identificadas por Álamos (2022, p. 48-49), en términos de la carencia de consecuencias sancionatorias y su uso histórico como instrumento de presión política. Es decir, aunque la interpelación puede revelar brechas en la acción ejecutiva y contribuir a una democracia más resiliente, su impacto está modulado por el carácter esporádico de su uso y su posible vinculación con objetivos políticos contingentes. Estas limitaciones, entonces, también marcan el alcance de su utilidad en abordar los riesgos asociados al "*executive underreach*" y, por extensión, en fomentar una gobernanza transparente y efectiva en tiempos de crisis.

En este sentido, sería útil considerar la implementación de mecanismos de interpelación estructurados y periódicos, especialmente en situaciones de

emergencia prolongada. Tales mecanismos podrían diseñarse para operar de manera continua durante la duración de la emergencia y, además, podrían incorporar una fase ex post, a fin de evaluar la totalidad de la gestión gubernamental una vez finalizada la crisis. La estructuración del mecanismo a nivel normativo y el establecimiento de una periodicidad en las interpelaciones podría minimizar su uso como herramienta de ganancia política a corto plazo y maximizar su función como un mecanismo de control y transparencia, particularmente,

Si se establece un marco legal que contemple interpelaciones o deberes de información periódicos respecto de los agentes más relevantes en la conducción de la crisis y adopción de medidas excepcionales, éstas podrían ser programadas para abordar cuestiones específicas relacionadas con la gestión de la emergencia, como estrategias de mitigación, administración de fondos públicos y políticas de cuarentena, entre otros. Asimismo, un mecanismo de interpelación ex post permitiría una revisión retrospectiva de la actuación gubernamental, lo cual es crucial para la optimización institucional y la preparación para futuras emergencias. Como contrapunto a una potencial innovación en los términos antedichos, se debe tener cuidado en cómo se estructura este mecanismo para no obstaculizar el actuar efectivo del Ejecutivo en situaciones que requieren decisiones rápidas y coordinadas. Equilibrar la necesidad de acción gubernamental efectiva con la rendición de cuentas es un desafío delicado, pero crucial para el mantenimiento de un sistema democrático resiliente.

Respecto de las Comisiones Especiales Investigadoras (CEI), se constituyeron diversas CEI con el fin de evaluar distintos aspectos de la gestión gubernamental, como una herramienta clave para el escrutinio de las acciones gubernamentales, en el contexto de la pandemia de COVID-19 y el Estado de Catástrofe- Estas comisiones han abordado temas que van desde la estrategia sanitaria y la comunicación pública del gobierno, hasta asuntos más específicos como la gestión de datos sobre la pandemia y la contratación de servicios y espacios para la atención médica. Las conclusiones de los informes expuestos, en términos generales, han sido críticas respecto a la eficacia, transparencia y oportunidad de

las medidas adoptadas por el gobierno durante la pandemia. A continuación, se dedicará a un análisis más detenido de las CEI, particularmente enfocado en sus limitaciones, eficacia y espacios de optimización como instrumentos de fiscalización parlamentaria.

Si nos atenemos a las críticas planteadas por Álamos (2022) respecto a este mecanismo de fiscalización parlamentaria, es evidente que, pese a los esfuerzos por realizar investigaciones pormenorizadas, las CEIs enfrentan un cuestionamiento en cuanto a su capacidad para materializar sanciones o recomendaciones en términos ejecutivos. En este sentido, la crítica de Álamos resalta la debilidad institucional del mecanismo, que se ve limitado a un rol "formal" de fiscalización. Esto podría interpretarse como un apuntamiento hacia una cierta "inoperancia práctica", en la que las CEI operan netamente en un ámbito acotado y de diagnóstico, pero que no se traduce en mayores efectos o consecuencias en relación con sus objetos de estudio.

En el contexto de la pandemia de COVID-19, las comisiones enfrentan el desafío adicional de evaluar decisiones tomadas en circunstancias excepcionales, a menudo cambiantes y en materias de alta complejidad técnica. Las conclusiones de los informes de las CEIs referidas revelan una serie de deficiencias en la respuesta del gobierno, desde la estrategia sanitaria hasta la transparencia y la comunicación. Estas conclusiones, aunque útiles para el escrutinio público y el análisis político, plantean la pregunta de qué medidas concretas pueden y deben tomar las CEIs para que sus hallazgos resulten en cambios efectivos en la política pública.

Por otra parte, recogemos las recomendaciones propuestas por Almendras (2013), quien plantea una serie de medidas para una reformulación metodológica y estructural de las CEI. Específicamente, sostiene que se debe reducir del número de miembros, se deben establecer de plazos más definidos para su funcionamiento y emisión de informes, así como reforzar sus capacidades técnicas y de asesoría, con el fin de aumentar la eficiencia y eficacia de estas comisiones. Finalmente, el autor sugiere que estas comisiones deberían abordar asuntos de gran relevancia

nacional en lugar de cuestiones coyunturales, cuestión que puede ser subsanada en la medida que se puede normativizar constitucionalmente su funcionamiento periódico en contextos de crisis prolongadas de origen natural, como lo es la pandemia de COVID-19.

Analizados los informes y actas de las CEI, es necesario destacar que dichos informes se nutren no solo de los pareceres particulares de cada diputado que las compone, sino que de la información que aportan organizaciones sindicales de funcionarios de la salud, de expertos en materia sanitaria o de los informes que emite la Contraloría General de la República. Por tanto, sin perjuicio de que las motivaciones e incentivos que pueden tener los diputados a nivel individual al ejercer las facultades fiscalizadoras respecto de la conducción que tiene el ejecutivo respecto de la emergencia, sostengo que las herramientas constitucionales que operan en las dimensiones cognoscitivas, participativas y deliberativas de dicha función, tienen el beneficio de poder aportar a una higiene decisional necesaria (Kahneman, Sibony y Sunstein, 2021), que permita balancear las facultades expansivas que otorga la excepcionalidad constitucional como institución y fenómeno práctico.

Respecto al ejercicio de la facultad de acusar constitucionalmente a autoridades en el marco del estado de excepción por la pandemia de COVID-19, es dable señalar que solamente dos tuvieron como fundamento las críticas y discusión sobre el despliegue de medias de excepción adoptadas durante la pandemia, a saber, aquella realizada contra el exministro de salud, Jaime Mañalich Muxi y el exministro de educación, Raúl Figueroa Salas.

Considerando que cada innovación en materia de la gestión de riesgos asociada a la excepcionalidad constitucional prolongada, el diseño de los mecanismos más radicales de la fiscalización parlamentaria en contextos de excepción constitucional, tales como la acusación constitucional, debe tener en consideración el fenómeno de la polarización de grupos, que ocurre cuando estos deliberan, terminan adoptando visiones más extremas que aquellas que tenían previo al ejercicio de deliberación (Sunstein, 2005, p. 98). Este fenómeno puede

permea el ejercicio de las actividades fiscalizadoras del parlamento, afectando las motivaciones que tienen los legisladores para elegir las vías mediante las cuales deciden ejercer esta fiscalización. En particular, según Martínez y Olivares (2022), quienes patrocinaron las acusaciones constitucionales en el periodo 2018-2022 tienden a tener posiciones ideológicas más extremas, según una escala ideológica nominativa, en la que -1 significa tener una posición más a la izquierda y +1 tener una posición más a la derecha, la media de quienes patrocinaron las ocho AC se inclina más bien hacia la izquierda del espectro ideológico (en contraposición a un puntaje de 0 a -0,5, asociado a “izquierdistas moderados”):

Tabla 5 Información descriptiva de las acusaciones constitucionales introducidas en la Cámara de Diputadas y Diputados en 2018-2022

Fecha	Objetivo	Número de firmantes	Ideología		
			Media	Mediana	Desviación estándar
Mayo 29, 2018	<ul style="list-style-type: none"> • Emilio Santelices • <i>Ministro de Salud</i> 	10	-0.821	-0.839	0.092
Septiembre 10, 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Marcela Cubillos • <i>Ministra de Educación</i> 	11	-0.689	-0.745	0.251
Noviembre 5, 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Andrés Chadwick • <i>Ministro del Interior</i> 	11	-0.713	-0.742	0.226
Noviembre 20, 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Sebastián Piñera • <i>Presidente de la República</i> 	11	-0.813	-0.830	0.108
Septiembre 13, 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Jaime Mañalich • <i>Ex Ministro de Salud</i> 	10	-0.785	-0.836	0.158
Octubre 8, 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Víctor Pérez • <i>Ministro del Interior</i> 	14	-0.750	-0.786	0.196
Julio 20, 2021	<ul style="list-style-type: none"> • Raúl Figueroa • <i>Ministro de Educación</i> 	12	-0.749	-0.795	0.214
Octubre 13, 2021	<ul style="list-style-type: none"> • Sebastián Piñera • <i>Presidente de la República</i> 	16	-0.748	-0.802	0.217

13

En consecuencia, fenómenos tales como la polarización de grupos, los sesgos de recencia, la amplificación de ciertas problemáticas en virtud de la

¹³ Tabla N° 5 de Martínez y Olivares (2022), en su artículo “CHILE 2021: ENTRE UN INTENSO CALENDARIO ELECTORAL Y LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL EN CONTRA DE SEBASTIÁN PIÑERA”, disponible en <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2022000200225&lng=es&nrm=iso>. accedido en 07 agosto 2023. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2022005000119>.

influencia que tienen los medios en el posicionamiento de la agenda pública, las *fake news*, invariablemente deben ser considerados en el diseño de las sanciones asociadas a los mecanismos de fiscalización más intensos, como son las acusaciones constitucionales o las interpelaciones (Sunstein, 2005, p. 102). Sin perjuicio de lo señalado, sostenemos que la ampliación de los espacios deliberativos y cognoscitivos asociados a la fiscalización parlamentaria sirven, en general, como vías para disminuir el fenómeno de “ruido decisional”, es decir, un tipo de error que significa la dispersión y variabilidad de resultados indeseada en la toma de decisiones (Kahneman, Sibony y Sunstein, 2021, p. 109).

Capítulo V: Conclusiones y discusión.

Desde una perspectiva prescriptiva, el diseño de un modelo óptimo para la fiscalización parlamentaria en contextos de excepción constitucional plantea un desafío multifacético que no admite soluciones universales. Esta complejidad se deriva, por una parte, de la imperativa necesidad de considerar variables específicas al contexto nacional en el que se buscan implementar reformas y, por otra parte, de la urgencia de armonizar una multiplicidad de factores, intereses y valores que se manifiestan de forma prominente en situaciones excepcionales. Tal optimización es particularmente vital en escenarios donde la excepcionalidad se extiende en el tiempo y se busca alcanzar objetivos críticos, como la preservación de la vida humana en el marco de epidemias o pandemias.

Conforme a este marco conceptual, la presente tesis postula que el sistema chileno de fiscalización parlamentaria es susceptible de mejoras. A través de provisiones especializadas, adaptadas a circunstancias excepcionales como estados de catástrofe, es factible diseñar mecanismos más eficaces para el control del poder Ejecutivo. Esta aserción se fundamenta en un análisis comprehensivo que abarca dimensiones dogmáticas, normativas y empíricas del sistema de fiscalización parlamentaria en Chile, y constituirá el núcleo de las consideraciones prescriptivas en este capítulo concluyente.

Cabe señalar que las conclusiones que emergen de esta investigación deben ser interpretadas con una cautela metódica, dado que el fenómeno de la pandemia representa una variable relativamente reciente. Este aspecto introduce potenciales sesgos de recencia en el análisis. No obstante, la exploración de teorías relativas a la supervisión legislativa en contextos extremos, como estados de excepción, es imperativa para enriquecer tanto la discusión contemporánea como futura sobre el papel de la Constitución en la gestión de crisis de larga duración de origen natural.

En el primer capítulo de esta tesis, revisamos algunos de los principales fundamentos teóricos de la excepcionalidad constitucional, la separación de poderes y conceptos asociados a la misma, tales como los pesos y contrapesos,

para finalmente interrelacionarlos respecto a un escenario de emergencia “anómalo”, como lo es la pandemia de COVID-19. En efecto, comprobamos que, sin perjuicio de que la excepción constitucional puede ser conceptualizada a nivel teórico como aporía normativa, la consagración de diversas cláusulas a nivel constitucional que sirvan para acomodar el sistema jurídico a la emergencia da cuenta que, en la práctica, este “agujero negro normativo”, en las palabras de Dyzenhaus (2006), es susceptible de ser delimitado y regulado por la constitución.

Del mismo modo, en el Capítulo I revisamos los fundamentos teóricos de la separación de poderes, el cual mantiene vigencia contemporánea en sus dimensiones simbólicas más que en la práctica, ya que hoy en día es difícil hablar de separación de poderes en términos puros, como ocurre con la formulación del concepto que realizó Vile (1998). Esto se debe a que el contexto político, social e institucional actual difiere sustantivamente de los supuestos a partir de los cuales se desarrolló la doctrina, tornando ilusorio cualquier adhesión acrítica a la doctrina en su formulación pura. Órganos constitucionalmente autónomos, tales como la Contraloría General de la República, el Tribunal Constitucional, las superintendencias, agencias reguladoras, entre otros actores institucionales, han desdibujado los supuestos de la división tripartita atribuida a Montesquieu y Madison.

Sin embargo, sostenemos que el valor analítico de este concepto nos permite enfrentar los desafíos que representa la expansividad y normalización de los poderes de excepción ante crisis prolongadas. En efecto, como sostiene Waldron (2016), el estudio y comprensión de la doctrina se configura como un ideal a partir del cual ejercemos una evaluación de las normas constitucionales y prácticas institucionales de un estado, en cuanto el ejercicio del poder debe ser concebido como una sucesión de actos racionalizados y una asignación de poderes balanceada entre los distintos actores constitucionales, más que en una impracticable adhesión a categorías rígidas de funciones entre las agencias gubernamentales.

En el Capítulo II; conceptualizamos teóricamente el caso del modelo chileno de excepción, lo hemos tipificado como uno de acomodación constitucional, legal e interpretativa (Gross, 2006), en que la Constitución sirve como un mecanismo de gestión de riesgos políticos, o de segundo orden (Vermeule, 2012). Para efectos de ahondar en las características del modelo chileno de excepción constitucional, abordamos la regulación particular del estado de catástrofe en tanto institución jurídica, así como de las dimensiones en que se desenvuelve la fiscalización parlamentaria y los elementos que la componen.

Luego, en el Capítulo III, realizamos una revisión de la normativa específica asociada al ejercicio de la función fiscalizadora de la cámara de diputados, contemplando sus respectivas definiciones y procedimientos particulares, para posteriormente, en el Capítulo IV, analizar empíricamente el ejercicio de la función fiscalizadora de la cámara de diputados en el periodo seleccionado como objeto de estudio en esta tesis, es decir, entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021.

En este sentido, cuando hablamos de “fiscalización” del legislativo ante una emergencia como la pandemia de COVID-19 y el uso del estado de catástrofe como institución constitucional, observamos que dicha función no se agota en sus manifestaciones represivas ex post, como lo es el juicio político o las posibilidades de ratificación parlamentaria de la continuidad de la excepción, sino que se extiende en diversos momentos y dimensiones.

De particular relevancia para este estudio es la dimensión cognoscitiva del legislativo para el ejercicio de la fiscalización parlamentaria, toda vez que las herramientas de conocimiento que tiene la Cámara de Diputados no solamente sirven como insumo para decidir si se ejercerá el juicio político, como manifestación más enérgica del control parlamentario, sino que también los oficios, las solicitudes de antecedentes, las resoluciones, acuerdos u observaciones, citaciones a ministros o comisiones especiales investigadoras que realiza como entidad de representación política sirven igualmente para incidir en ámbitos propios de la política pública y contingente del manejo de la pandemia.

En consecuencia, el hecho de que el ejercicio de las facultades cognoscitivas por parte del parlamento no deriven necesariamente en acusaciones constitucionales “exitosas”, no significa que sean instituciones espurias, puesto que contribuyen al *accountability* que se debe exigir hacia el ejecutivo en la conducción de la emergencia, máxime considerando que, como hemos visto, sus características fácticas como emergencia tienden a la prolongación indeterminada en el tiempo, tornando así la excepcionalidad en una “nueva normalidad”, la cual viene aparejada del uso de mecanismos de fuerza poderosos, tales como las Fuerzas Armadas y restricciones intensas a nivel de derechos fundamentales respecto de la población.

El hecho de que la excepción, ante determinadas emergencias que ponen en jaque el entendimiento tradicional de esta institución constitucional, se torne en una suerte de “nueva normalidad” (cuya manifestación más clara es la intervención militarizada del espacio público y privado, las limitaciones abiertas a derechos fundamentales y la concesión de facultades excepcionales a la autoridad administrativa), no significa que se deba, como sugieren Posner y Vermeule (2010), renunciar radicalmente a los mecanismos institucionales clásicos para el control del ejecutivo en estas circunstancias.

Concluimos que no solo se ha de superar el paradigma de la fiscalización entendida como en su dimensión netamente “negativa”, es decir, circunscrito a la limitación de las facultades discrecionales del ejecutivo, sino que también persigue otros fines que incluso pueden dotar de mayor calidad epistémica a las decisiones del mismo, a través de mecanismos que refuercen valores democráticos tales como la transparencia y la participación deliberativa por parte de la comunidad política, inclusive si estas se circunscriben a un foro particularmente institucionalizado, elitizado y acotado, como lo es el Congreso.

En este sentido, es necesario ir más allá de la dicotomía clásica entre efectividad de la acción que se espera del Ejecutivo y la fiscalización parlamentaria como esencialmente una actividad de limitación. De este modo, es necesario concebir ambas dimensiones como complementarias. De hecho, la fiscalización parlamentaria no se agota en la idea de limitar, constreñir y restringir el accionar del

ejecutivo, sino que también se relaciona con la idea de conducir y dirigir, en el contexto de un constitucionalismo democrático, como ha señalado Waldron (2016). Por tanto, sostenemos que la fiscalización parlamentaria no solo debe ser concebida como una actividad política de control negativo o represivo por naturaleza, sino que también persigue incidir e influir en ámbitos que tradicionalmente se asocian al poder ejecutivo, como la conducción de políticas públicas en contextos extremos.

De esta forma, esta tesis persigue superar una visión exclusivamente normativa de los roles que cumple el ejecutivo y el congreso en tanto actores (SUBIRATS, 2014), que logre dar cuenta de la creciente complejidad de sus interacciones, a partir de bibliografía y estudios propios de la ciencia política y economía, logrando así una visión más completa de este aspecto de la constitución de 1980. En efecto, un ejercicio de mera contraposición de prerrogativas, controles y funciones consagradas a nivel constitucional entre el ejecutivo y el congreso nos puede llevar a subestimar el potencial y la influencia de las instituciones de fiscalización parlamentaria en su totalidad.

A partir del análisis y consideraciones expuestos en los capítulos de esta tesis, podemos identificar qué aspectos de la supervisión legislativa en contextos de emergencia que son perfectibles o podemos considerar en el diseño constitucional a futuro. La revisión exhaustiva de la literatura vigente sobre esta materia realizada por Chiru, Irmgard y Tenhunsen (2023) da luces sobre las potenciales innovaciones que se pueden introducir en nuestra Constitución. Elementos tales como la introducción de comités permanentes especialmente abocados a la supervisión de las medidas adoptadas por el ejecutivo durante la vigencia de la excepción constitucional pueden servir para institucionalizar y reforzar la actividad de fiscalización, dotándola de mayor estabilidad, eficacia y reduciendo el riesgo de la utilización de las vías de fiscalización represiva con fines espurios, ideológicamente extremos o que obedezcan a transgresiones particulares del ejecutivo, como se evidenció en el capítulo III.

Ejemplo de la introducción de comités parlamentarios permanentes son los de Papua Nueva Guinea o Nueva Zelanda, teniendo este último una conducción

respecto a la emergencia sanitaria relativamente exitosa (Rodrigues, 2021). El *Epidemic Response Committee* en Nueva Zelanda fue establecido el 25 de marzo de 2020 y estaba encargado de reportar regularmente sobre la conducción del gobierno ante el COVID-19. Otra particularidad del caso neozelandés es que este comité tenía una composición de once miembros, seis de los cuales deben pertenecer a la oposición, cuestión que vendría a canalizar adecuadamente su rol en el contexto de la emergencia. Como señala Knight (2022), al contrario de lo que se podría pensar inicialmente, el uso de prerrogativas de emergencia no implicó una disminución del *accountability* y transparencia respecto del gobierno, sino que se intensificó, teniendo resultados positivos no solo en términos del perfeccionamiento epistémico de la toma de decisiones en la pandemia, sino que aumentando la confianza pública y adhesión a las políticas desplegadas para contener el virus. Otro ejemplo de país que ha otorgado formalmente un rol a la oposición ya sea mediante la composición numérica de los comités de escrutinio permanente o a través de otorgarle al líder de la oposición el liderazgo de dicha instancia es Australia (Chiru, Irmgard y Tenhunsen, 2023, p. 50).

Este enfoque nos lleva a concluir y proponer que una comisión permanente de fiscalización, con facultades cognoscitivas más pronunciadas que la formulación actual de las CEI o en las interpelaciones, por ejemplo, así como también una composición que permita la institucionalización y estabilidad del rol de la oposición en la fiscalización parlamentaria, puede contribuir positivamente a que esta función del Congreso sea más efectiva en la persecución de los valores democráticos que la sustentan.

Evidentemente, el otorgamiento de proporciones especiales de la oposición en comités permanentes de escrutinio no es una panacea y podría llevarnos a considerar que aumentaría el riesgo de que la actuación de la oposición se vea excesivamente politizada o que sea eminentemente impeditiva, en pos de obtener ganancias políticas de corto plazo respecto al gobierno. Sin embargo, existe evidencia de que el comportamiento de la oposición a nivel comparado, en los momentos más críticos de la pandemia, tiende a ser uno que genera un discurso

público positivo y cooperativo respecto del ejecutivo. Este fenómeno es conocido como “*rally effect*”, el cual, en casos de emergencias críticas, se manifiesta de manera más poderosa en aquellos momentos más difíciles de una emergencia y va progresivamente declinando conforme avanza el tiempo (Louwerse, Sieberer, Tuttnauer y Andeweg, 2021). Por otra parte, el nivel de miedo, uno de los factores más relevantes en el aumento de la confianza política en base a una amenaza externa, va disminuyendo (Van der Meer, Steenvoorden y Ouattara, 2023). Esta dinámica política naturalmente puede desincentivar el uso irresponsable por parte de la oposición de mecanismos de fiscalización especiales en contextos de catástrofe, cuestión que debe ser considerada si se pretende instaurar como innovación en la Constitución.

Finalmente, consideramos que cualquier innovación que se pretenda introducir en la Constitución a nivel de fiscalización parlamentaria debe ir más allá del modelo de patrullaje policial, mediante mecanismos represivos ex post, para comprender igualmente la importancia de la dimensión de “alarmas de incendio”, como proponen McCubbins y Schwartz (1984). Un modelo de alarma implica reforzar el establecimiento de reglas y procedimientos que permitan una intervención descentralizada e indirecta del parlamento en base a las denuncias emanadas desde los grupos de interés organizados y particulares para examinar las decisiones adoptadas por el ejecutivo, facilitar los medios para la obtención de información y ejercer un escrutinio popular sobre estas mismas. En este sentido, el parlamentario o grupo de parlamentarios funcionan más como un ente receptor de las inquietudes y denuncias de transgresión ciudadanas sobre el gobierno para canalizar la fiscalización y darle una conducción institucional. Este enfoque reduciría los costos de oportunidad que implica el uso de los mecanismos activos de fiscalización y aumentaría los incentivos para que parlamentarios ejerzan estos medios en base a la adhesión de su electorado.

Asimismo, concluimos que la optimización de la fiscalización parlamentaria requiere de reforzamiento de las ‘*sunset*’ y ‘*review clauses*’ en el ordenamiento constitucional local. Las ‘*sunset clauses*’, por un lado, imponen un límite temporal a

la vigencia de leyes o decretos excepcionales, requiriendo que el parlamento intervenga para su prórroga, que en el caso chileno están circunscritas a una hipótesis extremadamente difícil de verificar, como lo es el plazo de 180 días y que “las razones que la motivaron hubieran cesado en forma absoluta”, como dispone el actual artículo 41 de la Constitución de 1980. La reducción del plazo de esta *sunset clause* y la flexibilización de la apreciación de los fundamentos y medidas de la declaración de medidas de excepción para su continuidad sirven no solo como un contrapeso al poder ejecutivo, garantizando que las medidas excepcionales no se conviertan en permanentes sin una revisión y aprobación legislativa, sino que también aumentarían la legitimidad democrática de estas medidas, aumentando la transparencia en la toma de decisiones y evitando así fenómenos como el *executive underreach*, que identificamos como objetivo adicional al ejercicio de la fiscalización de las medidas de emergencia en la pandemia de COVID-19, como mencionamos en el acápite de discusión sobre los datos de su ejercicio, en el Capítulo IV.

Del mismo modo, el reforzamiento de las 'review clauses', por otro lado, permiten una revisión periódica y sistemática de las medidas excepcionales adoptadas, lo cual brinda una oportunidad para ajustar, modificar o anular disposiciones que hayan resultado ser desproporcionadas, ineficaces o contraproducentes. Ambos mecanismos destacan la necesidad de una arquitectura constitucional flexible pero vigilante, especialmente en contextos de crisis.

Este estudio, centrado en el papel que desempeña el poder legislativo en la fiscalización del Estado de Excepción Sanitaria en Chile durante la pandemia de COVID-19, plantea varias líneas de investigación futuras que podrían abordar interrogantes no resueltas. En primer lugar, una de las líneas de investigación futura que se desprenden de este estudio es la necesidad de visitar la arquitectura del equilibrio de poderes en escenarios excepcionales desde la perspectiva constitucional contemporánea y comparada. Dentro de este marco, se sugiere que futuras investigaciones podrían enfocarse en el análisis empírico de la efectividad de diferentes mecanismos de fiscalización parlamentaria, la identificación de mejores prácticas a nivel internacional, y la evaluación de cómo las motivaciones

individuales y estructurales de los parlamentarios pueden influir en el ejercicio de la fiscalización en distintos regímenes políticos y constitucionales.

Por último, el presente trabajo resalta la importancia de un escrutinio parlamentario sólido como mecanismo para 'domesticar' la excepcionalidad constitucional mediante la supervisión legislativa, abriéndose la interrogante sobre cómo incluir a actores institucionales que podrían intervenir en este cometido, por ejemplo, en el caso de las organizaciones de la sociedad civil, los tribunales y las instituciones de control, como la Contraloría General de la República, en la regulación del ejercicio del poder en circunstancias excepcionales.

Una de las limitaciones intrínsecas de esta investigación, y que es común en el ámbito del derecho constitucional, radica en la dificultad de evaluar con certeza la 'efectividad' de propuestas prescriptivas o evaluativas. El derecho constitucional, por su naturaleza, se presta a análisis que a menudo son más normativos que empíricos. La dinámica misma del objeto de estudio —la constitución y sus efectos en la sociedad y en las políticas públicas— introduce un grado de incertidumbre y variabilidad que hace difícil cualquier intento de cuantificación o evaluación estricta de 'efectividad'. Además, la naturaleza fluctuante de las crisis sanitarias y políticas a lo largo del tiempo añade una capa adicional de complejidad al análisis.

Para mitigar esta limitación, hemos recurrido también a autores de las ciencias políticas y al análisis de datos a fin de enriquecer el razonamiento constitucional y ofrecer una visión más integral y multifacética del objeto de estudio. Este enfoque interdisciplinario permite no sólo un análisis más profundo, sino también más contextualizado de los fenómenos políticos y sociales que inciden en la arquitectura constitucional. Sin embargo, cabe señalar que la incorporación de perspectivas interdisciplinarias puede introducir nuevas incertidumbres en cuanto a la homogeneidad metodológica del estudio.

A pesar de estas limitaciones metodológicas, el objetivo de esta tesis es abrir la investigación y la discusión sobre temas que tienen un impacto significativo en la arquitectura constitucional en contextos excepcionales. Este trabajo aboga por

pensar en el diseño y la arquitectura constitucional desde una perspectiva más empírica y multifactorial para poder contribuir al desarrollo de un cuerpo de conocimiento más robusto y matizado que pueda informar futuras reformas constitucionales en lo tocante a la fiscalización parlamentaria.

Bibliografía

1. Abiri, G., & Guidi, S. (2021). The pandemic constitution. SSRN Columbia Journal of Transnational Law, Forthcoming. Recuperado el 2 de febrero de 2023, de <https://www.ssrn.com/abstract=3797023>
2. Ackerman, B. (2004). The emergency constitution. Yale Law Journal, 113(5). Recuperado el 2 de febrero de 2023, de https://www.yalelawjournal.org/pdf/289_jz567rmk.pdf
3. Agamben, G. (2005). Estado de excepción Homo sacer, II, I. Adriana Hidalgo Editora S.A. Recuperado el 2 de febrero de 2023, de <https://geopolitica.iiec.unam.mx/sites/geopolitica.iiec.unam.mx/files/2017-08/Agamben%20Giorgio%20-%20Estado%20de%20excepcio%CC%81n%20-%20Adriana%20Hidalgo.pdf>
4. Álamos Marín, M. (2022). Rol fiscalizador de la Cámara de Diputados. Recuperado de <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/191826>
5. Albert, R., & Roznai, Y. (Eds.). (2020). Constitutionalism Under Extreme Conditions (Vol. 82). Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-49000-3>
6. Albert, R., & Roznai, Y. (Eds.). (2020). Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice 27. Springer Nature Switzerland AG. Recuperado el 2 de febrero de 2023, de <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-49000-3?noAccess=true#about>
7. Alcántara, M., García, M., & Sánchez, F. (2005). Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del poder legislativo en América Latina. Ediciones Universidad de Salamanca.
8. Almarza, D. (2020). Pandemia y estados de excepción. Recuperado el 2 de febrero de 2023, de <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/178230>
9. Almendras H. (2013). Las comisiones especiales investigadoras en el derecho parlamentario chileno (Tesis de grado para optar al grado de doctor en Derecho – Universidad Católica de Chile).

10. Aragón Reyes, M. (1986). El control parlamentario como control político. *Revista de Derecho Político*, 23. <https://doi.org/10.5944/rdp.23.1986.8335>
11. Aragón Reyes, M. (1999). Constitución y control del poder. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/288/5.pdf>
12. Bronfman Vargas, A. (2003). Panorama de la fiscalización parlamentaria hacia fines del siglo XX. *Revista De Derecho (Coquimbo. En línea)*, (10), 5-25. <https://doi.org/10.22199/issn.0718-9753-2155>
13. Bronfman Vargas, A., Cordero Quinzacara, E., & Aldunate Lizana, E. (2013). Derecho parlamentario: funciones y atribuciones del Congreso Nacional. Recuperado de <http://bibliografias.uchile.cl/2519>
14. Cervantes, A., Matarrita, M., & Reza, S. (2020). Los estados de excepción en tiempos de pandemia: un estudio comparado en América Latina. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 20. Recuperado el 2 de febrero de 2023, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7707767>
15. Chahuán, M. (2013). La excepción en el Derecho: Discusión del estado de excepción en la teoría jurídico-política. *Acta Bioethica*, 19(1), 49–57. <https://doi.org/10.4067/S1726-569X2013000100006>
16. Chiru, M. (2023). The resilience of parliamentary oversight during the COVID-19 pandemic. *West European Politics*. <https://doi.org/10.1080/01402382.2023.2246115>
17. Cofre, L. (2020). Chile and COVID-19: A Constitutional Authoritarian Temptation. *Verfassungsblog*, 19 de mayo. Recuperado el 2 de febrero de 2023, de <https://verfassungsblog.de/chile-and-covid-19-a-constitutional-authoritarian-temptation/>
18. Colegio Médico de Chile A.G. (2021). Gobierno responde a Colmed que Mesa Asesora Covid-19 no tiene funcionamiento formal e informa que no hay actas, ni integrantes. Recuperado el 2 de febrero de 2023, de <https://www.colegiomedico.cl/gobierno-responde-a-colmed-que-mesa-asesora-covid-19-no-tiene-funcionamiento-formal-e-informa-que-no-hay-actas-ni-integrantes>

19. Cordero, L. (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo* (2ª ed.). Legal Publishing Chile.
20. Da Ros, L., & Taylor, M. (2021). Checks and balances: The concept and its implications for corruption. *Revista Direito GV*, 17(2), 1–30. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202120>
21. De Rementería, T. (2018). Desentrañando la excepción: Análisis doctrinario y comparativo sobre los estados de excepción constitucional. *Revista Justicia & Derecho*. Recuperado el 2 de febrero de 2023, de <https://revistas.uautonoma.cl/index.php/rjyd/article/view/491>
22. Díaz, E. (2012). Desarrollo histórico del Principio de Separación de Poderes. *Revista de Derecho*, (38), 240-270. Recuperado el 2 de febrero de 2023, de <http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n38/n38a09.pdf>
23. Dyzenhaus, D. (2006). The constitution of law: Legality in a time of emergency. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511618246>
24. Elgueta, M., & Palma, E. (2010). *La Investigación en Ciencias Sociales y Jurídicas*. Universidad de Chile. Recuperado el 2 de febrero de 2023, de <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/122675>
25. Ferejohn, J., & Pasquino, P. (2004). The law of the exception: A typology of emergency powers. *International Journal of Constitutional Law*, 2(2), 210–239. <https://doi.org/10.1093/icon/2.2.210>
26. García, G., Contreras, P., & Martínez, V. (2014). *Diccionario Constitucional Chileno*. En Cuadernos del Tribunal Constitucional. Editorial Hueders.
27. García, M., Barragán, M., & Alcántara, M. (2021). *Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Mº de la Presidencia.
28. Gargarella, R., & Roa Roa, J. (2020). *Diálogo democrático y emergencia en América Latina (Democratic Dialogue and Emergency in Latin America)*. Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law. Recuperado el 2 de febrero de 2023, de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3623812

29. Geuna, M. (2015). Machiavelli and the Problem of Dictatorship. *Ratio Juris*, 28(2), 226–241. <https://doi.org/10.1111/raju.12078> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
30. Ginsburg, T., & Versteeg, M. (2020). Binding the Unbound Executive: Checks and Balances in Times of Pandemic [en línea]. Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2020-52. Disponible en: <https://www.ssrn.com/abstract=3608974> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
31. Griglio, E. (2020). *Parliamentary Oversight of the Executives Tools and Procedures in Europe*. Hart Publishing.
32. Griglio, E. (2020). Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency: striving against executive dominance [en línea]. *Theory and Practice of Legislation*, 8(1-2). <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1789935> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
33. Grogan, J., & Donald, A. (Eds.). (2022). *Routledge Handbook of Law and the COVID-19 Pandemic*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003211952>
34. Gross, O. (2000). The Normless and Exceptionless Exception: Carl Schmitt's Theory of Emergency Powers and the "Norm-Exception" Dichotomy [en línea]. *Cardozo Law Review*, 21. Disponible en: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/cdozo21&div=78&id=&page=> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
35. Gross, O. (2020). Emergency's Challenges [en línea]. En R. Albert & Y. Roznai (Eds.), *Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice* 27. Springer Nature Switzerland AG. Disponible en: <http://www.springer.com/series/7888> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
36. Gross, O., & Ní Aoláin, F. (2006). *Law in Times of Crisis* [en línea]. Cambridge University Press. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9780511493997/type/book> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
37. Huneeus Madge, C. (2018). ¿Cuán fuerte es el Presidente en Chile? *Revista de Derecho Público*, 353–372. <https://doi.org/10.5354/0719-5249.2018.51267>

38. Irmgard, A., Chiru, M., & Tenhunsen, S. (2023). Parliamentary oversight of governments' response to the COVID-19 pandemic: Literature review. *EPRS: European Parliamentary Research Service*. <https://policycommons.net/artifacts/3412700/parliamentary-oversight-of-governments-response-to-the-covid-19-pandemic/4212063/> [Consultado el 7 de agosto de 2023].
39. Kahneman, D., Sibony, O., & Sunstein, C. R. (2021). *Ruido: un fallo en el juicio humano*. Debate.
40. Klamberg, M. (2020). Reconstructing the Notion of State of Emergency. *The George Washington International Law Review*, 52(1), 53–97. https://search.proquest.com/docview/2497225931?accountid=14784&bdid=5024&_bd=6gvtxYG0LqhZDXqQoKPKQGqae0%3D [Consulta: 2 de febrero de 2023].
41. Kleidosty, J., & Jackson, I. (2017). Two treatises of government. *Two Treatises of Government*, pp. 1-91. <https://doi.org/10.4324/9781912282234> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
42. Knight, D. (2022). Accountability Through Dialogue: New Zealand's Experience during the first Year of the COVID-19 Pandemic. En J. Grogan & A. Donald (Eds.), *Routledge Handbook of Law and the COVID-19 Pandemic*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003211952>
43. Kong, H. L., & Levy, R. (2018). Deliberative Constitutionalism. En M. Bächtiger, A., Dryzek, J. S., Mansbridge, J., & Warren, M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy* [en línea]. Oxford University Press. Disponible en: <http://oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198747369.001.0001/oxfordhb-9780198747369> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
44. Levy, R., Kong, H., Orr, G., & King, J. (Eds.). (2018). *The Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism* [en línea]. Cambridge University Press. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9781108289474/type/book> [Consulta: 2 de febrero de 2023].

45. Loughlin, M. (2022). *Against Constitutionalism*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674276567> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
46. Louwse, T., Sieberer, U., Tuttnauer, O., & Andeweg, R. B. (2021). Opposition in times of crisis: COVID-19 in parliamentary debates. *West European Politics*, 44(5-6), 1025-1051. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1886519>
47. Lührmann, A., & Rooney, B. (2020). Autocratization by Decree: States of Emergency and Democratic Decline. *Comparative Politics*, 53(4), 617–649. <https://doi.org/10.5129/001041521x16004520146485>
48. Marani, M., Katul, G. G., Pan, W. K., & Parolari, A. J. (2021). Intensity and frequency of extreme novel epidemics [en línea]. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 118(35). Disponible en: <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.2105482118> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
49. Martínez, C. A., & Olivares, A. L. (2022). Chile 2021: Between an Intense Electoral Calendar and the Impeachment Proceedings Against Sebastián Piñera. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 42(2), 225-253. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2022005000119>
50. Mau, B., Leonard, J., & Institute without Boundaries. (2004). *Massive change*. Phaidon.
51. Mbembe, A. (2013). Necro-Politics. In *Duke University Press*.
52. Molina, D. (2016). La fiscalización de los actos del Gobierno por la Cámara de Diputados: Antecedentes históricos y delimitación conceptual. *Revista de Estudios IUS NOVUM*, 175–214.
53. Moore, E. (2022). The State of Emergency within Deliberative Democratic Systems: Democratizing Prospects of the Systemic Approach and Governance Networks [en línea]. Masarykova University. Disponible en: https://is.muni.cz/th/drm10/Moore_State_of_Emergency_Deliberative_Democratic_Systems.docx [Consulta: 2 de febrero de 2023].
54. Narayan, A., Sarthak, A. C., Bundervoet, A. T., Garcia, M. D. N., Lakner, C., Mahler, D. G., Talledo, V. M., Ten, A., & Yonzan, N. (2022). COVID-19 and

- Economic Inequality Short-Term Impacts with Long-Term Consequences [en línea]. World Bank Poverty and Equity Global Practice & Development Data Group. Disponible en: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/219141642091810115/covid-19-and-economic-inequality-short-term-impacts-with-long-term-consequences> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
55. Neuvonen, P. (2020). The COVID-19 policymaking under the auspices of parliamentary constitutional review: The case of Finland and its implications [en línea]. *European Policy Analysis*, 6(2). Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34616907/> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
56. Nicola, M., Alsafi, Z., Sohrabi, C., Kerwan, A., Al-Jabir, A., Iosifidis, C., Agha, M., & Agha, R. (2020). The socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19): A review. *International Journal of Surgery*, 78(March), 185-193. <https://doi.org/10.1016/j.ijsu.2020.04.018> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
57. Pallavicini Magnère, J. (2012). El principio de juridicidad en tiempos de catástrofe. *Revista de Derecho Público*, 0(77), 185–199. <https://doi.org/10.5354/0719-5249.2012.30923>
58. Pelizzo, R., & Stapenhurst, F. (2013). *Government Accountability and Legislative Oversight*. Routledge.
59. Petrov, J. (2020). The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: what role for legislative and judicial checks? *Theory and Practice of Legislation*, 8(1–2), 71–92. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1788232> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
60. Posner, E. A., & Vermeule, A. (2010). *The Executive Unbound* [en línea]. Oxford University Press. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07343469.2011.607382> [Consulta: 2 de febrero de 2023].

61. Pozen, D. E., & Scheppele, K. L. (2020). Executive underreach, in pandemics and otherwise. *American Journal of International Law*, 114(4), 608–650. Disponible en https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3739&context=faculty_scholarship
62. Ríos, L. (2002). Los estados de excepción constitucional en Chile. *Ius et Praxis*, 8(1), 139–146. <https://doi.org/10.4067/S0718-00122002000100014> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
63. Ríos, L. (2009). Defensa judicial de los derechos humanos en los estados de excepción [en línea]. *Estudios Constitucionales*, 7(1). Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v7n1/art09.pdf> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
64. Ríos, L. (2015). Los derechos humanos y los estados de excepción. *Revista de Derecho Público*, (75).
65. Ríos, L. (2018). El desequilibrio de poderes. *Revista de Derecho Público*, (Número esp), 169–190.
66. Rodrigues, C. (2021). Legal Approaches to Responding to Emergencies: Covid-19 as a Case Study. *IDEA Journal*, 6, 1–11. <https://doi.org/10.31752/idea.2021.77>
67. Ross, A. G. P., Crowe, S. M., Tyndall, M. W., & Petersen, E. (2015). Planning for the Next Global Pandemic [en línea]. *International Journal of Infectious Diseases*, 38. Disponible en: [https://www.ijidonline.com/article/S1201-9712\(15\)00183-6/fulltext](https://www.ijidonline.com/article/S1201-9712(15)00183-6/fulltext) [Consulta: 2 de febrero de 2023].
68. Rousseau, J. J. (2017). *El Contrato Social*. Partido de la Revolución Democrática.
69. Sánchez Lobos, L. (2018). *Acusación constitucional: control y responsabilidad política* (1ª edición). Rubicón.
70. Sasso Fuentes, M. (2014). La acusación constitucional. Su naturaleza jurídica y los derechos fundamentales en Chile. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/129790>

71. Soto, S. (2018). La vieja y la nueva separación de poderes en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. *Estudios Constitucionales*, 16(2), 449–480. <https://doi.org/10.4067/S0718-52002018000200449> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
72. Tejos, A. (2016). Estados de Excepción Constitucional [en línea]. *Revista de Derecho Público*, (68). <https://revistas.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/40299> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
73. Tushnet, M. (2007). The political constitution of emergency powers: Parliamentary and separation-of-powers regulation. *International Journal of Law in Context*, 3(4), 275-288. <https://doi.org/10.1017/S1744552307004016>
74. University College London. (2020). Lex-Atlas: Covid-19 [en línea]. Disponible en: <https://lexatlas-c19.org/> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
75. University of Oxford. (2020). The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19 [en línea]. Disponible en: <https://oxcon.ouplaw.com/home/occ19> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
76. Van der Meer, T., Steenvoorden, E., & Ouattara, E. (2023). Fear and the COVID-19 rally round the flag: A panel study on political trust. *West European Politics*, 46(6), 1089-1105. <https://doi.org/10.1080/01402382.2023.2171220>
77. Vazquez-Irizarry, W. (s. f.). Exception and Necessity: The Possibility of a General Theory of Emergency [en línea]. Disponible en: https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/sela/VazquezIrizarry_Eng_CV.pdf [Consulta: 2 de febrero de 2023].
78. Velázquez, R. (coord.) (2018). *Supervisión legislativa en América Latina*. FCE & CIDE (eds.). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
79. Vermeule, A. (2006). Self-defeating proposals: Ackerman on emergency powers. *Law School of the University of Chicago*. Disponible en: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1271&context=public_law_and_legal_theory [Consulta: 2 de febrero de 2023].
80. Vermeule, A. (2014). *The constitution of risk*. Cambridge University Press.

81. Vermeule, A. (2016). *Law's abnegation: From law's empire to the administrative state*. Harvard University Press. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=1416417>
82. Von Bogdandy, A., Casal, J. M., & Morales, M. (2020). La resistencia del Estado democrático de Derecho en América Latina frente a la pandemia de COVID-19: Un enfoque desde el ius commune [en línea]. MPIL Research Paper Series, 35. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3702467> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
83. World Health Organization. (s. f.). Coronavirus (COVID-19) Dashboard [en línea]. Disponible en: <https://covid19.who.int/> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
84. Zuckerman, I. (2006). One Law for War and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception. *Constellations*, 13(4), 522–545. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.2006.00416.x> [Consulta: 2 de febrero de 2023].
85. ZÚÑIGA, Francisco. (2016). Libertad y Autoridad en el Derecho Constitucional: El Derecho de Excepción [en línea]. *Revista de Derecho Público*, (67). Disponible en: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/41336/42882> [Consulta: 2 de febrero de 2023].

Índice de figuras

Figura N° 1: Oficios emitidos entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021 relativos a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe.	73
Figura N° 2: Oficios entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021 relativos a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe, según si el origen es de diputada/o(s) del oficialismo o de oposición.	74
Figura N° 3: Oficios entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021 relativos a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe, por parte de partidos del oficialismo.	74
Figura N° 4: Oficios entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021 relativos a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe, por parte de partidos de oposición o independientes.	76
Figura N° 5: Entidades receptoras de oficios entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021 relativos a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe.	77
Figura N° 6: Resoluciones aprobadas entre 2020 y 2021 relativas a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe.	78
Figura N° 7: Resoluciones aprobadas, desagregadas entre respondidas y pendientes relativas a la pandemia de covid-19 y/o el estado constitucional de catástrofe.	79

Índice de Tablas

Tabla N° 1: Acuerdos relativos a materias de covid-19 entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021.....	85
Tabla N° 2: Interpelaciones entre el 18 de marzo de 2020 al 30 de septiembre de 2021.....	85
Tabla N° 3: Acusaciones constitucionales deducidas durante la vigencia del estado de catástrofe en Chile por la pandemia de COVID-19.	87