

01-0243221

tesis  
F 385 ff  
1992  
c.1

UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO PUBLICO

" LA FACULTAD FISCALIZADORA  
DEL CONGRESO NACIONAL BAJO EL  
IMPERIO DE LA CONSTITUCION DE 1980. "

AUTORAS: ANDREA FERRER BALART  
CLAUDIA SERRANO HERRERA  
PROFESOR GUIA: CARLOS CRUZ-COKE OSSA

MEMORIA DE PRUEBA PARA OPTAR AL  
GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES.

Tesis  
F385ff  
1992  
c.1

UNIVERSIDAD DE CHILE



3560 1006832475

SANTIAGO - CHILE

1 9 9 2

25626



Donación Depto. Derecho Público 29/10/92

A NUESTROS QUERIDOS PADRES,  
MARIA ELENA BALART DE FERRER,  
GUILLERMO FERRER CANESSA,  
GABRIELA HERRERA DE SERRANO Y  
HERNAN SERRANO NIJAMKIN.



## INTRODUCCION

El objeto de estudio del presente trabajo es la Facultad Fiscalizadora del Congreso Nacional, su evolución histórica, su consagración en la legislación vigente y la aplicación práctica que de ella se ha hecho.

Todo Estado de Derecho moderno debe concebir en su estructura jurídica y en la esencia de su dinámica la fiscalización y el control, para asegurar de este modo, el principio de la separación de funciones que garantice el respeto a los derechos individuales y el prestigio de las instituciones del régimen democrático. En la medida en que exista fiscalización y control, mayor es la seguridad que puede ofrecer un ordenamiento jurídico en orden a alcanzar el bien común.

Es políticamente sano para un país que exista una crítica o fiscalización ordenada de los actos del Gobierno ya que si la fiscalización no tiene un sitio donde ejercitarse podría desaparecer de la vida pública.

Los Parlamentos en el mundo, básicamente, nacieron como fiscalizadores del poder del Monarca y hoy en día, junto con legislar, una de las funciones que más caracterizan a los Parlamentos modernos es la fiscalización de los actos del Gobierno.

No podría existir un Parlamento carente de la atribución fiscalizadora, ya que si no se le concede esta atribución en los textos fundamentales del ordenamiento jurídico, de hecho, ella se va a producir a través de medios indirectos como en los comentarios y en los debates de esa Corporación. Va a existir fiscalización, aunque no se le haya dotado en términos expresos de dicha facultad.

En un sistema democrático la facultad de fiscalizar los actos de los funcionarios de Gobierno es esencial para evitar el



abuso de poder, la corrupción y el aprovechamiento ilícito del patrimonio del Estado, pero lo es también para que el Primer Mandatario tenga la oportunidad de conocer las opiniones de quienes constituyen el órgano por excelencia de representación popular, en cuanto ellas pueden significar una crítica a la forma como se está ejerciendo la administración del Estado, crítica que bien puede ser constructiva. Pensamos que éste y no otro debe ser el espíritu que impulse la facultad fiscalizadora.

En efecto, la fiscalización utilizada para hacer peticiones a la autoridad sobre como conducir los negocios gubernativos debe ser descartada porque no es propiamente lo que se llama fiscalizar los actos de Gobierno. No por ello, sin embargo, excluimos la posibilidad de que los parlamentarios hagan este tipo de planteamientos en el Congreso, pero debe distinguirse con mucha claridad el ejercicio de esta atribución con el de la función fiscalizadora pues, de lo contrario, se perturbaría y desvirtuaría el ámbito y naturaleza de la fiscalización.

Pensamos sin embargo, que debe tenerse extremo cuidado al tratar de la fiscalización, dado que ella, entre otros factores, determinará si el Régimen de Gobierno de un país es de tipo Parlamentario o Presidencial. En un Régimen de Gobierno de corte Presidencial como el nuestro, la esencia de la función fiscalizadora ha de estar en generar efectos de tipo políticos ante la opinión pública y no en perseguir responsabilidades políticas o jurídicas de los funcionarios fiscalizados.

En último término, creemos que la función fiscalizadora del Congreso sobre el Gobierno debiera reflejar la relación de coordinación que debe existir entre dichos órganos en el Régimen Presidencial de Gobierno, puesto que si bien el Congreso Nacional no administra, fiscaliza la administración que desarrolla el Gobierno.



**CAPITULO I**

**ANALISIS HISTORICO DE LA FACULTAD  
FISCALIZADORA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS,  
DESDE LA CONSTITUCION DE 1833**



## 1. CONSTITUCION DE 1833.

La primera vez que en nuestro país se habla de manera expresa acerca de la fiscalización de la administración pública, es en el año 1874, con la reforma introducida a la Constitución de 1833.

A pesar de que la Constitución de 1833 si se refería, dentro de las atribuciones de la Comisión Conservadora del Congreso Nacional a un cierto control de la administración, éste no era sino una manifestación de la facultad que tenía dicho órgano de velar por la observancia de la Constitución y las Leyes durante el período de receso del Congreso Nacional.

En efecto, el Congreso Nacional estaba constitucionalmente dotado de un poder fiscalizador sobre el Ejecutivo que se traducía en la supervigilancia de los actos de Gobierno, de modo que ellos se desarrollaran dentro de un marco de legalidad.

En los períodos de receso parlamentario, era la Comisión Conservadora la llamada a velar por el cumplimiento de la Constitución y las Leyes. Esta Comisión, en un comienzo, estaba integrada por siete Senadores elegidos por el propio Senado, el día antes de cerrar sus sesiones ordinarias. Esto, en cierta medida, justifica su nombre de "conservadora", ya que el control que se suponía ejercía sobre la administración del Estado no era un control político o de fiscalización en el sentido que conocemos de parte de la Cámara política del Congreso, sino que más bien tenía por objeto mantener la supremacía de la Constitución y las leyes en un aspecto formal.

A fin de llevar a cabo la tarea asignada a este cuerpo, la Constitución lo dotaba de la atribución de dirigir al Presidente de la República las representaciones que estimara convenientes,



incluso con la facultad de reiterarlas si fueren insuficientes y de cuya omisión sería responsable ante el Congreso.

En la práctica, este mecanismo no dio ningún resultado puesto que la normativa al respecto era pobre y deficiente, ya que por una parte, permitía evadir la responsabilidad de la Cámara ante el Congreso y por otra, la Cámara carecía de un medio eficaz para llamar la atención del Presidente de la República, toda vez que nada podía hacer ante una actitud de indiferencia del Presidente frente a sus representaciones.

En efecto, la responsabilidad de la Cámara ante el Congreso por las omisiones en que incurriera en relación a esta atribución contralora, se podía diluir fácilmente puesto que por ser un cuerpo que sesionaba con el preciso objeto de calificar las conductas o actos de la administración como contrarias a la Constitución y a las leyes; si no se reunía, argumentaban en su defensa que las supuestas infracciones nunca llegaron a su conocimiento y, en caso de haberlas conocido pero de no haber efectuado las representaciones convenientes al Presidente de la República, su justificación era que se habían desestimado las presuntas infracciones en el debate de calificación de las conductas y actos, ello, en virtud de su libertad de deliberación. (1)

Un segundo aspecto de insuficiencia que presentaba este sistema, dice relación con la ausencia de un mecanismo capaz de hacer frente a una actitud renuente de la autoridad representada. Lo anterior, puesto que en el evento de estimar la Cámara que si se había cometido en la administración pública un acto de inobservancia de la Constitución o las leyes y habiendo realizado las representaciones convenientes al Presidente de la República, éstas quedaban sin efecto si no se contestaban, dado

---

(1) Hunneus Zegers, Jorge, La Constitución ante el Congreso, vol. I (Santiago, Imprenta Los Tiempos, 1879- 1880) p. 326.



que no contaba la Cámara con ningún medio de presión para que el Presidente tomara en cuenta sus observaciones, como había ocurrido durante la vigencia de la Constitución de 1828, en que la misma Cámara contaba con la atribución de convocar al Congreso Nacional a legislatura extraordinaria en caso de insuficiencia del recurso antes señalado y sería precisamente el Congreso el que haría efectivas las responsabilidades correspondientes a través de los mecanismos de acusación constitucional existentes.

De este modo, la Constitución de 1833 privaba a la Comisión de la única herramienta efectiva para lograr una acabada fiscalización que determinara las responsabilidades de los autores de los abusos o infracciones a la Constitución y a las leyes, cual era la intervención directa del Congreso Nacional.

Con este cercenamiento de las facultades de la Comisión comenzó su decadencia y destrucción, pues al eliminarse ésta facultad del órgano fiscalizador, las atribuciones que la nueva Constitución le confería resultaban letra muerta. En efecto, la fiscalización de la administración a través de las representaciones al Ejecutivo se entendía cumplida por el hecho de llegar la representación al Presidente de la República y no tenía el órgano fiscalizador más herramientas constitucionales para exigir una determinada acción del ejecutivo. Estábamos frente a un control sin fuerza, sin autoridad. (2)

Por otra parte, la Constitución de 1833 creó una nueva institución asesora del ejecutivo llamada Consejo de Estado, que si bien en un comienzo, pretendió robustecer al Ejecutivo, terminó por hacer de la Comisión Conservadora un órgano totalmente inútil y obsoleto, toda vez que muchas de sus funciones fueron asumidas, ya sea por disposición legal o por la

---

(2) Carrasco Albano, Manuel, Comentarios sobre la Constitución Política de 1833 (Valparaíso, Imprenta El Mercurio, 1858) p. 96.



simple práctica, por este Consejo hasta reemplazarla en sus funciones y si bien la función más importante de la Comisión estaba destinada a representar al Congreso y servir de guardián en su receso para alertarle en caso de amenaza del Ejecutivo, ya vimos que dicha función no tenía mucho éxito.



## 2. REFORMA DE 1874.

El año 1874, conscientes los legisladores de las deficiencias del texto constitucional y de la poca utilidad práctica que tenía el mecanismo de fiscalización referido, se reforma la Constitución y por primera vez se concede a la Comisión Conservadora, en forma expresa, la facultad de ejercer la supervigilancia sobre todos los ramos de la administración pública.

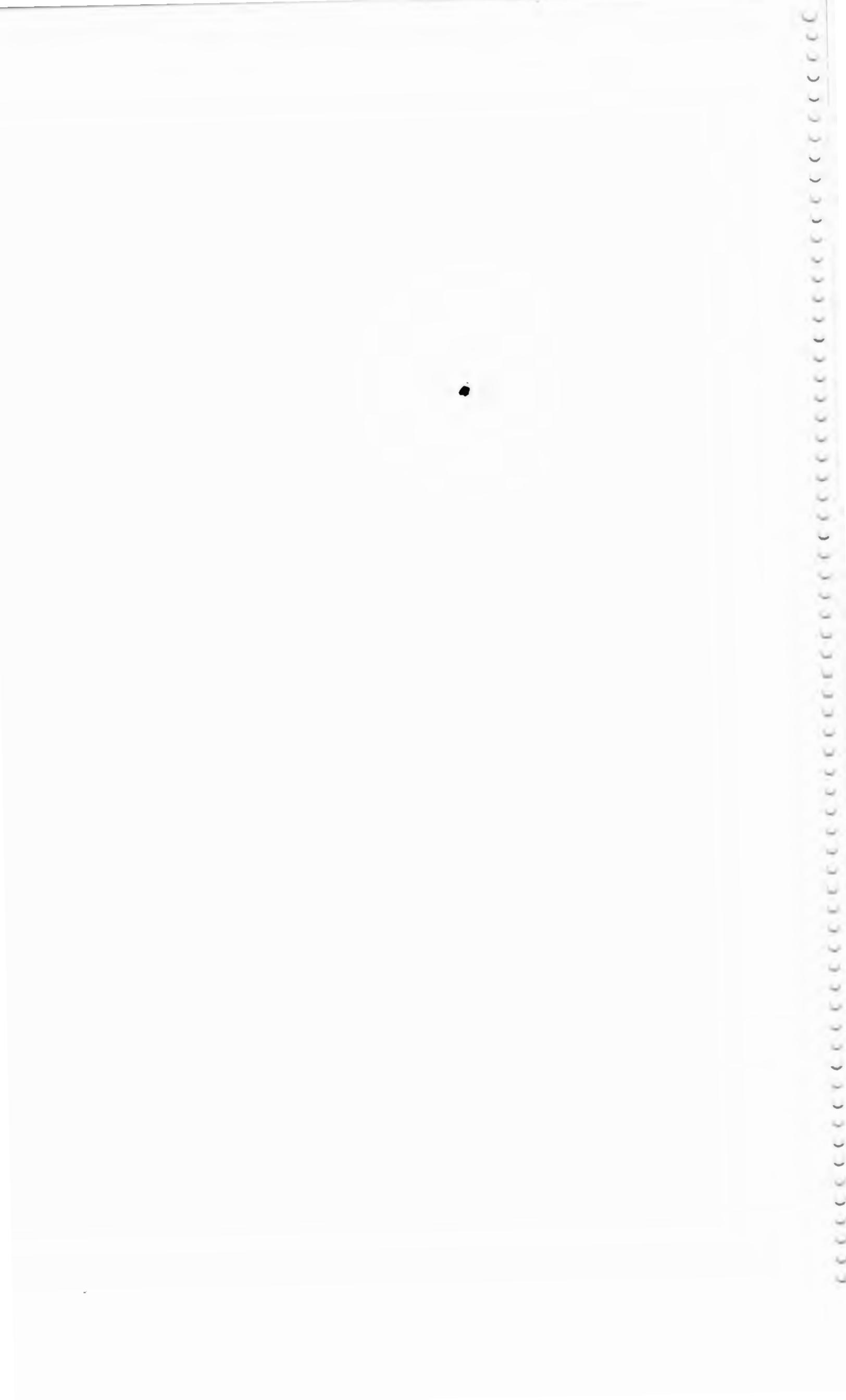
También se introducen modificaciones en la composición de la Comisión y se da al artículo 57, la siguiente redacción: "Antes de cerrar el Congreso sus sesiones ordinarias, eligirá todos los años cada Cámara siete de sus miembros que compongan la Comisión Conservadora, la cual formará un solo cuerpo y cuyas funciones expiran de hecho el día 31 de mayo siguiente." (3) Con esta modificación vemos que se da lugar a representantes de ambas Cámaras del Congreso, lo que otorga a la Comisión un mayor grado de respetabilidad dentro de los Poderes Públicos.

Otro punto importante en el nuevo texto constitucional, es que por primera vez se prevee la situación de no ser acogidas las representaciones por el Presidente de la República y se establece en la reforma una sanción para este caso, que consiste en responsabilizar de los actos administrativos representados, tanto al Presidente de la República como al Ministro correspondiente. En efecto, la nueva redacción del artículo 58 establece que:

"Cuando las representaciones tuvieren por fundamento abusos o atentados cometidos por autoridades que dependen del Presidente de la República y éste no tomare las medidas que estén en sus facultades para poner término al abuso y para el castigo del

---

(3) Constitución de 1833, reformada por Ley de Reforma Constitucional de 24 de octubre de 1874, artículo 57.



funcionario culpable, se entenderá que el Presidente de la República y el Ministro del ramo respectivo aceptan la responsabilidad de los actos de la autoridad subalterna como si se hubieren ejecutado por su orden o con su consentimiento." (4)

Por otra parte, gracias a la nueva redacción se faculta a la Comisión para solicitar al Presidente que convoque extraordinariamente al Congreso, cuando a su juicio lo exigieren circunstancias extraordinarias y excepcionales. De este modo, se pretendió devolver a la Comisión la respetabilidad y autoridad perdidas.

No obstante lo anterior, la nueva facultad que se concedió a la Comisión no prosperó en su fin, quedando nuevamente en el vacío ya que era el Presidente de la República quien en definitiva decidía junto a su organismo asesor, el Consejo de Estado, si convocaba o no al Congreso.

Uno de los aspectos más importantes que presenta la reforma de 1874 al establecer que la fiscalización de la Comisión era sobre las ramas de la administración pública, es que deja en claro que la supervigilancia se ejercería sobre los empleados subalternos de orden netamente administrativo, pero de ningún modo sobre miembros del orden judicial. (5) Antes de la reforma no faltaron quienes solicitaron a la Comisión su intervención en asuntos judiciales, solicitud que se sustentaba en el deber de la Comisión de velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes. Bajo esta idea no era difícil que procesados frente a jueces que no respetaban plazos legales recurrieran a la Comisión en busca de amparo, tratando de esta manera de constituir a esta Comisión de vigilancia en una nueva instancia procesal para alegar ciertos derechos que sólo eran admitidos en los Tribunales de Justicia. Lo cierto es que la Comisión sólo

---

(4) Ibid., artículo 58.

(5) Hunneus Zegers, ob. cit., p. 329.



tenía una labor inspectiva de la administración pública, dependiente del Poder Ejecutivo y no del Poder Judicial y su fin era que frente a irregularidades administrativas dirigiera las representaciones convenientes al Ejecutivo.

La Comisión es un órgano encargado, en el tiempo de receso del Congreso y en su representación, de la supervigilancia de la administración pública y por ello no sería propio atribuirle facultades de que carecía el Congreso mismo y, como éste carecía de facultades judiciales, es evidente que la Comisión también carecía de ellas. La Comisión sólo dictaminaba la procedencia de las representaciones pero no resolvía. La Comisión como cuerpo político procedía como un jurado en sus determinaciones, de acuerdo a la voluntad de los miembros que la componían.

Para respetar la independencia de los Poderes Públicos, la Comisión no debía interponer su acción inspectiva sino en aquellos casos en que no fueren suficientes los mecanismos ordinarios establecidos en la ley. De esta manera, debía actuar sólo en aquellos casos en que se encontraran frente a hechos de tal gravedad que por su naturaleza o circunstancias o categoría de los funcionarios involucrados, fuere imposible o difícil perseguir las correspondientes responsabilidades por los medios ordinarios, siendo la acción inspectiva directa de la Comisión la única forma de hacer cesar el hecho y castigar al culpable.

En último término, cabe destacar que muchos de los historiadores y publicistas, al analizar la reforma de 1874 concluyen, como el profesor Alejandro Silva Bascuñán, que ella tuvo como objetivo robustecer la idea de interpretar el Sistema Político de Chile como uno de Gobierno Parlamentario y así lo demuestran con más vigor los hechos acontecidos entre 1891 y 1925. (6)

---

(6) Cea Egaña, José Luis, Fiscalización Parlamentaria de los Actos de Gobierno, en Revista de Ciencia Política, vol. II (Santiago, Imprenta del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1979) pp. 161-163.



### 3. PERIODO DE 1891 A 1925.

El período de la historia de Chile entre los años 1891 y 1925, ha sido calificado por gran parte de los historiadores y científicos políticos como una época de esterilidad política, de estancamiento de la labor de Gobierno de los distintos Presidentes y respectivos Gabinetes. Según el autor Jaime Eyzaguirre, fue el Régimen o Sistema Político inestable lo que impedía gobernar y produjo el período de esterilidad política, dado que los Presidentes de la República se vieron, durante todo el período de sus mandatos, sujetos a una continua rotativa ministerial. Esta falta de estabilidad en los Gabinetes y consecuentemente en los Gobiernos, convertía al parlamentarismo en un sistema poco eficaz. (7)

La revolución de 1891, desde un punto de vista político, es la culminación de una antigua lucha entre la clase política y el Presidente de la República. Este proceso tiene su origen en el texto mismo de la Constitución de 1833, como veremos.

En efecto, la Constitución de 1833, que era una Constitución presidencialista, contenía, sin embargo, por la influencia de don Mariano Egaña, una disposición que era de la esencia del parlamentarismo, nos referimos a la facultad del Congreso Nacional para votar las llamadas "leyes periódicas", que eran las más importantes del país. Estas leyes que el Congreso debía aprobar año a año eran la Ley de Fuerzas Armadas, la de Presupuesto de la Nación y la de Contribuciones y, por tratarse de leyes que el Congreso debía aprobar periódicamente, se habían convertido en un poderoso instrumento a su favor.

No hay un criterio definido para entender porqué la clase política se dedicó a destruir la idea de la "dictadura presiden-

---

(7) Eyzaguirre, Jaime, Historia Constitucional de Chile (Santiago, Editorial Universitaria, 1959) p. 184.



cial de Portales", inspiración y contenido de la Carta Fundamental de 1833. En realidad, el Régimen Político no afectaba a la clase política por lo que es difícil entender los motivos profundos que la llevaron a atacar el Régimen de Gobierno, lucha que culminara con el establecimiento del Sistema "Pseudoparlamentario" de Gobierno.

Una interesante interpretación al respecto la da don Alberto Edwards al señalar que la aristocracia chilena tenía por instinto destruir toda forma de Gobierno autoritario y especialmente, cuando se le impedía la participación política. (8)

Por su parte, Mario Góngora en el "Ensayo Histórico sobre la noción de Estado en Chile" mantiene el pensamiento de Edwards y añade que la aristocracia destruyó la Constitución presidencial porque anhelaba y buscaba el poder político. (9)

Por las razones que fueran, ya desde 1860 la clase política, representada por los esbozos de Partidos Políticos, se lanza en contra de la Constitución de 1833, introduciendo importantes modificaciones que debilitaron el Poder Presidencial.

Además, en esta década se aprecian en Chile ciertas prácticas políticas que revelan un anhelo parlamentarista de parte de la clase política la cual va a comenzar, especialmente a través de las interpelaciones parlamentarias, a convertir a la Cámara de Diputados en una Cámara política.

En todo este ambiente, la figura del Presidente de la República se debilita cada vez más y se siembran las bases de una especie de sistema parlamentario. Claro está que este cambio de interpretación de una Constitución presidencialista a una de corte parlamentarista sin mayores modificaciones al texto constitucional, tiene su base, como ya lo dijimos, en que la

---

(8) Edwards Vives, Alberto, La Fronda Aristocrática (Santiago, Editorial Ercilla, 1936) pp. 11 - 13.

(9) Góngora Del Campo, Mario, Ensayo Histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX (Santiago, Ediciones La Ciudad, 1981) p. 17.



Constitución de 1833 le daba al Congreso Nacional la facultad de aprobar las tres leyes básicas para la marcha del país, como ya señalamos. Las interpretaciones de la época decían, por lo tanto, que una Constitución que daba tales facultades al Congreso Nacional no podía permitir que éste quedara bajo el presidencialismo autoritario sino que debía ocupar el lugar político que le correspondía. Como vemos, treinta años antes ya se venía incubando la revolución de 1891 que desata la muerte política del Presidente Balmaceda quien, en definitiva, muere por defender, como el resto de los Presidentes, sus facultades atacadas por la clase política y que culmina con la muerte del presidencialismo al estilo de Portales consagrado en la Carta de 1833.

En la Constitución de 1833, no existía norma que estableciera de manera expresa el Régimen Político que imperaba en Chile y es por los hechos ya señalados que, luego de la revolución de 1891 la Constitución comenzó, por la fuerza de la costumbre, a interpretarse de manera parlamentaria. (10)

La revolución de 1891 tomó como bandera de lucha la libertad electoral y la interpretación constitucional en el sentido de que ella establecía un Régimen Político parlamentario en la República.

Lo cierto es que el Sistema Político de un país depende de las atribuciones y relaciones entre los diversos poderes públicos y en Chile, la práctica parlamentaria de fiscalizar los actos de Gobierno, afectando con ello la responsabilidad política de los Ministros de Estado, fue un motivo más que indujo a la interpretación parlamentaria de la Carta fundamental.

El factor principal, por lo tanto, de la instauración en Chile del Régimen Parlamentario de Gobierno, fue el estableci-

---

(10) Alessandri Palma, Arturo, Recuerdos de Gobierno, (Santiago, Editorial Nascimento, 1967) vol. II, p. 175.



miento de la responsabilidad política de los Ministros de Estado. Esta nueva relación de poderes llegó al extremo de que el Congreso comenzó a invadir y estorbar al Poder Ejecutivo, quien no podía ejercer libremente sus funciones gubernativas propias. El Parlamento invadió de tal manera el campo administrativo que llegó a convertirse en un verdadero Poder tras el Poder Ejecutivo, lo que motivó que tanto Ministros como el propio Presidente de la República tuvieran que ceder ante presiones y amenazas de los parlamentarios, los Ministros de Estado con el afán de sobrevivir en sus puestos y el Presidente por la imperiosa necesidad de dar gobierno al pueblo. Este sistema de fiscalización que imperó en la época fue ejercido en forma realmente irresponsable y en gran medida se debió al hecho de que la fiscalización degeneró en un mecanismo que amparaba intereses personales y partidistas de los miembros del Congreso. Por todo lo anterior, surge en Chile el flagelo de la rotativa ministerial que produjo funestas consecuencias. Fue difícil dar al país el Gobierno que este requería debido al estancamiento existente causado por la desorganización y anarquía parlamentaria que no permitía al Poder Ejecutivo actuar.

La rotativa ministerial se debía también y en gran parte a los cambios de mayorías que se producían en el Congreso, pues este fue sostenido por los Partidos Políticos sin programa alguno; era el Sistema Político que permitía que la persona del político actuara sin otra limitación que su propia idea del bien común, lo que en realidad correspondía plenamente al individualismo de los políticos de la época que no tuvieron las limitaciones que en Chile tuvieron los Partidos desde 1930. En este período, lo más importante es la libertad del político; hay una exageración del individualismo y su libertad de deliberación. La inestabilidad de la época es fruto de la libertad y esta es



expresión de los valores típicos y característicos del individualismo burgués: actuar atado sólo a la propia conciencia.

En la práctica, las mayorías vigentes en el Congreso eran inestables por cuanto los miembros podían no votar con ella a pesar de pertenecer a ella o al Partido mayoritario, esto la destruía y obligaba al Presidente de la República a buscar una nueva mayoría que lo apoyara. Muchas veces estas repturas de mayoría obedecían a ambiciones políticas de algunos parlamentarios; pero, en general, eran producto del gran individualismo existente.

La inestabilidad de que hemos hablado se traducía en esterilidad política, pues el sistema no era capaz de solucionar los problemas que aquejaban al país.

La fiscalización política que ejercía la Cámara de Diputados respecto del Ejecutivo se desarrollaba a través de tres mecanismos diversos:

- a) las preguntas
- b) las interpelaciones y
- c) el nombramiento de Comisiones Parlamentarias Investigadoras
  - a) Las preguntas, se dirigían a los Ministros de Estado, en su carácter político como jefes de la administración pública. Podían hacerse verbalmente o por escrito y podían tomar la forma de petición de datos o de documentos. La respuesta verbal o escrita del Ministro era seguida de un breve debate en el que por lo regular no tomaban parte los otros miembros de la Cámara.
  - b) Las interpelaciones, eran la manifestación del derecho que tenían las minorías para llevar a juicio al gobierno y que de este modo cumpliera con su deber dentro de la Constitución y las leyes. Tenían un alcance diferente al de las preguntas pues estaban sometidas a un mayor número de solemnidades y se reglamentaban en forma más prolija que las anteriores en los artículos 118 a 121 del Reglamento de la Cámara de Diputados. La



práctica había establecido que las interpelaciones se anunciaran verbalmente o por escrito en la primera hora de una o mas sesiones de la Cámara; luego, el Presidente de la Cámara aplazaba la interpelación para la sesión ordinaria en que el Ministro interpelado se presantara a responder, lo que ocurriría dentro de los 8 días siguientes. Eventualmente, en el caso de no ser satisfactoria la respuesta del Ministro podía originarse una moción de censura a su respecto con la conocida consecuencia de caer el Gabinete completo. (11)

Se abusó gravemente de este derecho de interpelar que dadas sus consecuencias debió ser usado en expresas ocasiones. El mayor tiempo de la Cámara se usaba, en definitiva, en fiscalizar al Ejecutivo; esto obstruyó la verdadera función del Congreso Nacional, cual es legislar. Es así como José Victorino Lastarria señalaba, en una de sus obras, que entre las atribuciones que la Constitución concede a las Cámaras para hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros del ejecutivo, no menciona la de dar votos de censura contra ellos ni sus actos, como tampoco la de hacerles interpelaciones o preguntas sobre su conducta administrativa o sobre sus actos administrativos o acerca del estado de algún negociado público; estas facultades, eran para el autor, inherentes a la atribución conservadora que corresponde a las Cámaras del Congreso Nacional. El silencio de la Constitución no importaba pues, una privación de esas facultades y menos aún cuando en la práctica parlamentaria se habían considerado subsistentes. (12) Así lo demostraba el Reglamento de la Cámara de Diputados que destinaba su Título IX precisamente a reglamentar el uso de las interpelaciones estableciendo que cuando algún diputado quisiera hacerlas a los Ministros, sobre

---

(11) Ewertz Scheuch, Ernesto, Memoria de Grado titulada Reglamento de las Cámaras, necesidad de su reforma (Santiago, Imprenta Fiscal de la Penitenciaría, 1922) pp. 29 - 30.

(12) Lastarria, José Victorino, La Constitución Política Comentada (Valparaíso, Imprenta del Comercio, 1856) p. 310.



materias que no concernieran a un asunto puesto en discusión, debía anunciarlo a la Cámara para que el Presidente fijara la sesión en que debía comparecer el Ministro interpelado a responder. Las interpelaciones se comenzaron a hacer frecuentes a partir del gobierno de José Joaquín Pérez y bajo la administración de su sucesor, Federico Errázuriz Zañartu, se cuentan cerca de cien.

c) El nombramiento de comisiomes parlamentarias: Son aquellas nombradas por la Cámara de Diputados, compuestas de miembros designados por la misma Cámara y que cuentan con un mandato para investigar determinados asuntos de relevancia nacional.

Estas investigaciones podían referirse a todas las cuestiones que interesaban al país y tenían además, como principal objeto, la averiguación de irregularidades o vicios que se denunciaban en alguna rama de la administración pública.

Al respecto, Ernesto Ewertz Scheuch en su memoria de grado de 1922 expresa que "El derecho que tiene cada Cámara de proceder libremente a ella (a designar una comisión investigadora) no proviene literalmente de la Constitución, pero fluye lógicamente de los poderes generales atribuidos a los representantes de la nación."

Al ser esta una función que importa en gran medida una invasión de las atribuciones del Ejecutivo, no se acostumbró nombrar las comisiones sino en asuntos muy calificados.

La Constitución de 1833 no las consignaba, pero en los anales del Congreso Nacional se registran numerosos casos en que se ejerció el derecho a nombrar comisiones. Así, en 1864 se nombró una comisión para investigar ciertas irregularidades electorales, esta comisión cumplió su cometido sin dificultad alguna. En 1890 existió un nombramiento de comisión investigadora por parte de la Comisión Conservadora del Congreso, pero ésta



no tuvo resultado alguno por no haber contado con el apoyo y colaboración de la administración pública en la investigación de los hechos denunciados; es por ello que la misma comisión, en su informe final, señaló lo siguiente a la Comisión Conservadora: "Es hecho repetido que en los departamentos (de la administración pública) que se visitan, todas las autoridades administrativas se han esforzado en impedir los medios de esclarecimiento, faltando así a los deberes de cortesía y desconociendo la autoridad de que la comisión iba investida, circunstancia digna de tomarse en cuenta desde que el encargo que iba a desempeñar emanaba de un mandato del Congreso Nacional." (13)

Posteriormente, se nombraron comisiones para estudiar el proceso de colonización en Chile, para investigar el régimen de trabajo en las salitreras y en el carbón, y varias otras materias, pero las conclusiones a que llegaban las comisiones eran pocas veces tomadas en cuenta por el Congreso Nacional.

---

(13) Anales del Congreso Nacional, Informe evacuado por la Comisión Investigadora el 5 de diciembre de 1890.



#### 4. CONSTITUCIÓN DE 1925.

La práctica de la aplicación constitucional surgida de la revolución de 1891 que ya analizamos, dio al Congreso la facultad de censurar a los Ministros de Gobierno con la consiguiente caída del Gabinete Ministerial, facultad que ni el texto ni el espíritu de la Carta Fundamental le otorgaban.

En efecto, la Constitución de 1833 era clara al establecer que los Ministros sólo eran nombrados y removidos a voluntad del Presidente de la República; es más, ni entre las facultades del Congreso Nacional ni de las Cámaras figuraba atribución alguna relativa a censurar gabinetes o a manifestarles desconfianza.

La Constitución de 1833 resultaba, entonces, letra muerta, con la nefasta consecuencia de crear un ambiente de inestabilidad política, producto de una práctica parlamentaria que retrasaba todas las medidas propuestas por el Gobierno, lo que además impedía dar soluciones efectivas a los reales problemas del pueblo chileno.

Esta inestabilidad, que produjo grandes cambios políticos en Chile, fue la que motivó la idea de crear una nueva Constitución que, a diferencia de la anterior, fuera extremadamente clara y categórica en cuanto al establecimiento de un determinado Sistema de Gobierno y a las facultades y relaciones entre los Poderes del Estado.

A fines de 1920, asume el gobierno don Arturo Alessandri Palma que, como ningún otro Presidente, despertó en sus partidarios una gran esperanza de transformación política, social y económica. El pueblo chileno veía en Alessandri a un verdadero redentor. Sin embargo, hacia el año 1924 su gobierno aún no había conseguido llevar a la práctica los planteamientos que cuatro años atrás lo habían hecho conquistar la primera magistratura de la Nación.



El fracaso de la gestión del Presidente Alessandri, que hacía estar a Chile igual o peor que en 1920, se debía a la clase política que no le permitía materializar sus proyectos de gobierno, llegando incluso a sufrir un verdadero record de rotativa ministerial, se cuentan más de dieciséis Gabinetes Ministeriales distintos durante su período.

Alessandri, al reconocer su fracaso en la gestión de Gobierno, fue él mismo a golpear las puertas de los cuarteles para que los militares lo apoyaran en su lucha contra la clase política. En septiembre de 1924 se produce un Pronunciamiento Militar en Chile, tras el cual Alessandri renuncia y asume el Gobierno una Junta Militar. Es esta Junta la que se propone como tarea principal e impostergable la designación de una Asamblea Constituyente que redactara una nueva Constitución para el país. El objetivo de la Asamblea sería cambiar el orden político existente hacia un régimen de orden y supremacía presidencial.

Múltiples y seguidos enfrentamientos entre la Junta Militar y el Comité Militar, organismo este último que también colaboró en los sucesos castrenses de 1924, crearon la necesidad de llamar nuevamente a Alessandri para ser la cabeza de las aspiraciones que motivaron el levantamiento de 1924. Alessandri retoma el Gobierno de Chile unos meses más tarde y centra todos sus esfuerzos en la creación de la nueva Constitución.

#### 4.1. Pensamiento de Gobierno de Arturo Alessandri Palma.

Arturo Alessandri fue un gran político que se esforzó por terminar con el parlamentarismo en Chile y para ello promovió la reforma constitucional, que entre sus fines primordiales buscaba dar mayores poderes al Presidente de la República en relación al Congreso Nacional; de este modo se establecería en Chile un



Sistema de Gobierno netamente presidencial, que era, a su juicio, lo que el país realmente necesitaba.

Alessandri luchó por que se mantuviera la facultad de fiscalización política de parte de la Cámara de Diputados, pero ésta no debía afectar la responsabilidad política de los Ministros de Estado. De la consagración o no consagración constitucional de esta responsabilidad política dependería, en definitiva, el Sistema Político de la nueva Constitución y de Chile durante los próximos años. Al respecto Alessandri señalaba: "Lo único que quiero es establecer la división funcional entre los dos poderes, que el poder ejecutivo administre con absoluta y entera independencia, que el Presidente con sus colaboradores respondan ante la opinión y ante el Congreso de la forma como administran y ejercitan sus funciones y que el poder legislativo ejerza su alta y fundamental atribución de fiscalizar, de orientar la administración pública dentro de lo correcto, dentro de sus límites precisos y, al mismo tiempo, dicte las leyes que convienen al Estado." (14)

En la búsqueda de evitar las rotativas ministeriales, era indispensable que se facultara a la Cámara de Diputados para fiscalizar y hacer las representaciones convenientes al Presidente de la República, pero también era necesario que se le negara expresamente la posibilidad de censurar a los Gabinetes o manifestarles desconfianza. En este sentido, el 7 de abril de 1925, al nombrar a la Comisión que sería responsable del nuevo texto constitucional, Alessandri señaló: "Debe crearse un régimen institucional de gobierno sobre la base de poner fin al más grande daño que lo aflige con funestas consecuencias: la rotativa ministerial. Es imposible hacer administración pública

---

(14) Actas Oficiales de las Sesiones de la Comisión de Estudios de la Constitución de 1925, Discurso pronunciado por el Presidente Alessandri en la Primera Sesión el 7 de abril de 1925 (Santiago, Imprenta Universo, 1925) p. 8.



y trabajar por los bien entendidos intereses del país sin terminar con ella. Para lograrlo sólo hay un camino: colocar a los Ministros de Estado al margen de la acción y de la intervención de los partidos políticos". (15)

Los Ministros debían ser funcionarios administrativos con la eficiencia necesaria para resolver y tratar los negocios de Estado sin importar su militancia política, pues si los Partidos Políticos intervenían en la acción de Gobierno ocurriría lo acostumbrado, en el sentido de que los representantes de los Partidos que estuvieran en el gobierno tendría que actuar teniendo presente en primer lugar los intereses de su Partido y luego los del Estado. En resumen, los Ministros debían ser funcionarios altamente competentes en las materias a su cargo, que se desempeñaran bajo la dependencia y responsabilidad directa del Presidente de la República.

Alessandri quería terminar firmemente con la corrupción parlamentaria que le impedía gobernar, pues era sabido que la censura significaba que el Presidente de la República estaba obligado a elegir nuevos Ministros de entre los Partidos Políticos con asiento en la Cámara de Diputados, pues los Ministros debían contar con el apoyo parlamentario. Esta situación obviamente no era aceptada por Alessandri, quien al respecto señalaba que: "Los Ministros así elegidos representan una corriente partidista en la administración pública, que es lo que deseamos evitar, por haber sido esta causa la que produjo y determinó la revolución del 5 de septiembre. Si existiera la facultad de censurar los Gabinetes habría que buscar previamente el color político de los Ministros antes que su eficiencia y preparación. No se subsana este inconveniente por el hecho de que se aumente la mayoría requerida para acordar la censura o

---

(15) Ibid., pp. 5 - 6.



manifestar desconfianza. Por el contrario, aunque parezca un absurdo, es el hecho que esa misma circunstancia de aumentar la exigencia en orden de la mayoría para censurar, reagrava el mal en vez de curarlo". (16)

En términos generales, Alessandri pretendía dotar a la Cámara de Diputados de los medios necesarios para fiscalizar a la administración pública pero sin que dicha función importara de manera alguna la responsabilidad política de los Ministros respectivos. Este es justamente el sello que se logra plasmar en la nueva Constitución Política. En efecto, la nueva Carta Constitucional contendría dos artículos básicos al respecto, el artículo 39, No. 2, encargado de señalar que la fiscalización del gobierno no afectaría la responsabilidad del gabinete y el artículo 72, No. 5, que desarrollaría la idea de que los Ministros de Estado son de la exclusiva confianza del Presidente de la República.

El pensamiento de Arturo Alessandri se encaminaba a establecer en Chile un Sistema Político especial, adecuado a la idiosincracia de los chilenos y a sus prácticas políticas.

#### 4.2. Delimitación de la Facultad en el nuevo texto constitucional.

Después de analizar el pensamiento del Presidente de la República, Arturo Alessandri Palma, acerca de la extensión y fuerza que debía darse en la nueva institucionalidad a la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, ha quedado de manifiesto que la idea rectora en el nuevo texto constitucional fue la delimitación de dicha facultad en términos tales que resultara imposible atribuir a la Cámara más facultades que las

---

(16) Alessandri Palma, ob. cit., vol. II, p. 180.



que el propio texto le confiriera. De esta manera se evitarían las interpretaciones capaces de transformar el espíritu de una Constitución, como ocurrió en Chile con la anterior Carta Fundamental que pasó de ser una Constitución presidencialista a ser una de corte parlamentarista. La única forma de lograr un cambio tan brusco en la institucionalidad del país sería a través de un proceso de reforma constitucional.

La Comisión Consultiva nombrada por el Presidente Alessandri para llevar a cabo la tarea de redactar la nueva Constitución, estaba compuesta por miembros que representaban a todas las tendencias e intereses nacionales y por ello no es de extrañar que frente a las proposiciones de Alessandri surgieran ideas opositoras que buscaban mantener el régimen político parlamentario en Chile. De este modo, la fórmula disidente establecía, como función de la Cámara de Diputados la de: "Fiscalizar los actos de gobierno. Toda proposición de censura ministerial debe ser motivada. Anunciada la proposición, el Presidente de la Cámara, de acuerdo con el Ministro a quien afecte la censura o con el Jefe de Gabinete, si ella se refiere a todo el Ministerio, fijará la sesión ordinaria en que deba votarse la proposición. La sesión deberá celebrarse dentro de los ocho días siguientes a la presentación del voto." (17)

También los radicales propusieron una fórmula en que los Ministros de Estado debían ser solidarios y políticamente responsables ante la Cámara de la política general de Gobierno y de los actos que suscribieren o acordaren en conjunto.

Se buscaba con estas fórmulas mantener el Régimen Parlamentario de Gobierno facultando a la Cámara de Diputados para censurar y derribar los gabinetes.

El tema de la fiscalización de la Cámara de Diputados fue

---

(17) Actas Oficiales de las Sesiones de la Comisión de Estudios de la Constitución de 1925, Anexo: Fórmula Disidente, p. 645.



ampliamente discutido en la Asamblea Constituyente, pero la idea predominante iba encaminada a modificar lo relativo a la responsabilidad política de los Ministros de Estado. Es así como don Eliodoro Yañez expresa, en el seno de la Asamblea, que en la reforma debe suprimirse la responsabilidad de los Ministros desde el punto de vista parlamentario, es decir, que la fiscalización de los actos de Gobierno no signifique un medio para entorpecer sin causa alguna la administración del Estado. Por otra parte, señalaba que lo que debía hacerse era abrir un camino a la acusación, de manera de ser ese el procedimiento natural a seguir si se daban las circunstancias. Con ello, se evitaba dejar al Presidente de la República en manos de apasionamientos políticos. (18) En este mismo sentido, Alessandri sostenía que: "Lo que se suprime en este proyecto de Constitución, es la facultad de censurar Gabinetes. Y aquí viene la confusión lamentable entre los que sostienen el régimen parlamentario, que creen que las garantías de libertad están vinculadas sólo a la facultad de la Cámara de Diputados para censurar a los Gabinetes y lo que quieren los sostenedores de tal régimen es no despojarse de la posibilidad de formar parte del Gobierno al mismo tiempo que son parlamentarios. Quieren ser Gobierno, quieren conservar la indebida y funesta tuición del Gobierno, la intervención de la política anárquica y desorganizada en el campo de la administración pública." (19)

En lo que existía consenso era en lo relativo a mantener la fiscalización de la administración pública. El Congreso debía contar con los medios necesarios para contener los posibles avances y abusos del Ejecutivo. Al respecto, don Romualdo Silva Cortés, miembro de la Asamblea Constituyente, señalaba que era

---

(18) Ibid., Segunda Sesión de 22 de abril de 1925, p. 75.

(19) Alessandri Palma, ob. cit., vol. II, pp. 223 - 224.



de absoluta necesidad mantener y respetar el derecho de supervigilancia y fiscalización que tenía la Cámara de Diputados, sobre todos los actos de la administración pública, sólo el Congreso Nacional, que legisla a nombre del pueblo y para el pueblo, podía vigilar por que se cumplieran las leyes y se administrara bien el Estado. (20)

En general, se aceptó la irresponsabilidad política de los Ministros de Estado, pero existía conciencia de que el Gobierno debía tener ciertas restricciones al administrar el país y por ello se introduce a la nueva Constitución un nuevo número 2 al artículo 39, que señala:

"Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:  
2. Fiscalizar lo actos de gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República. Los acuerdos u observaciones no afectarán la responsabilidad política de los Ministros y serán contestadas por escrito por el Presidente de la República o verbalmente por el Ministro que corresponda." (21)

La atribución constitucional en estudio quedó reducida, como lo dice la propia Constitución y los artículo 172 y 173 del Reglamento de la Cámara de Diputados, a adoptar acuerdos o sugerir observaciones sobre las actuaciones del ejecutivo.

En efecto, el artículo 172 del Reglamento de la Cámara de Diputados, reiterando la idea señalada en la Constitución, expresaba que los acuerdos u observaciones se transmitirían al Presidente siempre que así lo resolviera la mayoría de los Diputados presentes en la sesión. (22)

---

(20) Ibid., p. 52.

(21) Constitución de 1925, artículo 39, No. 2.

(22) Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 172.



Por su parte, el artículo 173 del mismo Reglamento, se refería a las observaciones que formulaban los Diputados en forma particular y al respecto expresaba: "Las observaciones de los Diputados sobre los actos de gobierno, sobre su conveniencia e inconveniencia, o la petición de antecedentes de carácter público, que soliciten a su nombre, deberán ser formuladas por escrito y así se transmitirán al Presidente de la República a nombre del Diputado que las haya formulado." De estas observaciones efectuadas por los Diputados en forma individual se dejaba constancia, como lo ordenaba el propio Reglamento, en el Acta y en el Boletín de Sesiones de la Cámara, pero no se daba lectura a ellas. Con todo, el Presidente de la Cámara podía suspender la tramitación de estas observaciones cuando no se conformaran con lo dispuesto en el Reglamento.

Por último, en virtud del artículo 174 del Reglamento, el momento en que se trataban los proyectos de acuerdo y las observaciones de los Diputados era el que se dedicaba en cada sesión para los incidentes.

Las dos clases de observaciones que contemplaba el Reglamento de la Cámara de Diputados eran: a) las que se tomaban por acuerdo de la Cámara, por la mayoría de los Diputados presentes y b) las observaciones que efectuaban los Diputados individualmente sobre la conveniencia o inconveniencia de ciertos actos de Gobierno o la petición de antecedentes de carácter público, petición que se transmitía al Presidente de la República a nombre del Diputado que las formulaba.

Del análisis del párrafo precedente, cabe concluir que sólo tienen cabida dentro del artículo 39 No. 2 de la Constitución de 1925, relativo a la fiscalización de los actos de gobierno, las observaciones adoptadas por acuerdo de la Cámara, única forma en que puede una corporación o entidad manifestar su voluntad en términos tales que sean propiamente actos de la corporación y no



de uno o más de los miembros que la componen. Los actos de los parlamentarios individualmente considerados no implican fiscalización de los actos de gobierno pues no existe una manifestación de voluntad de la Cámara.

Lo anterior se ve corroborado, además, por el hecho de que los Senadores también estaban facultados para efectuar, en forma individual, observaciones y peticiones de antecedentes al gobierno. En efecto, un dictamen de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, de fecha 19 de julio de 1945 señala, en sus partes pertinentes, que: "Si bien la Constitución prohíbe al Senado fiscalizar, ello no importa privar a los señores Senadores de la facultad de hacer uso en forma amplísima de su derecho a emitir opiniones sobre cualquier punto o materia que juzquen de interés, garantía que la Constitución Política consagra para todos los habitantes de la República y que sería absurdo no pudieran ejercerla en el recinto de la corporación los representantes de la ciudadanía en quienes se encuentra delegada una parte de la soberanía nacional." Agrega el dictamen que: "Aún más, todo Senador tiene la facultad de solicitar se haga llegar por medio del oficio correspondiente a conocimiento de alguno de los Ministros de Estado, las observaciones que en ese sentido haya formulado y la aceptación del oficio importa un acto de mero trámite que no representa la adhesión de la Sala a su contenido." (23)

La Constitución de 1925 negó toda posibilidad al Senado de fiscalizar los actos del Gobierno al conceder dicha facultad, en forma exclusiva, a la Cámara de Diputados. El fin último que perseguía esta innovación tan categórica era plasmar de una manera definitiva el carácter de apolítico que debía tener la Cámara Alta; ésta debía ser un órgano asesor del Presidente de

---

(23) Boletines de Sesiones del Senado, Legislación Ordinaria, sesión de 25 de julio de 1945, pp. 908 - 911.



la República que no cayera en el juego político de la fiscalización de la administración. De esta manera, se robustecería la institucionalidad del Régimen Presidencial de Gobierno en Chile.

En efecto, el Senado, en su labor de asesoría y consulta para con el Presidente de la República, debía mantener una posición de independencia frente al Ejecutivo, lo que no era posible conciliar con la actitud de crítica que hubiese tenido que sostener de haber ejercido una función fiscalizadora de sus actos.

No obstante el cambio que se pretendió dar a la naturaleza del Senado, éste siguió decidiendo partidistamente asuntos que no debieron tener tal tratamiento, comportándose como si fuera una segunda Cámara de Diputados. (24) Es más, en variadas ocasiones surgió, en el ámbito parlamentario, la interrogante de si el Senado, al ejercitar su facultad de asesoría respecto del Presidente de la República y al extender el informe respectivo sobre un punto no estrictamente comprendido en la consulta presidencial, ejercía o no una función fiscalizadora, de la cual carecía por expresa disposición constitucional. En todo caso, prevaleció la idea de considerar que el Senado debía tener amplitud para opinar dentro de las materias que sometieran a su consideración; de este modo, bien puede decirse que durante la vigencia de la Constitución de 1925, que tanto pretendió otorgar en forma exclusiva a la Cámara Baja la función fiscalizadora de la administración, el Senado si ejerció funciones fiscalizadoras.

Lo que si fue una novedad respecto de la facultad fiscalizadora que se entregó a la Cámara de Diputados, fue el hecho de que la fiscalización no tuvo sanción política, lo que afianzaba

---

(24) Thayer Arteaga, William, Notas sobre la Función del Senado en el Régimen Presidencial, Anales del Instituto de Chile (Santiago, Folleto Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 1990) pp. 102 - 103.



en Chile la existencia del Régimen Presidencial. No existía responsabilidad política para los Ministros de Estado; es decir, no estaban obligados a presentar su renuncia en caso de crítica de los actos de que eran directamente responsables, es más, tampoco debían adecuar sus actos, materia de fiscalización, a la pauta trazada por el acuerdo adoptado o a la observación sugerida por la Cámara de Diputados. Esta característica del sistema venía a reafirmar el carácter presidencial del Régimen de Gobierno toda vez que el Presidente de la República estaba autorizado para mantener en sus puestos a los Ministros que hubiesen efectuado actos criticados por el Congreso en el ejercicio de la facultad fiscalizadora. Lo anterior, siempre en el entendido de que el actuar del Gobierno se enmarcara dentro de lo permitido por la Constitución y las leyes, pues de lo contrario, no había duda de que los culpables de actos inconstitucionales o ilegales debían responder ante el Congreso a través del sistema de la acusación constitucional.

Es importante no olvidar que el texto constitucional si que obligaba a dar respuesta a los acuerdos y observaciones de la Cámara de Diputados y la norma al respecto era imperativa. La respuesta podía formularse por escrito por el Presidente de la República o verbalmente por el Ministro respectivo y si ella no era efectuada, podía dar pie a una acusación constitucional por incumplimiento de la Constitución. La omisión en la fijación de un plazo a la autoridad para emitir su respuesta fue un gran vacío que motivó la falta de interés de los responsables de ella.

Si bien la Constitución de 1925 pretendió dar mayor respetabilidad a la función fiscalizadora, lo cierto es que el artículo 39, No. 2, se consideró como una disposición con grandes defectos. En primer término, no era una norma jurídica completa pues consignaba una sola consecuencia de la fiscaliza-



ción, pero para el efecto de excluirla, cual era la irresponsabilidad de los Ministros de Estado ante la Cámara de Diputados.

Por otra parte, no eran precisados en el texto coconstitucional el objeto, propósito y ámbito de aplicación de la norma. No quedaba claro si el objeto de la fiscalización era preparar el juicio político a través de la acusación constitucional o si la fiscalización tenía un fin propio y diverso. En cuanto al propósito que perseguía, también surgían dudas: era una fiscalización destinada a cooperar con el Gobierno al recto y eficiente ejercicio de sus atribuciones o a intentar una acción opositora a la labor del Gobierno. Respecto del ámbito de aplicación, la duda era saber si ella versaba sobre decisiones políticas o actos de Gobierno en sentido estricto o si se extendía a actos administrativos de los servicios y entidades dependientes o relacionados con el Poder Ejecutivo.

Estos vacíos o deficiencias trataron de ser resueltos a través de legislación complementaria, pero la práctica fue la que mejor comprobó la ineficacia de la forma de fiscalización confiada a la Cámara de Diputados y como resultado de ello se llegó, en la práctica, a la formación de comisiones investigadoras destinadas a conocer de los problemas de relevancia nacional, con el grave inconveniente, entre otros, de que carecían de imperio.

Entre los años 1925 y 1973 se crearon más de 600 comisiones investigadoras y de un estudio efectuado de entre 80 comisiones tomadas al azar, se obtuvo como resultado que 65 de ellas no concluyeron su labor, 52 de ellas por falta de antecedentes requeridos. (25)

---

(25) Cea Egaña, ob. cit., vol. II, p. 163.



5. DECADENCIA DE LA FACULTAD  
FISCALIZADORA A PARTIR DE 1925.

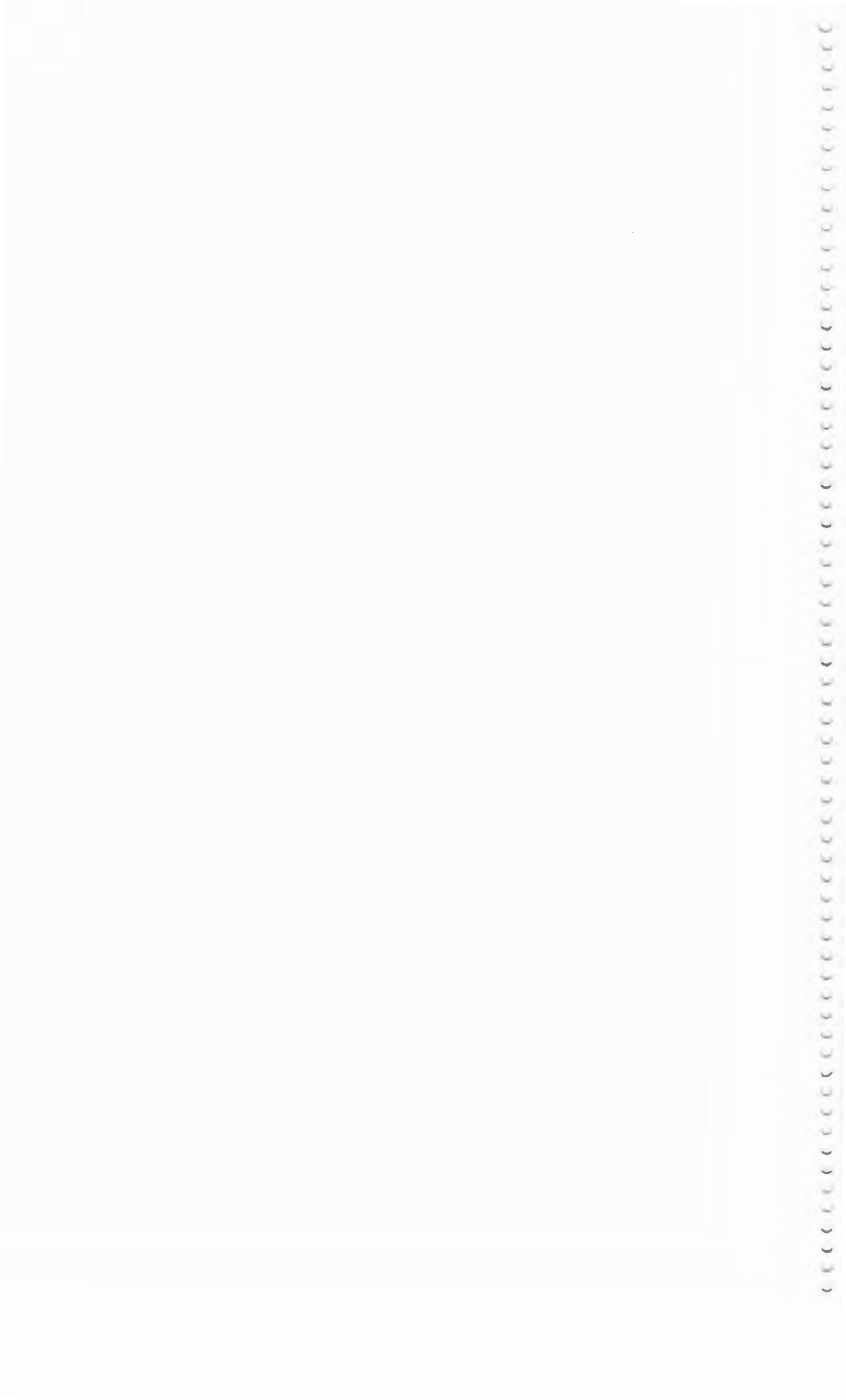
Como se ha visto, la Constitución de 1925 delimitó la atribución fiscalizadora de la Cámara de Diputados en términos lo suficientemente claros como para acabar con la antigua práctica parlamentaria de censurar a los Ministros de Estado, práctica que provocaba ineludiblemente la caída del Gabinete y la producía consiguientemente, la llamada "esterilidad política" del Gobierno de turno.

Esta delimitación de la facultad fiscalizadora de la Cámara se sumó, en los años venideros, a un continuo proceso de decadencia general sufrido por el Congreso Nacional, tanto en su labor legisladora como fiscalizadora. Las causas que motivaron este proceso decadente son de diversos órdenes.

Por una parte, la función legislativa se ve enfrentada al nacimiento de formas concurrentes de legislación: los Decretos Leyes y los Decretos con fuerza de ley. Los Decretos Leyes son aquellos que dicta el Presidente de la República sobre materias propias de ley, sin que intervenga el Congreso Nacional. Se trata de legislación propia de los gobiernos de facto en que, por lo general, el Congreso Nacional está fuera de funcionamiento.

Los Decretos con fuerza de ley son aquellos que dicta el Presidente de la República en virtud de una delegación de facultades legislativas de parte del Congreso Nacional, con el fin de que el Presidente regule materias que son propias del dominio legal.

En la práctica nacional, la cantidad de Decretos Leyes y Decretos con fuerza de ley dictados es significativa. De acuerdo a la Recopilación de Decretos Leyes de la época (año 1925), entre los años 1924 y 1925 se dictaron 816 Decretos Leyes y



durante el año 1932 se dictaron 669 Decretos Leyes, lo que da un total de 1.485 Decretos Leyes sólo en 8 años.

Por otra parte, entre 1927 y 1973 hubo más de 90 Leyes de delegación de facultades legislativas del Congreso Nacional al Presidente de la República, lo que llevó a la dictación de 2.306 Decretos con fuerza de ley.

Paralelamente a esta decadencia del Congreso Nacional en su función legislativa, está la declinación de su facultad fiscalizadora, la que se debe a la proliferación de instituciones estatales y paraestatales que al adquirir mayores dimensiones escapan en gran medida a la fiscalización parlamentaria, que fue concebida para una administración bastante más reducida a la existente en aquella época. (26)

La función fiscalizadora de la Cámara de Diputados fue debilitada por los grandes cambios que experimenta la administración pública con la aparición de nuevas condiciones. El aparato estatal se ensancha a un ritmo y bajo formas sin precedentes en la historia nacional, se multiplican los organismos y entidades fiscales, semifiscales y autónomos y las empresas del Estado. (27)

Frente a la administración estatal tradicional surge una nueva administración constituida por las llamadas "instituciones paraestatales". No podemos hablar, por lo tanto, de la existencia de una sola administración centralizada a través de los Ministros de Estado, como había ocurrido hasta entonces en Chile, sino que más bien se debe hablar de dos conglomerados dentro del campo de la administración pública. En efecto, con el surgimiento de este nuevo tipo de instituciones, que si bien cumplen funciones públicas tienen características propias que

---

(26) Bravo Lira, Bernardino, Historia de las Instituciones Políticas de Chile e Hispanoamérica (Santiago, Editorial Jurídica, 1986) PP. 257 - 258.

(27) Bravo Lira, Bernardino, De Portales a Pinochet (Santiago, Editorial Jurídica, 1985) pp. 112 - 113.



las distinguen de las instituciones tradicionales de la administración pública, siendo una de las más importantes el hecho de que no están bajo la dependencia de un Ministro de Estado, sino que cuentan con un Consejo Directivo propio del cual dependen y que les otorga una cierta independencia frente al gobierno y a la administración central. Queda bastante delimitada la tarea de fiscalización a que puede avocarse la Cámara de Diputados en su función contralora de la administración pública.

El historiador Fernando Silva llama a estos organismos semifiscales el "aparato paraestatal" y los define como "órganos ágiles e independientes del gobierno que incluso pudieran tener una vinculación a los sectores productores y empresariales, carentes de expresión presupuestaria y formados por instituciones que se ligan al Presidente de la República por intermedio de los Directores y Presidentes de sus Consejos Directivos designados por aquél". (28)

Las funciones que asumieron estos organismos estaban destinadas a estimular las actividades productivas y extractivas, a fomentar la expansión de variados rubros y aún a intervenir en la gestión de ciertas empresas. Es así como se pusieron en marcha los sistemas de créditos minero y agrario, se creó la Superintendencia del Salitre y Yodo, el Consejo de Fomento Salitrero, el Instituto de Crédito Industrial, el Consejo de Fomento Carbonero, la Caja de Colonización Agrícola, la Línea Aérea Nacional, la Empresa Periodística La Nación y muchas otras entidades similares. (29)

De este modo, aunque el aparato paraestatal va cobrando mucha importancia, al no ser los Ministros de Estado responsables de la marcha de estas instituciones, ellas quedaron fuera

---

(28) Silva Vargas, Fernando, Historia de Chile (Santiago, Editorial Universitaria, 1974) vol. 4, pp. 921 - 922.

(29) loc. cit.



de la fiscalización parlamentaria, reduciendo el Congreso Nacional gran parte de su tarea fiscalizadora.

Podemos entonces concluir que la proliferación de instituciones paraestatales hace declinar la función fiscalizadora del Congreso Nacional, toda vez que ésta fue concebida para actuar frente a una administración mucho más reducida que la que se presentó en la época y por ello, gran parte de la acción del Gobierno va a escapar, en la práctica, de la fiscalización que la Constitución entrega a la Cámara de Diputados.

En efecto, en esta época, la fiscalización de los actos de Gobierno se va a ver reducida a la administración directa del Estado ejercida por las instituciones estatales en contraposición a las instituciones paraestatales que quedan excluidas de este control parlamentario.

La consecuencia inevitable de esta delimitación es la decadencia del Congreso Nacional, toda vez que pierde fuerza una de sus funciones más importantes, cual es la de fiscalizar los actos de gobierno.

Como una forma de aminorar esta decadencia de la Cámara de Diputados y, en especial, de su facultad fiscalizadora, se dictó en el año 1945 la Ley No. 8.707, que establecía que los Consejos Directivos de los organismos fiscales, de la administración autónoma o semifiscal, estarían integrados, entre otros, por dos representantes de la Cámara de Diputados y dos del Senado.

Sin embargo, a pesar de que esta ley trató de evitar la completa decadencia de la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados sobre los actos de gobierno, ella fue duramente criticada y rechazada por los tratadistas de Derecho Constitucional de la época, por estimar que se violaban principios de carácter constitucional como son los contenidos en las normas sobre incompatibilidades de los parlamentarios e incapacidades e inhabilidades para oficios públicos. Además, se establecían



indirectamente remuneraciones superiores al monto de la dieta parlamentaria. (30)

Esta Ley no se avenía ni con el espíritu ni con la letra de la Constitución y si bien se creó para hacer más eficiente la fiscalización de los actos de gobierno, facultad que pertenecía exclusivamente a la Cámara de Diputados, incurrió en una gran aberración al integrar a los Senadores en los Consejos Directivos de los organismos paraestatales en las mismas condiciones que los Diputados.

Por otra parte, al integrar a los parlamentarios en la dirección de los organismos fiscales se hacía muy difícil que mantuvieran la imparcialidad y libertad requeridas al momento de llevar a cabo su función fiscalizadora. Los Diputados formaban parte del órgano generador de actos gubernativos y, por lo tanto, se producía una autofiscalización que no ayudaba en nada a la tarea de mejorar la labor de control parlamentario.

En definitiva, la mencionada Ley no logró los fines de reestablecimiento de la facultad fiscalizadora del Congreso que se proponía, sino que más bien dio pie para que el Congreso se inmiscuyera en misiones de carácter administrativo propias del Poder Ejecutivo, restó independencia a los parlamentarios que integraban los Consejos Directivos de las instituciones paraestatales e hizo, en definitiva, mucho más ineficaz la función fiscalizadora.

En el año 1961 se dictó la Ley No. 14.631 que suprimió dichas Consejerías en los organismos parafiscales y se derogaron todas las leyes que autorizaban al Congreso Nacional para nombrar representantes en los organismos públicos.

Otra de las leyes dictadas en la época para fortalecer y hacer más efectiva la función fiscalizadora de la Cámara de

---

(30) Silva Bascuñán, Alejandro, Tratado de Derecho Constitucional (Santiago, Editorial Jurídica, 1963) vol. II, p. 118.





Diputados, fue la Ley No. 13.609 de 25 de octubre de 1959, que obligaba a los servicios públicos a entregar sus publicaciones oficiales a las oficinas de información de las Cámaras del Congreso y a los jefes de servicios la de proporcionar a esa misma oficina y a las comisiones de ambas Corporaciones los informes y antecedentes que les fueren solicitados.



CAPITULO II

ESTUDIO DE LA FACULTAD  
FISCALIZADORA DE LA CAMARA DE  
DIPUTADOS EN LA CONSTITUCION DE 1980.



1. ACTAS DE LA COMISION DE  
ESTUDIOS DE LA NUEVA CONSTITUCION.

Uno de los primeros actos de la Junta de Gobierno que asumió el poder el 11 de septiembre de 1973, tras el Pronunciamiento Militar, fue designar una Comisión de expertos con el encargo de elaborar un anteproyecto de nueva Constitución Política del Estado.

La Comisión en cuestión fue creada oficialmente por Decreto Supremo No. 1.064 de noviembre de 1973 y estuvo integrada por las siguientes personas: Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Enrique Ortúzar Escobar, Jorge Ovalle Quiroz, Alejandro Silva Bascuñan. En 1977 se sumaron los siguientes integrantes: Alicia Romo Román, Juan de Dios Carmona Peralta, Raúl Bertelsen Repetto y Luz Bulnes Aldunate.

No obstante la autonomía y libertad que el Gobierno otorgó a la Comisión para sus debates y análisis, en repetidas oportunidades, mediante oficios y discursos públicos, el mismo Gobierno hizo llegar las orientaciones fundamentales que debían inspirar a la nueva Constitución.

Es así, como mediante oficio enviado el 10 de noviembre de 1977, titulado "Normas para la nueva Constitución", el Gobierno dejó en claro que una de las ideas básicas para la nueva institucionalidad era el afianzamiento del Sistema Presidencial Chileno a través de una autoridad fuerte y mediante la marginación de indebidas interferencias parlamentarias. Asimismo, se planteó la necesidad de establecer sistemas eficaces de control de esta autoridad presidencial a fin de evitar toda posible degeneración y arbitrariedad en el ejercicio del Poder. Aclaraba, eso sí, el oficio, que los controles debían ser suficientes para evitar los excesos, pero diseñados en tal forma



que no entrabaran la agilidad que reclama la tarea de una administración moderna. (31)

Teniendo en cuenta estas consideraciones preliminares, la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución se avoca a la preparación del nuevo texto constitucional. Las sesiones destinadas al estudio particular y a fondo de la fiscalización del Gobierno y de la Administración son las números 319, 339, 340, 341, 342 y la 353.

El debate de la Comisión sobre la fiscalización de los actos del Gobierno giró, en un principio, en torno a determinar un posible sistema de fiscalización para el período de transición y un sistema de fiscalización permanente para el período de normalidad constitucional.

Mientras a algunos de los miembros de la Comisión les pareció absolutamente indispensable la existencia de la fiscalización política o parlamentaria para un Gobierno que avanzaba hacia una institucionalidad plenamente jurídica, a otros, no les parecía del todo conveniente.

Las razones que tenían los primeros eran básicamente que la fiscalización sería una protección o apoyo para el Presidente de la República, en el sentido de que ella muy infrecuentemente se referiría a actos del Jefe de Estado y, muy frecuentemente, a mandos subalternos, frente a los cuales era necesaria tal fiscalización. Estimaban, además, que si no se establecía algún sistema de fiscalización, por un proceso natural, ese vacío iba a ser llenado por los Tribunales de Justicia, por los medios de comunicación social o por la Iglesia. A su juicio, "ellos podrían sentir la tentación natural o un presunto deber de conciencia, de cumplir esa función básica de un Estado de

---

(31) Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, Sesión No. 327, (Santiago, Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, 1981) pp. 1786 - 1792.



Derecho al no haber ningún órgano al cual estuviera realmente asignada, de acuerdo con normas constitucionales vigentes." (32)

Por otra parte, el inconveniente que veían los opositores de esta medida, era que si durante el período de transición iba a existir un Gobierno Militar "¿cómo podrían tener una Cámara de fiscalización política? Sería una mascarada. Si no podrá acusar al Presidente de la República, a los miembros de la Junta, a los Ministros de Estado ni a los Intendentes, que serán Generales en ejercicio, ¿qué sentido tiene entregarle, entonces, la fiscalización de los funcionarios subalternos?". (33) Este sector de la Comisión no estimaba como razón suficiente el hecho de pensar que los Tribunales de Justicia se pudieran tentar en el futuro de ejercer la función fiscalizadora.

En definitiva, la idea que primó al interior de la Comisión, fue la de no establecer mecanismos de fiscalización política durante el período de transición, ello, además, porque se determinó que durante dicho período haría las veces de Congreso Nacional la Junta de Gobierno, entre cuyas atribuciones no figuraba la de fiscalizar los actos del Ejecutivo ni de la Administración.

#### 1.1. Objetivos de la Comisión de Estudios en relación a la facultad.

La Comisión, al abordar el estudio de la fiscalización de los actos de Gobierno y de la Administración, consideró que el texto del artículo 39, No. 2, de la Constitución de 1925 era una buena base para trabajar. A juicio de la Comisión, dicho texto consagraba los principios fundamentales que debían inspirar el control de la Administración en una democracia moderna.

---

(32) Ibid., Sesión No. 339, p. 2008.

(33) Ibid., p. 2021.



Sin embargo, hubo unanimidad entre los integrantes en cuanto a que el anterior texto presentaba serias deficiencias y vacíos que restaban eficacia a esta atribución de la Cámara Baja. La Comisión advirtió, como posible causa de esas deficiencias y vacíos, el clima y circunstancias dentro de las cuales se gestó dicha Carta Fundamental, que, como ha dicho la mayoría de los autores, fue un documento de transacción. Este nombre que ha recibido la Carta de 1925 se debió al hecho de que en la Comisión Redactora estaban representadas todas las tendencias políticas de la época y el Presidente de la República afrontó un problema político sumamente difícil para hacerla aprobar, ya que estaba candente en el país la situación del parlamentarismo y del presidencialismo. (34)

Uno de los objetivos primordiales de la Comisión fue realzar el carácter de la Cámara Baja como eminentemente política, como el lugar más adecuado para la fiscalización de los actos del Gobierno, en tanto que la Cámara Alta, con fisionomía distinta, debía ser un poder sin intervención en la actividad fiscalizadora para así evitar su dedicación a asuntos "menudos o contingentes" y consagrarse a una función cohesionadora en asuntos de alta administración y Gobierno. (35)

El gran defecto de la Constitución de 1925 en relación a esta facultad, consistió justamente en establecer un sistema en que ambos órganos parlamentarios tenían iguales atribuciones legislativas. Entonces, era imposible que uno llegara a tener una naturaleza distinta de la del otro. Las atribuciones deben ser distintas en una y en otra Cámara. El Senado debe tener una naturaleza diferente que lo margine del debate político, que debe radicarse en forma exclusiva en la Cámara Baja. Al respecto, la Comisión tuvo en cuenta que uno de los problemas

---

(34) Ibid., Sesión No. 341, p. 2054.

(35) Ibid., Sesión No. 339, p. 2018.



más serios producidos en la aplicación de la Constitución de 1925 fue que el Senado, de hecho, se convirtió también en un organismo fiscalizador, violentando el espíritu y la letra de ese texto constitucional. (36)

Otro de los objetivos que se propuso la Comisión fue el de enfatizar el carácter presidencial que se daría a la nueva institucionalidad. En este sentido y en relación con la responsabilidad del sujeto fiscalizado, la Comisión estimó adecuado conservar el Régimen consagrado en la Constitución de 1925 en cuanto a que los acuerdos y observaciones que adopte el órgano fiscalizador no afecten la responsabilidad política de los Ministros de Estado, lo que constituye el texto básico de una Constitución que afirma el Sistema Presidencial de Gobierno.

Por último, con el fin de que esta atribución fiscalizadora que se entregaría a la Cámara de Diputados no fuera una cuestión meramente nominal, la Comisión estimó de vital importancia el establecimiento de un mecanismo que, además de ser imperativo en cuanto a la obligación de responder a los acuerdos y observaciones de la Cámara, fuera eficaz. En este sentido, surgió en el seno de la Comisión, la idea de establecer, a nivel constitucional, un plazo para evacuar dicha respuesta, lo que analizaremos en su oportunidad.

#### 1.2. Propuestas debatidas por la Comisión de Estudios.

Al tratar de la extensión de la fiscalización, esto es, a que materias se iba a referir, la Comisión acordó tomar como base el texto vigente y estudiar la necesidad de introducirle correcciones o modificaciones.

Primeramente, se determinó que donde radicaba específicamen-

---

(36) Ibid., p. 2009.



te la función fiscalizadora de la Cámara Política era en el artículo 39 No. 2, que disponía que para fiscalizar los actos del Gobierno la Cámara podía adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirían al Presidente de la República. Estos acuerdos y observaciones debían ser contestados por el mismo Presidente o por el Ministro de Estado respectivo.

Ahora bien, en cuanto a la eficacia de esta norma, la Comisión estimó necesario un análisis más profundo, dado que ella no logró la eficiencia que se esperaba. Esta falta de eficacia se debió, en parte, a que los Ministros de Estado no se preocupaban de contestar las observaciones formuladas por los parlamentarios y, más aún, ni siquiera los funcionarios de segunda categoría cumplían con las insinuaciones que se les hacían en el sentido de contestar los oficios.

Esta indiferencia que se daba en la administración pública, no obstante existir una disposición legal que permitía oficiar a la Contraloría General de la República, a fin de que cuando se hacía este tipo de requerimiento a las autoridades y a los funcionarios de Gobierno se les fijara un plazo para responder, lo que el organismo contralor hizo en reiteradas oportunidades, pero sin lograr que ello se cumpliera en las fechas determinadas.

Donde realmente radicaba la inoperancia de la norma era en la dificultad para establecer cuándo se dejaba de cumplir por la autoridad requerida la obligación de responder a la Cámara. En efecto, no se podía configurar plenamente una infracción por parte del Ministro o del funcionario obligado a dar respuesta, por cuanto la Constitución no fijaba para ello ningún plazo u oportunidad.

En consecuencia, una de las primeras medidas que se debía adoptar para otorgar fuerza a la atribución contralora de la Cámara Baja era establecer un plazo para la respuesta. Este



plazo debía contenerse a nivel constitucional para que realmente se configurara una infracción del mismo rango.

Por otra parte, la Comisión consideró que, frente a las enormes facultades que se estaban dando al Presidente de la República, a quien inclusive se le otorgaba el recurso de la disolución del Congreso, propio de los Regímenes Parlamentarios, la fijación de este plazo constituía, de alguna manera, una compensación. Dado lo anterior, la Comisión acordó, por unanimidad, fijar un plazo de treinta días a la autoridad requerida para evacuar su respuesta. (37)

Otro de los aspectos que abordó la Comisión, fue el relativo a la autoridad obligada a evacuar la respuesta para la Cámara fiscalizadora. El fin propuesto fue excluir de dicho imperativo al Presidente de la República, a quien sólo deben comunicársele los acuerdos que adopte la Cámara. En este sentido la Comisión estudió la posibilidad de que el Primer Mandatario designara a un Secretario de Estado en forma permanente para cumplir esa función, sin que tenga que hacerlo el de la Cartera afectada. Este sería un Ministro encargado de responder a las observaciones y de concurrir permanentemente a la Cámara fiscalizadora lo que tendría como ventaja el no comprometer continuamente al resto de los Ministros en esta tarea y, además, evitar que los Ministros pudieran sentirse en la obligación de contar con el respaldo de la Cámara para no ser importunados en forma excesiva. No obstante existir una opinión favorable a este planteamiento, la Comisión estimó que la Constitución Política de la República no podía entrar a precisar cuál era el Ministro obligado a responder, sino que, como norma fundamental, debía limitarse a decir "el Ministro que corresponda". Sería entonces la Ley Orgánica de Ministerios la que determine si habría o no

---

(37) Ibid., Sesión 341, p. 2065.



un Ministro especialmente encargado de esta tarea. (38)

El texto constitucional desliga entonces, al Presidente de la República de la obligación de responder a la Cámara de Diputados, debiendo sólo comunicársele los acuerdos u observaciones que la Cámara haga al Gobierno. La misión de dar respuesta se traslada al Ministro que corresponda.

Se planteó, por otra parte, la posibilidad de establecer Comisiones Investigadoras con el carácter de organismos auxiliares de la Cámara en el ejercicio de la fiscalización. Sin embargo, se llegó a la conclusión de rechazarlas porque la experiencia chilena no era buena al respecto y se podía prestar para una gran cantidad de abusos parlamentarios. (39)

Otra posibilidad de organismo auxiliar de la Cámara en la fiscalización fue la idea del "ombudsman" o fiscal parlamentario, que es un delegado del Congreso para recibir las quejas de los particulares acerca del funcionamiento de la Administración Pública. Este funcionario nombrado por el Congreso o por la Cámara correspondiente, tiene un ámbito definido de atribuciones, posee en su cargo una estabilidad duradera, no es parlamentario y puede entonces recoger, a través de las oficinas que tenga a lo largo del país o de los funcionarios que de él dependan las críticas, sugerencias, opiniones y reclamos que le planteen los particulares, para finalmente evacuar informes, tratar de resolver los problemas y hacerlos conocer a la Cámara Fiscalizadora.

Sin embargo, y a pesar de lo positiva que esta institución ha resultado en los países que la consagran, la Comisión estimó que una figura como la del "ombudsman" era algo totalmente ajeno a la tradición constitucional chilena y por lo mismo fue descartada. Al respecto, la Sra. Bulnes expresaba que: "la

---

(38) Loc. cit.

(39) Ibid., p. 2058.



institución del fiscal parlamentario ha tenido gran éxito en los países nórdicos, pero la experiencia de los países latinos ha demostrado una tendencia a la politización de este "control de la Administración", ya que, aunque las normas sean semejantes, las prácticas parlamentarias son distintas según la realidad a que se aplican". (40)

Por último, se planteó la idea de institucionalizar el inciso primero del artículo 173 del Reglamento de la Cámara de Diputados, que se refería al derecho de la minoría de la Cámara para fiscalizar los actos del Gobierno. El referido texto establecía: "Las observaciones de los Diputados sobre los actos de Gobierno, sobre su conveniencia o inconveniencia, o la petición de antecedentes de carácter público que soliciten a su nombre, deberán ser formulados por escrito y así se transmitirán al Presidente de la República, a nombre del o de los Diputados que las hayan formulado." (41)

Si bien en un comienzo la moción fue criticada por cuanto existía además la Ley No. 13.609 que creaba la Oficina de Informaciones del Senado y de la Cámara de Diputados, facultándola para pedir antecedentes a cualquier Ministerio o Servicio de la naturaleza que fuere, por petición de cualquier parlamentario, finalmente se llegó a la conclusión de que dicho mecanismo era poco efectivo frente a la opinión pública y, siendo lo esencial de la fiscalización política que ella tenga presencia ante la ciudadanía, era menester otorgar rango constitucional a este derecho de la minoría. El texto constitucional acogiendo esta moción, consagró la facultad de cualquier Diputado de solicitar antecedentes al Gobierno siempre que su proposición cuente con un quórum determinado dentro de la Cámara.

---

(40) Ibid., Sesión No. 353, p. 225.

(41) Reglamento de la Cámara de Diputados, antiguo artículo 173.



2. CONSTITUCION DE 1980  
Y LEGISLACION COMPLEMENTARIA.

La Constitución de 1980 establece en su artículo 48 que es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados:

"1) Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, debiendo el Gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. En ningún caso, dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros y la obligación del Gobierno se entenderá cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta.

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

Del análisis del texto se puede apreciar que el constituyente de 1980 mantuvo un sistema similar al consagrado en la Constitución de 1925. En efecto, se establece aquí un mecanismo de fiscalización sustentado sobre la base de acuerdos dirigidos al Presidente de la República sin que importen la responsabilidad política de los Ministros de Estado; lo anterior plenamente consecuente con el Régimen de Gobierno Presidencialista que consagra la misma Carta.

Una importante innovación introducida por la Constitución de 1980 a la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, la constituye la fijación de un plazo a la autoridad administrativa para responder a los acuerdos y observaciones enviados por la Cámara. Es así como la obligación de Gobierno consiste en responder, a través del Ministro del ramo respectivo o bien del que se determine en cada oportunidad, dentro de un plazo fatal



de 30 días corridos. Con este plazo lo que en realidad se persigue es dar mayor solidez, seriedad y reglamentación a la facultad fiscalizadora puesto que ante una actitud renuente de la autoridad administrativa se puede recurrir al mecanismo de acusación constitucional, cuya causal sería el incumplimiento de la propia Constitución.

Otra novedad que consigna el nuevo texto constitucional dice relación con la autoridad obligada a dar respuesta a la Cámara. Mientras la Constitución de 1925 señalaba que debían responder ya sea el Presidente de la República, por escrito, o el Ministro respectivo, verbalmente, en el nuevo texto la obligación queda entregada únicamente a los Ministros de Estado. Además, al no señalar la Constitución la forma de dar la respuesta, cabe sostener que ésta puede efectuarse verbalmente o por escrito.

Por último, la Constitución de 1980 trata de manera precisa la petición de antecedentes de parte de los diputados a la autoridad administrativa. Este tema no era tratado en la Constitución de 1925 sino que en el Reglamento de la Cámara de Diputados, como vimos al tratar de las Propuestas debatidas por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución. En virtud del nuevo texto, para ejercer esta atribución, los diputados necesitan, a lo menos, de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, exigencia que el constituyente ha previsto para limitar los excesos en esta materia.

### 2.1. Objeto de la fiscalización.

Para comprender en toda su amplitud la finalidad que persigue la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados es menester averiguar el significado de la palabra "fiscalizar".

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, fiscalizar es "hacer el oficio de fiscal" y significa



también "criticar y traer a juicio las acciones u obras de otros", ya que el Fiscal es también "el que averigua o delata las operaciones de uno". (42)

Según el Presidente Arturo Alessandri, fiscalizar es sinónimo de analizar, examinar, criticar, poner en evidencia. Más aún, el propio Alessandri, al hablar de la facultad fiscalizadora en las sesiones de la Comisión que estudiaba la Constitución de 1925, señaló que ella consistía en un llamado de auxilio a la opinión pública para que juzgara o condenara un acto determinado de la autoridad administrativa. (43)

Por su parte, en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución se señaló que fiscalizar era "vigilar la conducta de personas o autoridades para que su comportamiento se conforme a ciertas pautas" (44)

Lo que realmente distingue esta fiscalización que ejerce la Cámara Baja sobre el Gobierno, es que en definitiva ella envuelve una crítica a determinadas actuaciones gubernativas o administrativas, crítica que podrá ser destructiva y meramente negativa o bien, podrá ser una crítica positiva, que sugiriera soluciones en vez de señalar únicamente defectos.

Creemos de suma importancia recordar la distinción que existe entre la acción de fiscalizar y la de controlar, tanto cuando se fiscaliza como cuando se controla se examina un acto; la diferencia está en que al fiscalizar se está emitiendo un juicio de valor acerca de la esencia de su contenido, según la concepción que lo inspire en un momento determinado. En cambio, cuando se controla, sólo se analiza la conformidad del acto con

---

(42) Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (Madrid, Editorial Espasa - Calpe, 1984) p. 623.

(43) Actas Oficiales de las Sesiones de la Comisión de Estudios de la Constitución de 1925, Discurso del Presidente Alessandri en la Primera Sesión, p. 9.

(44) Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, Sesión No. 319, p. 1658.



el Derecho Positivo, no considerándose ninguna apreciación que no sea la de analizar la conducta del ejecutor del acto de acuerdo a la discrecionalidad permitida. (45)

Con todo, para lograr una mayor precisión en esta materia, creemos que es acertado distinguir entre una fiscalización de tipo político y una de tipo jurídico. El control jurídico del Gobierno y de la Administración pretende que la actividad que desarrollan se adecúe a los criterios de justicia establecidos en la ley. En cambio, la fiscalización política apunta a determinar o a criticar la conveniencia, la oportunidad, las ventajas o desventajas que una determinada medida gubernativa, una actuación o bien, una abstención, traen consigo pero sin poner en tela de juicio la competencia y la corrección jurídica del proceder de la respectiva autoridad u órgano gubernativo.

Los órganos a los cuales la Constitución Política entrega la fiscalización jurídica de los actos del Gobierno y de la Administración procuran precisamente esto último; es decir, lo que ponen en duda, lo que critican, es la corrección jurídica de una actuación, bien sea que el órgano es incompetente, bien sea que no se han cumplido los procedimientos establecidos. En otros términos, la fiscalización de tipo jurídico apunta a revelar un desconocimiento de las exigencias propias del Estado de Derecho.

Es por lo anterior que, bien entendido que fiscalizar es vigilar y estar atento para denunciar posibles desviaciones que el sujeto fiscalizado cometa en su acción, el gran efecto u objetivo de la fiscalización política no debe entenderse de tipo jurídico dentro de un Régimen Presidencial, sino político ante la opinión pública del país y ante la Nación toda.

Ahora bien, el objeto preciso sobre el cual puede recaer la

---

(45) Bidart Hernández, José, Atribución Exclusiva de la Cámara de Diputados en la Fiscalización de la Administración, en XV Jornadas Chilenas de Derecho Público (Valparaíso, Editorial Edeval, 1985) p. 28.



fiscalización de la Cámara de Diputados dice relación con los actos que realiza el Gobierno; esto es, aquellos ejecutados por el Presidente de la República y por sus agentes directos e inmediatos en el desempeño de la función pública.

En efecto, según la organización de las funciones del Estado que el ordenamiento constitucional chileno ha determinado, corresponde al Presidente de la República la realización y desarrollo de la función administrativa que, en términos generales, persigue la satisfacción concreta de las necesidades colectivas. Este fin de bien social lo consigue el Gobierno a través del ejercicio de potestades de poder público. (46)

Establecido lo anterior, queda en claro que no son susceptibles de fiscalización parlamentaria los actos de las entidades autónomas que no forman parte del Gobierno, como tampoco los actos de los particulares.

## 2.2. Sujeto activo de la fiscalización.

La Constitución de 1980 concede el ejercicio de la facultad fiscalizadora, en forma exclusiva, a la Cámara de Diputados.

Para ejercer esta facultad, la misma Carta contempla diversas formas de actuación de los integrantes de la Cámara Baja, es así como puede ejercerse una fiscalización política por la Cámara como Corporación y también por los diputados actuando en forma individual, para lo cual la Constitución exige la concurrencia de un determinado quórum.

Además, no se puede desconocer el hecho de que, en la práctica, la misma Cámara de Diputados en el ejercicio de su función fiscalizadora, ha designado en diversas ocasiones Comisiones de Investigación destinadas, por una parte, a recabar

---

46) Soto Kloss, Eduardo, Bases Constitucionales de la Administración del Estado de Chile (Santiago, Editorial Jurídica, 1980) p. 11.



antecedentes acerca de algún hecho que, a juicio de la propia Cámara, por su interés de orden nacional, merece un estudio más acabado y por otra, a emitir un informe al respecto con las conclusiones a que haya llegado en el curso de su investigación.

Por último, también se analizará la participación que al Senado corresponde en materia de fiscalización política de la administración, pues si bien el texto primitivo de la Constitución de 1980 prohibía al Senado y a los Senadores cualquier tipo de fiscalización, para muchos de los constitucionalistas y comentaristas de la Carta de 1980, la reforma de 1989 abrió la posibilidad a los senadores, para que en forma individual, sean sujeto activo en la función fiscalizadora.

#### 2.2.1. Fiscalización de la Cámara de Diputados como Corporación.

El artículo 48, No. 1, de la Constitución Política de la República, prescribe que a la Cámara de Diputados le corresponde fiscalizar los actos del Gobierno.

Como ya hemos visto, fiscalizar significa "criticar y traer a juicio las acciones y obras de otros". En consecuencia, mediante la función fiscalizadora la Cámara de Diputados ejerce cierto control sobre el Gobierno, ya que toda fiscalización importa un cierto control sobre otro. Sin embargo, la fiscalización implica, además, emitir un juicio de valor acerca de la conveniencia o inconveniencia de un acto, desde el punto de vista no sólo de su conformidad con el ordenamiento jurídico, como ocurre en el caso del control, sino que de su adecuación a una determinada idea de bien común.

Esta facultad fiscalizadora es entregada por la Constitución en forma exclusiva a la Cámara de Diputados, siguiendo con ello la tendencia predominante de los países que han adoptado un



sistema bicameralista para el Congreso Nacional. Esta tendencia ha pretendido delimitar el carácter de corporación política que corresponde a las Cámaras Altas, dejando en claro que el Senado debe ser más bien un organismo moderador de la vida nacional y que la Cámara de Diputados debe ser el lugar idóneo para el debate político.

Por otra parte, esta exclusividad que a la Cámara Baja corresponde en la función fiscalizadora de la administración no sólo excluye al Senado del ejercicio de funciones fiscalizadoras, sino que también viene a excluir a todo otro organismo de ejercer un control político sobre la Administración, quedando abierta únicamente la posibilidad de que determinados organismos efectúen un control jurídico de los actos de la Administración.

El precepto constitucional establece en forma clara la manera como se ejerce esta atribución: mediante el sistema de "adoptar acuerdos o sugerir observaciones". Los acuerdos de la Cámara de Diputados son las resoluciones que ese organismo adopta como cuerpo y que, en el ejercicio de esta facultad, deben contar con un cierto quórum, cual es el de la mayoría de los diputados presentes en la sesión. Los proyectos de acuerdo sólo podrán discutirse durante la hora de incidentes en las sesiones ordinarias o extraordinarias. (47)

Los acuerdos y observaciones que se adopten por la Cámara en el ejercicio de la función fiscalizadora deben ser transmitidos, por escrito, al Presidente de la República, debiendo el Gobierno dar respuesta dentro de treinta días por medio del Ministro de Estado que corresponda. No obstante la claridad de la norma constitucional en el sentido de que estos acuerdos y observaciones deben transmitirse en forma directa al Presidente de la

---

(47) Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 304.



República, se ha dado como práctica habitual en la actual Cámara de Diputados el hecho de oficiar en forma directa al Ministro o repartición pública afectada por la fiscalización. Esta circunstancia que escapa de lo literal del texto constitucional ha sido advertida por varios de los actuales diputados, quienes han hecho un llamado de atención sobre la inconstitucionalidad de dicha práctica. Es así como en la sesión No. 27 celebrada por la Cámara el día Martes 28 de agosto de 1990, ante un proyecto de acuerdo tendiente a oficiar al Consejo Directivo del Banco del Estado para que a través de su Presidente informara sobre ciertas irregularidades habidas en la institución, el diputado señor Juan Antonio Coloma expresaba: "El artículo 48, No. 1, cuando habla de fiscalizar los actos del Gobierno mediante acuerdos como el que se pretende, preceptúa que son observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, lo que nada tiene que ver con el Consejo Directivo del Banco del Estado, debiendo el Gobierno dar respuesta dentro del plazo." Después de hacer ver a la Cámara que la forma en que la fiscalización se estaba llevando a cabo no se compadecía con la norma constitucional, por cuanto los acuerdos eran enviados indistintamente a los Ministros de Estado, a los Presidentes de los Consejos Directivos, etc., menos al Presidente de la República, añadía: "Sobre esto queremos llamar la atención a la Cámara. Si insistimos en esta forma de fiscalización, lo único que estamos haciendo es desprestigiar a la misma." A pesar de este llamado de atención que hace el diputado Coloma, el proyecto de acuerdo fue aprobado por la Cámara y enviado directamente al Consejo Directivo del Banco del Estado para que informara a través de su Presidente.

La única obligación que tiene el Gobierno frente a los acuerdos u observaciones recibidos de la Cámara de Diputados, en el ejercicio de su facultad fiscalizadora, es contestar dichos



acuerdos u observaciones siendo el texto constitucional lo bastante claro al señalar que: "...la obligación del Gobierno se entenderá cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta". Esta única exigencia que se formula al Gobierno en ningún caso lleva aparejada la calificación de la respuesta por parte de la Cámara, por lo que mal podría engendrar una consecuencia de tipo jurídico o tratar de hacer efectiva una responsabilidad política de los Ministros.

Esta fiscalización que ejerce la Cámara de Diputados como Corporación tiene efectos o alcances limitados, ya que como se expresa en el texto constitucional: "En ningún caso, dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros." Este efecto restringido concuerda plenamente con la esencia de nuestro Sistema Presidencial de Gobierno, en que los Ministros de Estado permanecen en sus cargos mientras cuenten con la confianza del Presidente de la República.

Lo anterior se consagra de manera clara en el artículo 32, No. 9, de la Constitución de 1980, al señalar, entre las atribuciones especiales del Presidente de la República la de "Nombrar y remover a su voluntad a los Ministros de Estado". Agrega este artículo, en su No. 10, que los Ministros de Estado "serán de la confianza exclusiva del Presidente de la República y se mantendrán en sus puestos mientras cuenten con ella."

En este mismo sentido, cabe señalar que el Presidente de la República por el hecho de recibir los acuerdos u observaciones remitidos por la Cámara, no está obligado a disponer que los Ministros a quienes afecten dichos acuerdos, actúen en conformidad a las sugerencias que se le transmiten, ni menos a solicitar la renuncia de ellos, siendo totalmente autónomo en sus decisiones de Gobierno. La Constitución de 1980 garantiza de esta manera, una vez más, la debida independencia entre los poderes del Estado, evitando situaciones como las que se



produjeron en Chile entre los años 1891 y 1925 en que frente a la práctica parlamentaria de las interpelaciones y censuras, los Ministros estaban obligados a abandonar sus cargos.

Por otra parte, con el afán de reglamentar esta atribución fiscalizadora que la Constitución de 1980 entrega a la Cámara Baja como Corporación, la Ley No. 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, ha complementado el artículo 48, No. 1, inciso primero, en el sentido de establecer reglas convenientes para proporcionar a la Cámara de Diputados los elementos informativos indispensables para el cumplimiento de su función fiscalizadora. Tanto el constituyente como el legislador han estimado la necesidad para los diputados de contar con elementos de juicio para saber con alguna certeza si determinado funcionario al cual se critica ha actuado en forma eficiente o si alguna medida adoptada por alguna autoridad gubernativa puede ser censurada, es decir, la necesidad de dar algún tipo de asesoría a la Cámara para que desarrolle en la forma más eficaz posible su atribución fiscalizadora de la Administración.

En virtud de lo dicho, el artículo 9 de la Ley No. 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, señala que: "Los organismos de la Administración del Estado deberán proporcionar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados por las Cámaras o por los organismos internos autorizados por sus respectivos reglamentos, con excepción de aquellos que por expresa disposición de la ley tengan el carácter de secretos o reservados." Esta obligación que la ley impone a los organismos de la administración sólo se refiere a información específica relacionada con alguna investigación o asunto de interés para la Cámara. En cuanto a la información de carácter general sobre los organismos de la Administración, la misma ley señala en su artículo 8 que: "Los organismos de la Administración del Estado, las personas jurídicas creadas por ley o las empresas en que el



Estado tenga representación o aportes de capital mayoritario, remitirán al Congreso Nacional sus memorias, boletines y otras publicaciones que contengan hechos relevantes concernientes a sus actividades."

Creemos que esta disposición complementaria de la atribución fiscalizadora, constituye un medio eficaz para poder fiscalizar, porque mal podría hacerlo un órgano que no tiene la posibilidad de obtener los antecedentes necesarios para proceder a imponerse de una realidad.

### 2.2.2. Fiscalización de los Diputados en forma individual.

El artículo 48, No. 1, inciso segundo, de la Constitución de 1980 expresa que: "Cualquier diputado podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara."

Una disposición semejante estaba consagrada en el antiguo artículo 259 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en los siguientes términos: "Las observaciones de los Diputados sobre los actos del Gobierno, sobre su conveniencia o inconveniencia, o la petición de antecedentes de carácter público, que soliciten a su nombre, deberán ser formulados por escrito y así se transmitirán al Presidente de la República a nombre del o de los Diputados que los hayan formulado."

Por otra parte, la Ley No. 13.609 que creó la Oficina de Informaciones del Senado y de la Cámara de Diputados obligaba a todos los servicios y entes de la Administración del Estado a proporcionar los informes y antecedentes que les fueren solicitados por las Comisiones y por las Oficinas de Informaciones de ambas ramas del Congreso Nacional.



Al interior de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, surgió la idea de institucionalizar este derecho de los diputados de fiscalizar en forma individual. Si bien en un primer momento se cuestionó su incorporación al texto constitucional por existir ya una norma que facultara a los diputados para actuar en forma individual, finalmente se optó por su institucionalización. La principal razón para ello fue que se estimó imposible realizar una correcta fiscalización, en todo el sentido de la palabra, si la norma respectiva no era de rango constitucional ya que la petición de informaciones a las diversas reparticiones de acuerdo con la ley, se estimaba poco efectiva frente a la opinión pública y, siendo lo esencial de la fiscalización que ella tenga presencia ante la ciudadanía, la única vía para lograrlo era a través de la incorporación de este derecho en la Carta Fundamental.

El mecanismo que en definitiva se estableció para el ejercicio de la facultad fiscalizadora de parte de los diputados, opera a través de los acuerdos y observaciones adoptados por la mayoría y de las solicitudes de antecedentes de la minoría. Podemos decir, entonces, que la fiscalización es una facultad tanto de la minoría como de la mayoría de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, con el fin de reglamentar el artículo 48, No. 1, de la Constitución, el Reglamento de la Cámara de Diputados, se refiere (en los artículos 300 y siguientes, bajo el título "De la fiscalización de los actos del Gobierno"), tanto a las distintas vías de fiscalización que puede utilizar la Cámara como al derecho de los Diputados para solicitar antecedentes al Gobierno. El artículo 300, se refiere a la fiscalización de la Cámara como cuerpo, a través de los proyectos de acuerdo; el artículo 301 se refiere a las solicitudes de antecedentes que formulan los diputados, con el quórum de un tercio, y el



artículo 302 se refiere a las observaciones y peticiones que formulan los diputados en forma individual, disposición que sólo es una consagración del derecho de petición a la autoridad, siendo además, una fiel reproducción del antiguo artículo 259 del Reglamento.

En estricto rigor, la fiscalización que realizan los diputados individualmente, debe concretarse a través de peticiones de antecedentes, siempre que la moción cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, quórum que otorga seriedad a la petición. No obstante lo anterior, casi la totalidad de las solicitudes de antecedentes que formulan los Diputados al Gobierno, se efectúa en ejercicio de la facultad que consagra para cada Diputado el mencionado artículo 302 del Reglamento de la Cámara de Diputados, bajo la forma de "oficios de fiscalización" y no en virtud del inciso segundo del No. 1, del artículo 48, de la Constitución.

### 2.2.3. Comisiones Investigadoras.

En relación al sujeto activo de la facultad fiscalizadora es necesario analizar la posibilidad por parte de la Cámara de Diputados de nombrar Comisiones Investigadoras destinadas a estudiar determinados asuntos de interés público.

Las Comisiones Investigadoras son entes nombrados por la Cámara de Diputados, compuestos de miembros designados por la misma Cámara y que cuentan con un mandato para investigar determinados asuntos de relevancia nacional.

Se critica a las Comisiones por ser de dudosa constitucionalidad, ya que ellas pretenden ser un verdadero juez que recaba información sobre los hechos de interés público que se le han encomendado, que adquiere una cierta convicción y que la



manifiesta públicamente, por lo que su labor ha pasado a ser casi idéntica a la de un Tribunal.

En efecto, un amplio sector de los constitucionalistas estima que esta práctica es absolutamente inconstitucional y para sostener lo anterior señalan que la misma Constitución Política expresa claramente en su artículo 73 que : "La facultad de conocer las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden en caso alguno ejercer funciones judiciales.....".

Además, de conformidad al principio de legalidad, propio del Derecho Público, consagrado en el artículo 6o. de nuestra Constitución y que rige la actuación de los poderes del Estado, y por cierto la de la Cámara de Diputados, "los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ellas". Pues bien, es del caso que estas Comisiones Investigadoras se pretenden convertir en un verdadero órgano del Estado similar a un Poder Judicial, entonces ¿cuál es el estatuto que regula la actuación de este órgano?

Lo anterior sumado al artículo 7o. de la mencionada Ley Fundamental, que establece que "Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derecho que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes", son las razones básicas que sustentan quienes impugnan la constitucionalidad de estas Comisiones, pues al no existir disposición constitucional ni legal alguna que consagre la existencia de dichas Comisiones, la Cámara de Diputados estaría cometiendo un exceso constitucional al nombrarlas, exceso penado con la nulidad de derecho público, más las responsabilidades y sanciones correspondientes.



A lo anterior debemos agregar que de acuerdo al artículo 19, No. 3, inciso cuarto, de la Carta Fundamental "Nadie puede ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que le señale la ley y se halle establecido con anterioridad por ésta". Las mencionadas Comisiones al realizar labores de investigación, etapa primera de la jurisdicción, se transforman en la práctica, en entidades que, invocando un supuesto interés público, pretenden juzgar, al margen del Poder Judicial, hechos de cierta relevancia nacional, con lo cual, en el hecho, pasan a ser comisiones especiales que el constituyente expresamente prohíbe y que incluso garantiza con el mecanismo del Recurso de Protección, consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado. (48)

Otra de las razones que podemos señalar en favor de este postulado es que, recurriendo a la génesis de la Constitución de 1980, se desprende claramente el firme propósito del constituyente de eliminar, como práctica parlamentaria, la designación de estas Comisiones. En efecto, según se expuso en una de las sesiones de la Comisión de Estudios "el sistema de fiscalización se redujo, de acuerdo a la Constitución de 1925, a hacer posibles nada más que las acusaciones constitucionales ya que las Comisiones Investigadoras no sólo dieron pésimos resultados sino que desacreditaron enormemente toda la gestión parlamentaria". (49) En otra de las intervenciones que al respecto hubo en la Comisión de Estudios, se dijo que "Las Comisiones Investigadoras cayeron en absoluto desprestigio por dos razones básicas: primero, porque no se tuvo jamás la constancia de terminar su labor y segundo, porque si alguna Comisión terminaba

---

(48) Navarro Beltrán, Enrique, La Facultad Fiscalizadora de la Cámara de Diputados, XXI Jornadas de Derecho Público, (Santiago, Folleto Facultad de Derecho Universidad de Chile, 1991) p. 17.

(49) Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, Sesión No. 341, p. 2054.



la investigación se resolvía de manera política, pues la mayoría rechazaba las conclusiones y la minoría trataba de que se aprobaran y así no se obtenía absolutamente nada, salvo que se presentara la acusación constitucional correspondiente. (50)

Ahora bien, a pesar de lo valederas que puedan resultar las críticas referidas precedentemente, la realidad es que de hecho estas Comisiones Investigadores existen y son nombradas por la Cámara de Diputados en virtud de su facultad reglamentaria que le permite nombrar Comisiones Especiales para determinados casos.

Las facultades con que actúan estas Comisiones emanan del Reglamento de la Cámara de Diputados, toda vez que a ellas se aplican por analogía las disposiciones establecidas para las Comisiones Permanentes de la Cámara. Es así como estas Comisiones han llegado incluso a ejercer la facultad de citar a determinados funcionarios de la Administración Pública para que comparezcan a prestar su declaración, práctica que ejercen de conformidad con los artículos 9 y 10 de la Ley No. 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Sin embargo, esta especie de imperio que pretenden tener las Comisiones Investigadoras, no es tal, toda vez que la no comparecencia de personas que no pertenecen a la Administración del Estado o su negativa a proporcionar la información que les es requerida, no tiene sanción dentro de nuestra legislación. Al respecto, la misma Cámara de Diputados ha estimado que la falta de imperio de estas Comisiones representa un grave obstáculo para el cumplimiento de sus atribuciones fiscalizadoras y ha sugerido en reiteradas oportunidades la modificación de las normas vigentes con el fin de hacer exigible la comparecencia de las personas a las Comisiones de la Cámara cuando ésta, en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, estime indispensable la prestación de

---

(50) Ibid., p. 2060.



sus testimonios o declaraciones.

Cualquiera que sea la posición que en definitiva se adopte en torno a esta última materia, creemos que el establecimiento de comisiones parlamentarias con imperio podría tener el inconveniente de que ellas tenderían a paralizar la Administración Pública y a crear un elemento perturbador en el funcionamiento del sistema político y jurídico. Al respecto cabe recordar que en la Comisión de Estudios de la Constitución de 1980, se dijo que el propio Presidente Alessandri era enemigo acérrimo de las comisiones parlamentarias con imperio porque estimaba que dentro del sistema institucional equivalía a politizar prácticamente toda la Administración Pública, restarle independencia y hacerla estar siempre pendiente en sus actuaciones de satisfacer a tal o a cual parlamentario y consideraba, asimismo, que si había algo verdaderamente inconveniente para los intereses superiores del país, era establecer dichas comisiones. (51)

#### 2.2.4. El Senado.

En la Constitución Política de 1833, las labores fiscalizadoras de los actos del Gobierno eran compartidas por la Cámara de Diputados y por el Senado y ellas se ejercían primordialmente a través de medios indirectos como la aprobación de las "leyes periódicas" y, en general, a través del proceso legislativo, con las insistencias y el debate parlamentario. Luego de la revolución de 1891, cuyas consecuencias en esta materia ya analizamos, la función fiscalizadora se aprecia en gran medida en las interpelaciones y censuras de Gabinete por parte del

---

(51) Ibid., p. 2053.



Congreso, medidas que obligaban a dimitir a los Ministros de Estado.

Con la Carta Fundamental de 1925 se concede, en forma exclusiva, la facultad de fiscalizar los actos del Gobierno a la Cámara de Diputados; con ello se deducía que el Senado, como Corporación, no podía adoptar acuerdos ni sugerir observaciones que implicaran fiscalización. Distinta era considerada la situación de los senadores, quienes, actuando individualmente fiscalizaban para poder ejercer con conocimiento de causa y con eficacia sus funciones legislativas. (52)

Por su parte, la Constitución de 1980 en su artículo 49, inciso final, antes de la reforma de 1989, señalaba que: " El senado, sus comisiones legislativas y sus demás órganos, incluidos los comités parlamentarios si los hubiere, y los senadores, no podrán en caso alguno fiscalizar los actos del Gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni podrán adoptar acuerdos que impliquen fiscalización, ni destinar sesiones especiales o partes de sesiones a emitir opiniones sobre aquellos actos, ni sobre materias ajenas a sus funciones".

Como se observa, la nueva Carta Fundamental limitó la función fiscalizadora de los actos del Gobierno exclusivamente para la Cámara de Diputados, impidiendo que el Senado como Corporación pudiera ejercer funciones de este tipo, tampoco podrían hacerlo sus demás órganos, como son sus Comisiones Legislativas y Comités Parlamentarios. Además, se incluyó en esta prohibición a los Senadores en forma individual, a quienes bajo el imperio de la Constitución de 1925 se les había reconocido la posibilidad de ejercer ciertas funciones de naturaleza fiscalizadora. Las razones que se tuvieron en

---

(52) Pfeffer Urquiaga, Emilio, Manual de Derecho Constitucional, Anexo: Extracto del Discurso de Incorporación de don Francisco Bulnes Sanfuentes a la Academia de Ciencias Sociales (Santiago, Editorial Jurídica Ediar Conosur, 1987 - 1990) tomo II, p. 179.



consideración al interior de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución fueron principalmente de corte histórico. En general, se refieren a la mala experiencia que significó para el país la fiscalización de parte del Senado. En la sesión No. 339 el integrante de la referida Comisión, Sr. Jaime Guzmán, señalaba que: "...uno de los problemas más serios producidos en la aplicación de la Constitución de 1925 fue que el Senado, de hecho, se convirtió también en un organismo fiscalizador, violentando el espíritu y la letra de ese texto constitucional." Este tipo de consideraciones explica, en gran medida, lo tajante que fue el primitivo texto de la Constitución de 1980, al prohibir todo acto de fiscalización al Senado.

No obstante lo dicho, para muchos de los constitucionalistas contemporáneos la Constitución de 1980 vino, con esta norma, a romper la tradición parlamentaria que hacía del Senado la más alta tribuna para debatir los asuntos más importantes que interesaban a los chilenos. (53)

Fue en virtud de lo señalado anteriormente y por la opinión generalizada de los distintos sectores de la vida política del país, que estimaba que la disposición final del artículo 49 de la Constitución estaba concebido en términos excesivamente amplios que llevarían a hacer difícil la tarea política de los senadores, que durante el año 1989 se discutió una reforma constitucional que, si bien mantuviera la atribución exclusiva de fiscalizar en manos de la Cámara de Diputados y la prohibición al Senado de adoptar acuerdos que implicasen fiscalización, devolviera al Senado la facultad de celebrar sesiones o destinar parte de ellas a debatir asuntos de interés nacional e internacional permitiendo, de este modo, la participación de

---

(53) Andrade Geiwitz, Carlos, Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980 (Santiago, Editorial Jurídica, 1990) pp. 87-89.



estos altos representantes de la soberanía nacional en el quehacer político del país.

Es así como mediante la Ley de Reforma Constitucional No. 18.825, publicada en el Diario Oficial el 17 de agosto de 1989, se modificó el inciso final del artículo 49 de la Constitución de 1980 en los siguientes términos:

"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."

Con esta reforma, que ha superado una clara deficiencia del texto original, el constituyente ha flexibilizado la norma sobre fiscalización de los actos de Gobierno de parte de la Cámara Alta, distinguiendo la actividad del Senado cuando actúa como Corporación y cuando actúan los senadores individualmente. En efecto, la reforma mantiene la prohibición para el Senado de criticar, dar opiniones y adoptar acuerdos que signifiquen fiscalización de los actos del Gobierno, pero a la vez, se permite en la actualidad que los Senadores puedan emitir opiniones sobre actos o materias ajenas a sus funciones, lo que podrán realizar en la hora de incidentes. Dentro de estas materias pueden encontrarse perfectamente los actos del Gobierno, pero de lo que están absolutamente impedidos es de adoptar acuerdos que puedan significar un juicio de valor sobre un acto del Gobierno.

En consecuencia, de la actual redacción del artículo 49 inciso final, se podría concluir que no estarían inhibidos de ejercer funciones fiscalizadoras los senadores individualmente considerados, ello, porque la referida norma eliminó la alusión a los senadores al enumerar a quienes se prohíbe ejercer funciones de fiscalización de los actos del Gobierno y de la



Administración. (54)

Dicha interpretación, sin embargo, pugna con el principio de que en derecho público sólo puede hacerse aquello que expresamente está autorizado, de manera tal que no existe cabida para poderes implícitos y por lo tanto si no se le ha otorgado expresamente a los senadores la facultad de enviar peticiones o de fiscalizar los actos del Gobierno, debieramos concluir que carecen de dicha atribución.

En definitiva y por las razones anotadas, nos atrevemos a decir que:

- 1) sólo a los diputados le corresponde constitucionalmente ejercer la atribución fiscalizadora de los actos del Gobierno;
- 2) que al Senado como Corporación le esta absolutamente vedada la posibilidad de adoptar acuerdos o sugerir observaciones que signifiquen fiscalización de dichos actos;
- 3) que mediante la supresión de los senadores individualmente considerados del inciso final del artículo 49 de la Carta Fundamental, el constituyente les ha conferido la posibilidad de emitir opiniones acerca de cualquier asunto de interés nacional, opiniones que en ningún caso constituyen manifestación de voluntad de la Corporación;
- 4) que estas opiniones que vierten los senadores en forma individual, si bien no implican fiscalización en los términos del artículo 48, No. 1, de la Constitución, bien pueden ser consideradas como una forma sui generis de fiscalizar los actos del Gobierno, toda vez que ellas, por emanar de tan altos funcionarios del Estado, son capaces de producir en la opinión pública y en el Gobierno mismo idénticos efectos que los propios de la fiscalización ejercida por los diputados.

---

(54) Bulnes Aldunate, Luz, Los Senadores y la Fiscalización de los Actos de Gobierno, XX Jornadas de Derecho Público (Valparaíso, Editorial Edeval, 1990) vol. I, pp. 141 - 147.



### 2.3. Sujeto pasivo de la fiscalización.

Al hablar de sujeto pasivo de la fiscalización nos referiremos a dos aspectos distintos; por una parte, a la persona encargada de evacuar la respuesta a la Cámara Fiscalizadora y, por la otra, a los funcionarios y entes de la Administración Pública susceptibles de ser fiscalizados por la Cámara de Diputados.

En relación al primer aspecto, esto es, a la persona encargada de evacuar la respuesta, encontramos en la Carta de 1980 diferencias importantes respecto a lo que establecía el artículo 39, No. 2, de la Constitución de 1925. Este precepto entregaba la tarea de contestar los acuerdos u observaciones de la Cámara en forma indistinta al Presidente de la República o a un Ministro de Estado. Si contestaba el Presidente de la República, debía hacerlo por escrito, en cambio, si lo hacía un Ministro de Estado, su respuesta debía ser verbal.

La Constitución de 1980 establece una norma distinta. En efecto, la disposición vigente desliga 'a la persona del Presidente de la República de la obligación de responder a la Cámara, trasladando dicha tarea al "Ministro de Estado que corresponda...". Con esto, el Presidente de la República se transforma en el destinatario de los acuerdos u observaciones fiscalizadoras, en tanto que los Secretarios de Estado son, en definitiva, los responsables ante la Cámara de evacuar la respectiva respuesta dentro de plazo. Además, al no señalar la Constitución la forma de dar respuesta, cabe sostener que ésta puede efectuarse verbalmente o por escrito.

La determinación del Ministro de Estado que debe evacuar la respuesta no ha quedado del todo establecida en la norma constitucional por cuanto ella sólo se limita a señalar que la obligación es del "Ministro de Estado que corresponda" y, según



se dejó constancia en las Actas de la Comisión de Estudios de la Constitución de 1980, esta expresión no se refiere necesariamente al Ministro titular de la cartera afectada por el acuerdo u observación de la Cámara, sino que bien puede tratarse de un Ministro de Estado designado especialmente para cumplir la función de evacuar las respuestas a la Cámara de Diputados. Sin embargo, la aparente vaguedad de la frase empleada por la norma en estudio, no es tal y ella tiene su justificación en que, por tratarse de una norma de carácter constitucional no podía ella entrar a reglamentar a qué Ministro corresponderá, en definitiva, la obligación de responder. Esta determinación es más propia de una ley o de un decreto, que de un texto constitucional.

Además, concordando lo anterior con la disposición del artículo 33, inciso tercero, de la Constitución de 1980 que señala que: "El Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional.", resulta más evidente aún que el Ministro de Estado que corresponde puede ser, tanto el de la cartera respectiva, como uno designado especialmente para ejercer dichas funciones.

Otra de las innovaciones que establece la Carta de 1980 en relación a las obligaciones del sujeto fiscalizado se refiere al establecimiento de un plazo dentro del cual debe entregarse la respuesta a la Cámara de Diputados. En virtud de la norma vigente, el Gobierno debe dar respuesta a la Cámara "dentro de treinta días".

La finalidad que se tuvo en cuenta al establecer el plazo fue que la atribución fiscalizadora que se entregaba a la Cámara de Diputados no fuera una cuestión meramente nominal. De este modo, se creó un mecanismo que, además de ser imperativo en cuanto a la obligación de responder a los acuerdos y observacio-



nes de la Cámara, fuera eficaz, ya que precisamente una de las causas de inoperancia de la facultad fiscalizadora en la Constitución de 1925, era la dificultad para establecer cuando se dejaba de cumplir por la autoridad requerida la obligación de responder a la Cámara; es decir, cuándo se configuraba plenamente una infracción por parte del Ministro o del funcionario obligado a dar respuesta. La Constitución de 1925 no fijaba para ello ningún plazo u oportunidad.

Pensamos que al establecerse este plazo a nivel constitucional, si el Ministro demuestra una actitud renuente y no evacúa su respuesta dentro de él, se configuraría una infracción del mismo rango, suficiente para que la misma Cámara entable a su respecto una acusación constitucional basada en el incumplimiento de la Constitución.

Por último, debemos señalar que la obligación del Gobierno frente a los acuerdos u observaciones que le transmite la Cámara, se entiende cumplida por el solo hecho de entregar una respuesta dentro del plazo. Al respecto se dejó constancia en las Actas de la Comisión de Estudios de la Constitución de 1980 y así se ha entendido en la práctica, de que la obligación consiste en dar materialmente una respuesta. La norma constitucional no se refiere ni a su contenido ni a su extensión, por lo tanto, cualquier respuesta material implica cumplimiento cabal de la obligación.

No obstante, preciso es señalar que no por el hecho de dar respuesta el funcionario quedará del todo indemne, ya que si bien es políticamente irresponsable ante la Cámara y literalmente puede haber entregado una respuesta, puede ocurrir que, a juicio de la propia Cámara, su respuesta no sea satisfactoria y se compruebe que las críticas u observaciones que se formularon al Gobierno han sido justificadas por haberse cometido actos contrarios a la Constitución y a las leyes. Entonces, la Cámara



tendría razones suficientes para entablar una acusación constitucional, de acuerdo al artículo 48, No. 2, de la Carta Fundamental.

Ahora bien, en relación a los entes y funcionarios del Gobierno que pueden ser fiscalizados políticamente por la Cámara Baja, debemos hacer ciertas distinciones. El artículo 48, No. 1, habla de "actos del Gobierno" y para comprender el verdadero sentido y amplitud de esta norma, preciso es definir qué se entiende por "Gobierno".

Gobierno, según su sentido natural y obvio, es la "acción y efecto de gobernar o gobernarse" y gobernar es "mandar con autoridad o regir una cosa". (55)

La Ciencia Política concibe al Gobierno de la siguiente manera: "...el Gobierno es la dirección suprema y control de la administración estatal, así como la conducción de la política global del Estado." (56) Esta definición se refiere al Gobierno como el ejercicio del poder supremo del Estado; sin embargo, en sentido restrictivo, el Gobierno es tratado por la Ciencia Política como el ejercicio de uno de los poderes o funciones del Estado, cual es la Función Ejecutiva. En este sentido, el Gobierno abarca una tarea administradora y una política.

En virtud de la primera, el Gobierno tiende, en términos generales, a la satisfacción concreta de las necesidades colectivas (sea directa o indirectamente) a través del ejercicio de potestades de poder público.

En virtud de la segunda, corresponde al Gobierno la toma de decisiones ante situaciones nuevas y únicas, no subsumibles en normas o precedentes, que tienden a la dirección suprema y general del país de acuerdo a los grandes intereses nacionales.

En un Sistema Presidencial como el nuestro, el Gobierno está

---

(55) Diccionario de la Real Academia de la Lengua, p. 721.

(56) Abendroth, Wolfgang y otro, Introducción a la Ciencia Política (Barcelona, Editorial Anagrama, 1971) p. 183.



entregado al Presidente de la República, quien ejerce la función política y administrativa conjuntamente con los Ministros de Estado. Estos funcionarios, que son sus colaboradores directos e inmediatos en dicha tarea, son nombrados por el propio Presidente y son de su exclusiva confianza. En el ejercicio de esta función, la autoridad del Presidente de la República se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes. (57)

En consecuencia, hechas las precisiones anteriores, podemos decir que sólo los actos del Presidente de la República, que es la autoridad máxima del Gobierno y los de sus colaboradores en el desarrollo de la función político-administrativa del país, pueden ser objeto de fiscalización parlamentaria. De acuerdo a las normas pertinentes de la Constitución de 1980, la función administrativa se desarrolla por medio de personas jurídicas administrativas, a saber el Fisco, las Municipalidades y otras entidades con características propias como las instituciones semifiscales, las empresas estatales y los organismos dotados de autonomía, por lo tanto, los colaboradores a que nos referimos son, jerárquicamente, los Ministros de Estado y los Jefes Superiores de dichas personas jurídicas administrativas.

En concordancia con lo expuesto, la Ley No. 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, señala en su artículo 10. que: "El Presidente de la República ejerce el Gobierno y la Administración del Estado con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las Leyes. La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la

---

(57) Constitución Política de la República de Chile de 1980, artículos 24, 32 y 33.



función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley."

A lo dicho, sin embargo, debemos hacer una salvedad que consiste en excluir como objeto de fiscalización de parte de la Cámara de Diputados aquellos actos que emanan de los organismos dotados de autonomía en cuanto a las políticas del Gobierno, como son, por ejemplo, el Banco Central y la Contraloría General de la República, ya que obviamente los actos de dichos órganos por ser totalmente autónomos no quedan comprendidos dentro del concepto Gobierno. Lo mismo ocurre, a nuestro juicio, en el caso de las Municipalidades respecto de las cuales no puede la Cámara Baja ejercer su atribución fiscalizadora y ello porque a pesar de que la Constitución de 1980 las trata en el título "Gobierno y Administración Interior del Estado", ellas tienen un sistema propio de fiscalización política que está entregado al Alcalde, al Concejo y a las Unidades Municipales. (58)

Finalmente, cabe recordar que los actos del Gobierno y de los órganos que forman parte de la Administración, sea que se fiscalicen o no por la Cámara de Diputados, siempre se encuentran sujetos al control que realiza la Contraloría General de la República, de acuerdo al artículo 87 y siguientes de la Constitución y, por cierto, al conocimiento de los Tribunales Ordinarios de Justicia, a quienes la Carta Fundamental entrega la plenitud de la jurisdicción.

#### 2.4. Temporalidad de la fiscalización.

Otro aspecto que se presenta en relación al tema de la

---

(58) Ley No. 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, de 31 de marzo de 1988, artículo 42 modificado por la Ley No. 19.130 de 19 de marzo de 1992.



fiscalización de los actos del Gobierno, dice relación con la circunstancia de si pueden o no fiscalizarse actos ejecutados por Gobiernos anteriores y cuyas autoridades no se encuentran en actual ejercicio al momento de practicar la fiscalización.

Al respecto pensamos que es evidente que sólo pueden fiscalizarse actos de Gobiernos en ejercicio y no los realizados en administraciones pasadas. Esto resulta obvio si se piensa, por una parte, que los acuerdos u observaciones que adopta y sugiere la Cámara Fiscalizadora deben responderse por el Ministro respectivo, entonces, ¿cuál sería este Ministro si se pretendiera fiscalizar actos de un Gobierno pasado?

Por otra parte, según veremos, la fiscalización política puede originar eventualmente un juicio político o acusación constitucional contra el funcionario responsable, entonces, ¿cómo podría llevarse a efecto la acusación constitucional respecto de una autoridad no en ejercicio? Esto sólo podría ocurrir en el caso de los ex Presidentes de la República hasta seis meses después de expirado su mandato y en el caso de los ex Ministros de Estado, ex Intendentes y ex Gobernadores hasta tres meses después de la expiración en su cargo. (59)

Otro argumento sobre la temporalidad de la fiscalización que podemos aplicar, no obstante su referencia puntual a la acusación constitucional y al cambio de Gobierno ocurrido el año 1990, dice relación con el principio de que nadie puede ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que le señale la ley y que se halle establecido con anterioridad por ésta. Este principio lo recoge la Ley No. 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, respecto de la acusación constitucional al establecer en su artículo 3o. transitorio, que las acusaciones constitucionales sólo podrán formularse con

---

59) Constitución Política de la República de Chile de 1980, artículo 48, No. 2.





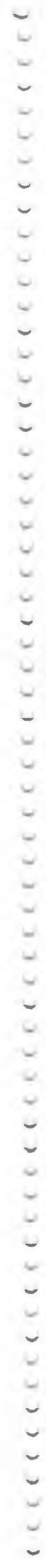
motivo de actos realizados a contar del 11 de marzo de 1990. Dicha norma se debe a que en esa fecha entró en funciones el Congreso Nacional, cuyas Cámaras son el órgano llamado a resolver sobre las acusaciones constitucionales. En efecto, durante el período anterior y hasta que entrara en funciones el Senado y la Cámara de Diputados no fue aplicable el Capítulo V de la Constitución, sobre el Congreso Nacional (con excepción de ciertas disposiciones no atinentes a esta materia) y dentro de dicho capítulo se encuentra el artículo 48, que se refiere a la fiscalización de los actos del Gobierno y a la acusación constitucional.

En virtud de lo expuesto en el párrafo anterior, pensamos que la competencia de la Cámara de Diputados para ejercer sus funciones sólo nace el 11 de marzo de 1990 y puede referirse sólo situaciones o actos realizados con posterioridad a dicha fecha.

Por último y sin perjuicio de que los actos de Gobiernos pasados escapen al ámbito de la fiscalización política de la Cámara Baja, los exfuncionarios de Gobierno quedan siempre sujetos a las normas generales sobre responsabilidad civil y penal por los hechos ejecutados durante el ejercicio de su cargo.

#### 2.5. Efectos de la fiscalización.

Según ya hemos dicho, la fiscalización que ejerce la Cámara de Diputados, consiste única y exclusivamente en la posibilidad de enviar al Presidente de la República acuerdos u observaciones que adopten en relación a actos del Gobierno y que culmina con la respuesta que el Gobierno evacúa a través del Ministro de Estado respectivo.



La finalidad que persigue el mecanismo de fiscalización dentro de nuestro Régimen de Gobierno, no es otra que servir de control a la gestión pública. Lo anterior, puesto que, los acuerdos y observaciones que adopta el órgano fiscalizador no afectan la responsabilidad política de los Ministros y esto constituye el texto básico de una Constitución que afirma el Sistema Presidencial de Gobierno. Además, esta fiscalización parlamentaria tampoco supone la investigación de hechos que son propios del conocimiento de los tribunales de justicia.

Ahora bien, pensamos que un segundo y eventual efecto podría generarse de esta atribución de la Cámara, efecto que se produciría tanto en el caso de que la autoridad requerida no responda en el plazo de treinta días señalado por la Constitución, como en el caso de que la respuesta no sea satisfactoria, ya que la Cámara de Diputados puede apreciar si de la respuesta se derivan o no elementos suficientes para entablar una acusación constitucional en contra del Presidente de la República, de un Ministro de Estado, de un Intendente, de un Gobernador o en fin, de la autoridad responsable de la ejecución de actos contrarios a la Constitución y a las leyes, de acuerdo al artículo 48, No. 2, de la Carta Fundamental.

Esta posibilidad que contempla la Constitución de 1980, se debe a que la disposición relativa a la fiscalización parlamentaria, tal como estaba en la Carta de 1925, resultó inoperante y, para hacerla más efectiva, la Comisión de Estudios de la Constitución de 1980 estimó adecuado el establecimiento de un plazo dentro del cual debían contestarse por el Ministro correspondiente las observaciones que se formularen o los acuerdos que se adoptaran. De este modo, si estando el Gobierno obligado dentro de un plazo legal a contestar, no lo hace, incurre en una infracción de tipo jurídico a la Constitución, que daría lugar a una acusación constitucional o juicio



político. Estableciéndose el plazo, la sanción aparece como evidente, puesto que si existe una infracción constitucional al no respetarse este plazo, obviamente hay lugar a una acusación constitucional.

Ahora bien, si el Gobierno efectivamente evacúa su respuesta dentro de plazo, la Cámara de Diputados estará en condiciones de ver hasta que punto sus críticas u observaciones han sido justificadas y en el caso de que de la respuesta del Gobierno aparezca que hay razones suficientes para entablar una acusación constitucional, la planteará con antecedentes fehacientes.

Sin embargo, a pesar de existir entre la fiscalización política y la acusación constitucional una cierta relación, estrictamente hablando, la fiscalización es algo muy distinto de la acusación constitucional, genera efectos separados, diferentes e independientes de la acusación constitucional y son aquellos a los cuales hace mención el No. 1, del artículo 48, de la Constitución de 1980. Estos efectos, como ya hemos dicho, están básicamente destinados a producir en la opinión pública un factor regulador o de control de la gestión del Gobierno.

Por las razones expuestas, no puede asimilarse la función de fiscalización con la acusación constitucional. Es evidente que la acusación constitucional tiene otra finalidad que la función fiscalizadora de la Cámara, que muchas veces no se traduce en una cuestión de tipo político y la prueba más evidente de ello es que puede hacerse efectiva a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, sujetos totalmente ajenos a la fiscalización parlamentaria.

En este mismo sentido, conviene recordar la distinción que hiciéramos entre la fiscalización política de los actos de Gobierno y la fiscalización de tipo jurídico, cuya proyección es la acusación constitucional, mal llamada, juicio político. En la acusación constitucional está en discusión la corrección



jurídica de la actuación de determinados gobernantes o funcionarios y necesariamente va encaminada a una reparación de la infracción, sea a través de la responsabilidad civil o de la responsabilidad criminal. En cambio, en la fiscalización política se trata de una cuestión de criterio político, de conveniencia o inconveniencia de los actos del Gobierno.

Por último, es interesante observar que la Constitución de 1980, si bien mantuvo virtualmente los mismos términos del No. 2, del artículo 39 de la Carta Fundamental de 1925, cambió el orden de las atribuciones exclusivas de la Cámara. La acusación constitucional pasó a ser la segunda atribución, ya que bien podría ser una eventual consecuencia de la fiscalización de los actos del Gobierno.

#### 2.5.1. Responsabilidad de los sujetos fiscalizados.

La función fiscalizadora tiende a hacer efectiva la responsabilidad del Presidente de la República, de los Ministros de Estado y de determinados funcionarios. Veremos ahora qué tipo de responsabilidad es la que se tiende a hacer efectiva.

Para empezar, haremos una distinción en materia de responsabilidad, ya que la que puede afectar a estos personeros es tanto política como jurídica.

La responsabilidad política de una autoridad se hace efectiva por su gestión netamente política. Ejemplo de ella, es la que se hace efectiva a través de los votos de censura y de las cuestiones de confianza en los Regímenes Parlamentarios o Semiparlamentarios de Gobierno. En este tipo de Gobiernos, el Gabinete no puede gobernar si no cuenta con la confianza del Parlamento y justamente esta necesidad de confianza se hace efectiva a través de la responsabilidad política de los gobernantes que puede traer consigo la pérdida del Poder. En el



Régimen Presidencial, en cambio, no se hace efectiva la responsabilidad política. El Gabinete es de la confianza exclusiva del Presidente de la República. En consecuencia, la responsabilidad política de los Ministros de Estado debe ser siempre ante el Presidente de la República.

#### 2.5.2. Eventual acusación constitucional.

Nuestra Constitución contempla la división del Congreso Nacional en dos Cámaras y le confiere a cada una atribuciones exclusivas. A la Cámara de Diputados, le concede en forma exclusiva la fiscalización de los actos del Gobierno y la facultad de iniciar una acusación constitucional; en tanto que al Senado le corresponde en forma exclusiva, entre otras atribuciones, la de conocer de las acusaciones constitucionales planteadas por la Cámara Baja.

Como vimos en el primer capítulo de este trabajo, la fiscalización establecida en el artículo 39, No. 2, de la Constitución Política de 1925 no produjo un gran efecto práctico, por lo que, para combatir su ineficacia, se empleó, entre otras cosas, el mecanismo de la acusación constitucional. Esta práctica parlamentaria de utilizar la acusación constitucional como si ella fuera una etapa de la fiscalización política, terminó por torcer el sistema, ya que para acusar constitucionalmente los parlamentarios se basaban en los conceptos de "abuso y desviación del poder", dando así un sentido político a las infracciones constitucionales que se cometieron durante los últimos Gobiernos que rigieron a Chile bajo el imperio de la Constitución de 1925. Se confundió, en definitiva, el control político con el control jurídico de los actos del Gobierno.



Para poner en evidencia la equivocada interpretación que, a nuestro juicio, se hizo de la fiscalización y de la acusación constitucional durante la vigencia de la Constitución de 1925, nos hemos referido a la acusación constitucional como un eventual efecto que podría generarse del ejercicio de la atribución fiscalizadora y no como una consecuencia obligada de esa atribución. Hemos dicho en reiteradas oportunidades a lo largo de este trabajo, que el objeto que persigue la fiscalización es criticar desde un punto de vista político, la conveniencia o inconveniencia de un acto del Gobierno y el efecto que pretende es que sea la opinión pública del país la que, en definitiva, juzgue. Sólo en carácter de eventual podría generarse una acusación constitucional y ello ocurriría si la autoridad requerida por el acuerdo de la Cámara no responde en el plazo señalado por la Constitución, o si la respuesta evacuada no es satisfactoria para la Cámara por estimar que se han ejecutado actos contrarios a la Constitución y a las leyes. Estas dos posibilidades podrían constituir causal suficiente para iniciar una acusación constitucional en contra de la autoridad responsable, de acuerdo al artículo 48, No. 2, de la Carta Fundamental.

En un Sistema de Gobierno Presidencial las responsabilidades que se hacen efectivas a través del juicio político, son todas por delitos, ya sea por actos de la Administración en que se haya comprometido gravemente el honor y seguridad del Estado, llamados delitos constitucionales; de los Ministros de Estado por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, etcétera; de los magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República, por notable abandono de sus deberes; etcétera y, si se revisa la legislación penal, se observa que todos estos hechos están configurados como delitos penales.



El juicio político persigue la destitución del funcionario acusado por la Cámara Baja y su posterior enjuiciamiento por el tribunal competente. La destitución no es ni el objetivo ni el efecto deseado por la fiscalización política, ella nace en Chile con la Constitución de 1925 para hacer efectiva la responsabilidad jurídica, en los mismos términos que la contempla la Constitución Norteamericana. Si ella hubiera sido destinada a hacer efectiva la responsabilidad política no habría podido existir en Chile un Sistema Presidencial de Gobierno, ya que los Ministros por su gestión política sólo responden ante el Presidente de la República y si dicha institución hiciera efectiva la responsabilidad de tipo político, ello significaría desvirtuar la esencia del sistema ya que los Ministros dejarían de ser de la exclusiva confianza del Presidente de la República.

No obstante lo anterior, la irresponsabilidad política muchas veces trae aparejadas responsabilidades de tipo jurídico y eso es lo que debe perseguirse por intermedio de un juicio político. Si se pretende tener un Régimen Presidencial de Gobierno no se puede determinar un sistema para hacer efectiva la responsabilidad política de los Ministros y del Presidente de la República pero si se debe considerar un juicio político para hacer efectiva su responsabilidad jurídica en el sentido penal, civil y administrativo.



CAPITULO III

APLICACION PRACTICA DE  
LA FACULTAD FISCALIZADORA A PARTIR  
DE MARZO DE 1990.



## 1. VÍAS DE FISCALIZACIÓN UTILIZADAS.

Hemos querido dedicar este último capítulo a analizar la manera como se ha ejercido por la Cámara de Diputados la atribución fiscalizadora que la Constitución y sus normas complementarias le confieren.

Antes, sin embargo, recordaremos cuáles son las vías de fiscalización política de que está dotada tanto la Cámara como sus integrantes.

En primer término, la Constitución Política de 1980, en su artículo 48, No. 1, inciso primero, atribuye la función fiscalizadora de los actos del Gobierno, en forma exclusiva a la Cámara de Diputados, quien para ejercerla puede, con el voto de la mayoría de sus miembros presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmiten al Presidente de la República.

A continuación, el mismo artículo consagra el derecho de cada diputado para solicitar determinados antecedentes al Gobierno, siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara.

Por otra parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados, en el título "De la fiscalización de los actos del Gobierno", junto con repetir las normas constitucionales ya vistas, agrega en su artículo 302 una tercera vía de fiscalización que denomina "De las observaciones formuladas por los Diputados". En virtud de esta disposición, los diputados pueden formular al Presidente de la República observaciones sobre la conveniencia o inconveniencia de los actos del Gobierno y peticiones de antecedentes de carácter público. A diferencia de las vías referidas precedentemente, para ejercer este derecho los diputados no tienen limitación alguna en cuanto a quórum, siendo único requisito que ellas sean formuladas por escrito.



Finalmente, otra de las vías de fiscalización parlamentaria es la que contemplan los artículos 9 y 10 de la Ley No. 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. En virtud de esta norma las Cámaras del Congreso Nacional pueden solicitar informes y antecedentes específicos a los organismos de la Administración del Estado.

Ahora bien, hecho este alcance acerca de los medios institucionales para fiscalizar los actos del Gobierno, veremos que lo que realmente ocurre en torno a esta atribución, dista mucho de lo literalmente consagrado en la Constitución de 1980.

En efecto, la fiscalización de los actos del Gobierno se lleva a cabo primordialmente y casi en forma exclusiva por los medios conferidos no en la Constitución Política sino que en sus normas complementarias, como son la Ley Orgánica del Congreso Nacional y el Reglamento de la Cámara de Diputados.

Esta práctica parlamentaria obedece, a nuestro criterio, a diversos motivos que pasamos a analizar:

1. En relación al Quórum:

Como hemos visto, tanto para la fiscalización que corresponde ejercer a la Cámara de Diputados, en virtud del inciso primero del artículo 48, No. 1, de la Constitución, como para la que puede ejercer cada diputado, en virtud del inciso segundo de la misma norma, la Carta Fundamental exige que la moción de fiscalización cuente con un determinado quórum para prosperar. En el caso de la Cámara, el quórum mínimo está constituido por la mayoría de los diputados presentes en la sesión y, en el caso de los diputados, actuando individualmente, su proposición requiere como mínimo el voto favorable de un tercio de los miembros presentes, situación que no deja de ser difícil si tomamos



en cuenta que partidos de Gobierno y de Oposición pueden negarse apoyo si la moción perjudica sus propios intereses de Partido. En cambio, los mecanismos para formular observaciones y recabar antecedentes de la autoridad gubernativa contemplados en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y en el Reglamento de la Cámara de Diputados, nada señalan en cuanto a quórum; muy por el contrario, el trámite es muy simple y consiste en redactar una minuta detallando cuales son los antecedentes que se requieren de la autoridad o las observaciones que a ella se formulan y acercarse a la Oficina de Partes de la Cámara en el caso del artículo 302 del Reglamento o bien a la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, en el caso del artículo 9 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Si a lo anterior agregamos que los resultados que se obtienen por estas vías son idénticos en cuanto a la recepción de la respuesta, fácil es imaginar porqué los diputados acuden a estos mecanismos en vez de emplear los que contempla la Constitución.

2. En relación a la Oportunidad:

Para fiscalizar a través de los medios establecidos en el artículo 48 de la Constitución, preciso es que la Cámara de Diputados se encuentre en tiempo de sesiones, sea en época de legislatura ordinaria o extraordinaria, ya que la propia norma habla de miembros presentes; es decir, presentes en la respectiva sesión. En cambio, para ejercer las facultades fiscalizadoras que contemplan la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y el Reglamento de la Cámara de Diputados, no se requiere que la Cámara esté en período de sesiones y menos aún que la solicitud de antecedentes u

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100

observaciones sea anunciada en alguna sesión, bastando sólo que el Diputado o grupo de Diputados envíe su solicitud a la Oficina de Partes o a la de Informaciones, según corresponda, de lo cual sólo se deja constancia en los Boletines de la Cámara.

3. En relación a los efectos:

Es en este punto donde, a nuestro juicio, radica una de las mayores confusiones sobre la fiscalización de los actos del Gobierno. Como ya dijimos, los efectos de la fiscalización por medio de las vías no constitucionales son idénticos a los que pueden esperarse del ejercicio de la atribución de acuerdo al artículo 48 de la Constitución, sólo en cuanto a la recepción de la respuesta. En la práctica y desde la entrada en funciones del Congreso Nacional, nunca ha dejado de responderse una solicitud enviada a la autoridad en virtud del artículo 9 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, o en virtud del artículo 302 del Reglamento. No obstante y para ser precisas, necesario es advertir que si bien se han respondido todos los oficios enviados en virtud de las normas recién citadas, ello no ha ocurrido dentro del plazo constitucional de 30 días y menos aún en un plazo breve. Ante esta realidad, nada efectivo puede hacer el diputado o grupo de diputados requirentes, ya que las normas en cuya virtud han actuado no establecen plazo para el funcionario requerido. Por último, en cuanto al principal efecto que la atribución fiscalizadora de los actos del Gobierno debe obtener, esto es, una repercusión política sobre la conveniencia o inconveniencia de dichos actos ante la opinión del país, resulta evidente que no es lo mismo en cuanto a su autoridad y peso un acuerdo u



observación adoptado por mayoría en la Cámara de Diputados o una petición de antecedentes formulada por un tercio de los miembros de esa Cámara que un oficio firmado por el Jefe de la Oficina de Informaciones de la Cámara o firmado por un diputado o grupo de diputados, invocando una norma de rango reglamentario.

4. En relación al control de su procedencia:

Otro de los motivos que ha influido en esta práctica de los diputados, es la ausencia de control sobre el contenido de la solicitud de antecedentes u observaciones que formulan; es decir, sobre su procedencia. Es corriente que el parlamentario por servir los intereses del distrito que le ha dado el voto, actúe formulando una petición de antecedentes al Gobierno sobre diversas materias de carácter local y ajenas por completo a una verdadera misión fiscalizadora, petición que tiene en la legislación el tratamiento de un acto de fiscalización, calificación que por lo demás no consideramos adecuada. Además, no obstante que el inciso segundo, del artículo 302, del Reglamento de la Cámara de Diputados, faculta al Presidente de esa Corporación para suspender la tramitación de las peticiones y observaciones formuladas por los diputados cuando ellas no se conforman con lo establecido en el inciso primero de la norma o su forma merezca reparos fundados, esta facultad, en la práctica, pocas veces se ha ejercido. Prueba de lo anterior es el Oficio No. 30-23 de 02/09/91 enviado por el Ministro Secretario General de Gobierno, Sr. Enrique Correa Ríos, al Presidente de la Cámara de Diputados, Sr. José Antonio Viera-Gallo, mediante el cual le solicita que ejerza la referida facultad a fin de evitar oficios que excedan el



alcance de la norma aludida y contribuir así al" mejor cumplimiento de las obligaciones de las autoridades requeridas, de las facultades fiscalizadoras de esa Corporación y de la armonía que debe existir entre los poderes del Estado." (60)

---

(60) Oficio No. 30 - 23 de 2 de septiembre de 1991 enviado por el Ministerio Secretaría General de Gobierno a la Cámara de Diputados.



## 2. LABOR DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS.

Nos referiremos, en último término, a la labor que han desarrollado a partir de marzo de 1990 las Comisiones Investigadoras nombradas por la Cámara de Diputados, entidades que como ya hemos visto, derivan justamente de la práctica parlamentaria.

No entraremos aquí a calificar su constitucionalidad, materia ya tratada, sino que nos limitaremos a señalar que estas Comisiones son entidades nombradas por la Cámara de Diputados para el estudio e investigación de ciertos hechos considerados como de relevancia e interés nacional, en virtud de la facultad genérica de dicha Corporación para nombrar Comisiones Especiales.

Es así como la Cámara de Diputados en diversas oportunidades y ante hechos que ha considerado pertinentes investigar por su trascendencia para el país, ha nombrado Comisiones Investigadoras destinadas a recabar la información necesaria y emitir un pronunciamiento o informe final sobre la materia sometida a su investigación.

Con el voto favorable de la mayoría de los diputados presentes en la sesión, la Cámara adopta un acuerdo en el sentido de designar una Comisión Investigadora para que se avoque al estudio de los hechos que se pretenden fiscalizar. Acto seguido, la Cámara fija un plazo a la Comisión para que emita su informe final, plazo que, en general, es de sesenta días. Finalmente, se designan los integrantes de la Comisión.

Una vez constituida la Comisión, ella trabaja con absoluta autonomía de la Cámara, tanto en la elaboración de un plan de trabajo como en las conclusiones finales que adopta.

En el desempeño de la tarea asignada a la Comisión, ella envía oficios a las diversas ramas de la administración que se pretende investigar, a diversos organismos que pudieran aportar



antecedentes útiles a la investigación, realiza visitas inspectivas cuando las estima procedentes y cita a declarar a los funcionarios que estima conveniente para aportar información.

Terminada la investigación, la Comisión redacta un informe para la Cámara dando cuenta del trabajo realizado desde su constitución. Este informe contiene, entre otros, un Capítulo de observaciones en que generalmente se enuncian las principales causas de las anormalidades investigadas y un Capítulo de conclusiones en el que generalmente se solicita a la Cámara la aprobación de ciertas medidas a adoptar, como por ejemplo, el envío de oficios a las autoridades que estiman competentes para conocer de las responsabilidades que pudieran derivarse de los hechos investigados por la Comisión Investigadora.

Las Comisiones Investigadoras designadas por la Cámara de Diputados durante 1990 para la fiscalización de ciertos hechos de relevancia nacional, han sido, entre otras, las siguientes: Comisión Investigadora para estudiar la situación financiera de Televisión Nacional de Chile, designada con fecha 10 de abril de 1990; Comisión Investigadora para estudiar el giro de sumas de dinero realizado por el Ejército, designada con fecha 18 de septiembre de 1990; Comisión Investigadora para estudiar el sistema tarifario de las Compañías de Teléfonos que operan en el país, designada con fecha 6 de noviembre de 1990 y, Comisión Investigadora para estudiar la gestión financiera de los organismos de la Administración Central y Descentralizada del Estado y de las Corporaciones Municipales, designada con fecha 6 de noviembre de 1990.



## CONCLUSIONES

Del estudio efectuado, las siguientes son algunas de las conclusiones a que hemos llegado en relación tanto a la actual consagración de la facultad fiscalizadora de los actos del Gobierno en la Constitución de 1980 y normas complementarias, como a la aplicación práctica que de ella está haciendo el órgano fiscalizador.

Después de analizada la facultad fiscalizadora desde una perspectiva histórico-institucional, nos atrevemos a decir que la Constitución Política de 1980 ha buscado el equilibrio entre el órgano fiscalizador y el fiscalizado a través de un sistema de "contrapesos y balances", que no existía en los anteriores Estatutos Constitucionales. Este sistema, que pretende impedir la arbitrariedad del Ejecutivo en su gestión de Gobierno, utiliza diversos mecanismos de control que son ejercidos por los distintos órganos a los cuales la misma Carta Fundamental entrega la tarea de velar por la legalidad y corrección del órgano de Gobierno.

En su Capítulo V, la Constitución de 1980, consagra dos de estos mecanismos en favor del Congreso Nacional, uno, denominado Facultad Fiscalizadora de los Actos del Gobierno y otro, llamado Juicio Político o Acusación Constitucional. En nuestro trabajo nos hemos referido exclusivamente a la función fiscalizadora de los actos del Gobierno.

Esta facultad fiscalizadora está entregada por la Constitución Política de la República en forma exclusiva a la Cámara de Diputados, lo que arroja, a nuestro juicio, dos consecuencias muy importantes que nada tienen que ver con la eventual acusación constitucional que se pretende atribuir como efecto necesario de dicha fiscalización.



Desde luego, genera un lugar válido de debate político dentro del país lo que estimamos altamente conveniente puesto que cuando no existe este lugar el debate político tiende a trasladarse a otros sitios donde no debe existir, como a los Tribunales de Justicia, a la Iglesia, etcétera, y ello tiende a estimarse legítimo desde el momento en que no hay órganos válidos para este debate.

La segunda consecuencia que se deriva de la fiscalización parlamentaria, es la de un control de los actos del Gobierno por parte de la opinión pública, control que puede no tener ningún efecto jurídico o directo pero que posee un enorme efecto político y eventuales efectos jurídicos indirectos que pueden generares precisamente a partir de ese efecto político.

Consideramos que la fiscalización que puede ejercer la Cámara de Diputados en el sentido de adoptar acuerdos o de sugerir observaciones que se transmiten al Presidente de la República, aunque no engendrara la posibilidad de una acusación constitucional como efecto directo, da lugar a un tipo de control político de los actos de Gobierno de extraordinaria importancia en una sociedad de derecho y democrática.

Por otra parte, según hemos visto, de la disposición del artículo 48 No. 1 de la Constitución, se deriva una de las bases fundamentales del Régimen Presidencial de Gobierno, precisamente al delimitar dicha norma la responsabilidad política de los Ministros de Estado. En efecto, la fiscalización parlamentaria, según los términos de la norma vigente, no afecta la responsabilidad política de los Ministros de Estado sino que tiende esencialmente a una confrontación de criterios ante un árbitro, cual es la opinión pública, que estará atenta y vigilante a los resultados que arroje dicha fiscalización.

Respecto de los efectos que la facultad fiscalizadora ha producido desde su consagración, la historia constitucional nos



ha demostrado que si bien se contemplaba en todos los textos constitucionales la facultad de fiscalizar los actos de Gobierno, lo cierto es que su ejercicio nunca produjo los efectos deseados y, en general, ello se debió a que las normas que la regulaban tenían grandes vacíos y limitaciones que no permitían a los diputados cumplir adecuadamente su función fiscalizadora y que muchas veces fueron llenados por medio de prácticas abiertamente inconstitucionales e interpretaciones bastante dudosas y alejadas del espíritu del constituyente.

Frente a esta realidad histórica, al redactarse la Carta Fundamental de 1980, el constituyente junto con mantener la fiscalización de parte de la Cámara de Diputados a través de acuerdos y observaciones dirigidas al Presidente de la República, buscó un mecanismo que diera mayor eficacia a la norma. Este mecanismo opera al establecerse, por una parte, que es obligación del Gobierno dar respuesta por medio del Ministro de Estado correspondiente y, por otra, que ello debe hacerse dentro del plazo de 30 días, plazo que expresamente se contempla en la norma constitucional vigente y que en la actualidad permitiría a los diputados iniciar una acusación constitucional en contra del Ministro rebelde, dado que la omisión de respuesta dentro de plazo es una verdadera infracción de norma constitucional.

En relación a los sujetos a quienes corresponde la función fiscalizadora, la Constitución contempla el ejercicio de la fiscalización en forma exclusiva por la Cámara Baja, sea que actúe como Corporación por la mayoría de sus miembros presentes o bien, a través de la petición que formula uno o algunos de sus integrantes con el apoyo de un tercio de los miembros presentes.

La participación del Senado en la tarea fiscalizadora de los actos del Gobierno está expresamente prohibida. El constituyente quiso excluir a esa Corporación de la labor política de manera que tuviera frente al Ejecutivo la suficiente independencia e



imparcialidad para ser un órgano asesor que lo aconsejara con objetividad y prudencia y ello resulta incompatible con la labor de fiscalización política. No obstante lo dicho, el Senado puede dedicar sesiones a discutir asuntos de interés nacional, derecho que no se le puede negar, menos aún si pensamos que cualquier ciudadano tiene ese derecho. Pretender negarle al Senado dicho derecho, como lo hacía el primitivo texto de la Constitución de 1980, habría significado coartar la libertad de expresión de tan altos representantes de la Nación en quienes está delegado parte del ejercicio de la soberanía nacional. Es así, entonces, como mediante la discusión de un asunto de interés nacional, el Senado puede incidir en la forma de actuar del Gobierno que, frente a la opinión de esta alta tribuna, puede reconsiderar sus puntos de vista y actuaciones tal como si hubiera recibido un acuerdo u observación de la Cámara de Diputados. Lo cierto es, sin embargo, que al Senado le está expresamente prohibido adoptar acuerdos o sugerir observaciones que impliquen fiscalización.

En último término, creemos necesario advertir una seria deficiencia observada de la práctica parlamentaria actual, deficiencia que a nuestro juicio emana principalmente de la reglamentación que se ha hecho de la facultad constitucional de fiscalizar. Si bien la Constitución Política consagró la facultad fiscalizadora de la Cámara Baja acompañada de la exigencia de ciertos quórum para hacer de ella una institución seria que no se prestara para abusos partidistas, lo cierto es que la legislación complementaria, esto es, la Ley No. 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y el Reglamento de la Cámara de Diputados, han venido a flexibilizar la norma constitucional al ser poco exigentes en requisitos de quórum, con lo que han abierto el camino a los diputados para usar y abusar de los medios de fiscalización, no siempre con fines



fiscalizadores. En efecto, muchos de los parlamentarios pretenden en forma abusiva y permanente, a través de oficios, que en virtud del artículo 302 del Reglamento de la Cámara de Diputados se llaman "de fiscalización", ejercer funciones de patronos locales de sus distritos electorales, buscando que la autoridad actúe en su beneficio. Esta práctica parlamentaria es extraordinariamente peligrosa y está desvirtuando la auténtica función fiscalizadora, puesto que ésta para encontrar una verdadera respuesta y efecto en la autoridad y en la opinión pública debe ser ejercida en forma seria y responsable. De otro modo, se hace prácticamente imposible a los Ministros de Estado y a los Jefes de Servicio llevar adelante sus políticas de Gobierno y de Administración por hallarse en todo momento sometidos a este "bombardeo" por parte de la Cámara de Diputados.

Creemos que la solución que debe implementarse para evitar la declinación y degeneración de la facultad fiscalizadora consiste en buscar la armonía entre la norma matriz; es decir, el artículo 48, No. 1, de la Constitución Política y la legislación complementaria, dando a los conceptos contenidos en las normas de carácter reglamentario un sentido unívoco que evite ambigüedades e interpretaciones que lleven a las prácticas actuales.



BIBLIOGRAFIA

- (1) Abendroth, Wolfgang y otro  
Introducción a la Ciencia Política  
Barcelona, Editorial Anagrama, 1971
- (2) Alessandri Palma, Arturo  
Recuerdos de Gobierno  
Santiago, Editorial Nascimento, 1967
- (3) Anales del Congreso Nacional  
Informe evacuado por la Comisión Investigadora de la  
Cámara de Diputados el 5 de diciembre de 1890.
- (4) Actas Oficiales de las Sesiones de la Comisión de  
Estudios de la Constitución de 1925  
Santiago, Imprenta Universo, 1925
- (5) Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva  
Constitución Política de la República, Sesiones No. 319,  
327, 339, 340, 341, 342 y 353  
Santiago, Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, 1981
- (6) Andrade Geiwitz, Carlos  
Reforma de la Constitución Política de la República de  
Chile de 1980  
Santiago, Editorial Jurídica, 1990
- (7) Boletines de Sesiones de la Cámara de Diputados  
Congreso Nacional, 1990
- (8) Bulnes Aldunate, Luz  
Los Senadores y la Fiscalización de los Actos de Gobierno  
XX Jornadas de Derecho Público  
Valparaíso, Editorial Edeval, 1990
- (9) Bravo Lira, Bernardino  
Historia de las Instituciones Políticas de Chile e  
Hispanoamérica  
Santiago, Editorial Jurídica, 1986
- (10) Bravo Lira, Bernardino  
De Portales a Pinochet  
Santiago, Editorial Jurídica, 1985
- (11) Bidart Hernández, José  
Atribución Exclusiva de la Cámara de Diputados en la  
Fiscalización de la Administración  
XV Jornadas Chilenas de Derecho Público  
Valparaíso, Editorial Edeval, 1985



- (12) Carrasco Albano, Manuel  
Comentarios sobre la Constitución Política de 1833  
Valparaíso, Imprenta El Mercurio, 1858
- (13) Constitución de 1833
- (14) Constitución de 1925
- (15) Cea Egaña, José Luis  
Fiscalización Parlamentaria de los Actos de Gobierno, en  
Revista de Ciencia Política, vol. II  
Santiago, Imprenta del Instituto de Ciencia Política de  
la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1979
- (16) Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española  
Madrid, Editorial Espasa - Calpe, 1984
- (17) Eyzaguirre, Jaime  
Historia Constitucional de Chile  
Santiago, Editorial Universitaria, 1959
- (18) Edwards Vives, Alberto  
La Fronda Aristocrática  
Santiago, Editorial Ercilla, 1936
- (19) Ewertz Scheuch, Ernesto  
Memoria de Grado titulada Reglamento de las Cámaras,  
necesidad de su reforma  
Santiago, Imprenta Fiscal de la Penitenciaría, 1922
- (20) Góngora Del Campo, Mario  
Ensayo Histórico sobre la noción de Estado en Chile en  
los siglos XIX y XX  
Santiago, Ediciones La Ciudad, 1981
- (21) Hunneus Zegers, Jorge  
La Constitución ante el Congreso  
Santiago, Imprenta Los Tiempos, 1879 - 1880
- (22) Lastarria, José Victorino  
La Constitución Política Comentada  
Valparaíso, Imprenta del Comercio, 1856
- (23) Ley de Reforma Constitucional de 24 de octubre de 1874
- (24) Ley No. 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades  
Diario Oficial, 31 de marzo de 1988
- (25) Ley No. 19.130, modifica Ley No. 18.695, Orgánica  
Constitucional de Municipalidades  
Diario Oficial, 19 de marzo de 1992



- (26) Ley No. 13.609, crea Oficinas de Información de la Cámara de Diputados y del Senado  
Diario Oficial, 25 de octubre de 1959
  
- (27) Ley de Reforma Constitucional No. 18.825  
Diario Oficial, 17 de agosto de 1989
  
- (28) Ley No. 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional  
Diario Oficial, 5 de febrero de 1990
  
- (29) Ley No. 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado  
Diario Oficial, 5 de diciembre de 1986
  
- (30) Navarro Beltrán, Enrique  
La Facultad Fiscalizadora de la Cámara de Diputados  
XXI Jornadas de Derecho Público  
Santiago, Folleto Facultad de Derecho Universidad de Chile, 1991
  
- (31) Oficio No. 30 - 23 de 2 de septiembre de 1991 del Ministerio Secretaría General de Gobierno
  
- (32) Pfeffer Urquiaga, Emilio  
Manual de Derecho Constitucional  
Santiago, Editorial Jurídica Ediar Conosur, 1987 - 1990
  
- (33) Reglamento de la Cámara de Diputados
  
- (34) Silva Vargas, Fernando  
Historia de Chile  
Santiago, Editorial Universitaria, 1974
  
- (35) Silva Bascuñán, Alejandro  
Tratado de Derecho Constitucional  
Santiago, Editorial Jurídica, 1963
  
- (36) Soto Kloss, Eduardo  
Bases Constitucionales de la Administración del Estado de Chile  
Santiago, Editorial Jurídica, 1980
  
- (37) Thayer Arteaga, William  
Anales del Instituto de Chile, Notas sobre la Función del Senado en el Régimen Presidencial  
Santiago, Folleto Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 1990



INDICE

INTRODUCCION .....3

CAPITULO I

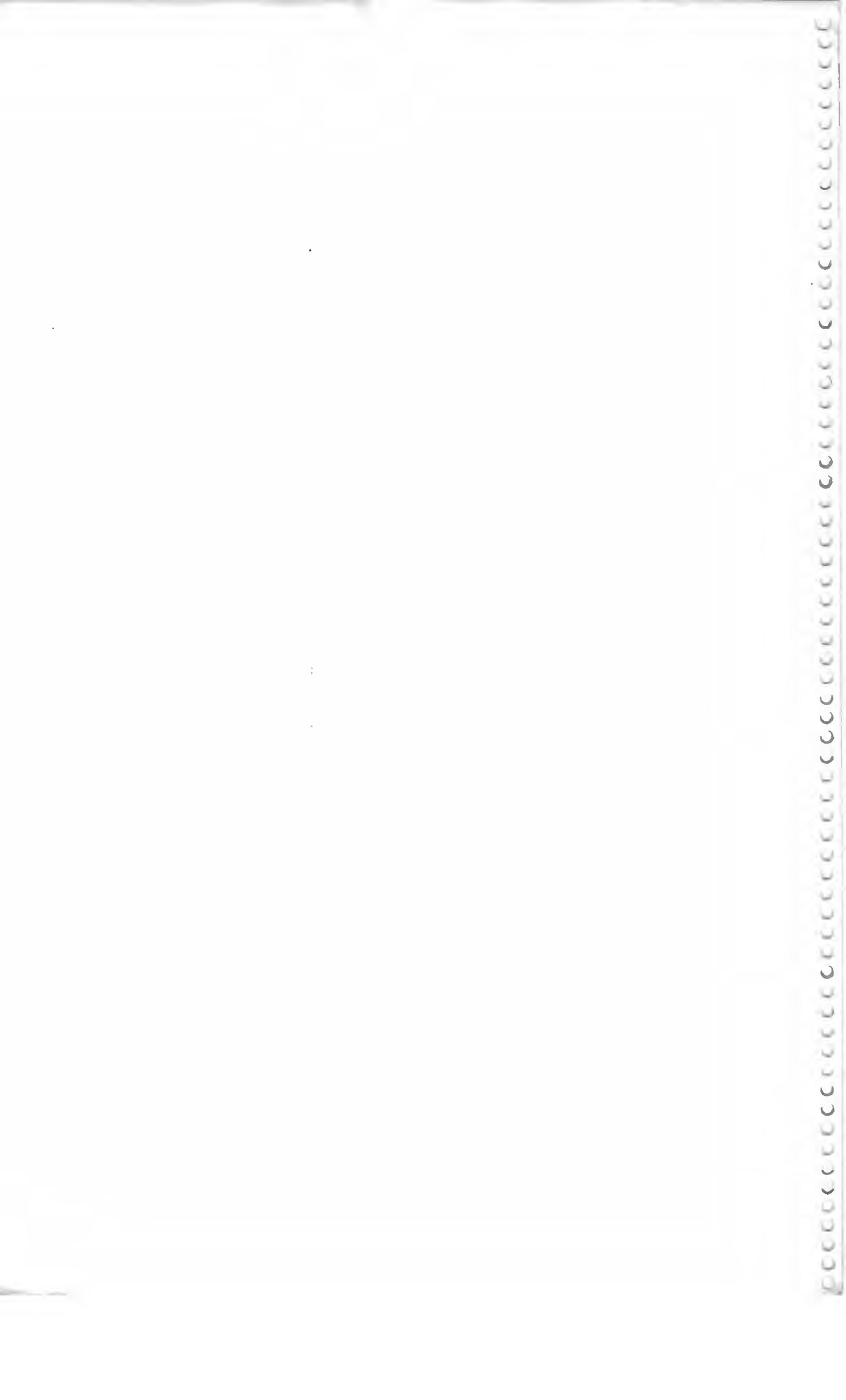
ANALISIS HISTORICO DE LA FACULTAD  
FISCALIZADORA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS,  
DESDE LA CONSTITUCION DE 1833

1. CONSTITUCION DE 1833 .....6  
 2. REFORMA DE 1874 .....10  
 3. PERIODO DE 1891 A 1925 .....13  
 4. CONSTITUCION DE 1925 .....21  
     4.1. Pensamiento de Arturo Alessandri Palma .....22  
     4.2. Delimitación de la facultad en el nuevo  
         texto constitucional .....25  
 5. DECADENCIA DE LA FACULTAD, PERIODO DE 1925 A 1973 ....34

CAPITULO II

ESTUDIO DE LA FACULTAD FISCALIZADORA DE LA  
CAMARA DE DIPUTADOS EN LA CONSTITUCION DE 1980

1. ACTAS DE LA COMISION DE ESTUDIOS  
 DE LA NUEVA CONSTITUCION .....41  
     1.1. Objetivos de la Comisión .....43  
     1.2. Propuestas debatidas por la Comisión .....45  
 2. CONSTITUCION DE 1980 Y LEGISLACION COMPLEMENTARIA ....50  
     2.1. Objeto de la fiscalización .....51  
     2.2. Sujeto activo de la fiscalización .....54  
         2.2.1. Cámara de Diputados como Cuerpo .....55  
         2.2.2. Diputados en forma individual .....60



2.2.3. Comisiones Investigadoras .....62

2.2.4. El Senado .....66

2.3. Sujeto pasivo de la fiscalización .....71

2.4. Temporalidad de la fiscalización .....76

2.5. Efectos de la fiscalización .....78

2.5.1. Responsabilidad de los  
sujetos fiscalizados .....81

2.5.2. Eventual Acusación Constitucional .....82

CAPITULO III

APLICACION PRACTICA DE LA

FACULTAD FISCALIZADORA A PARTIR DE MARZO DE 1990

1. VIAS DE FISCALIZACION UTILIZADAS .....86

2. LABOR DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS .....92

CONCLUSIONES .....94

BIBLIOGRAFIA .....99

INDICE .....102



