

Nº 202
AÑO LXV
JULIO - DICIEMBRE 1997
Fundada en 1933

ISSN 0303 - 9986



REVISTA DE DERECHO

**UNIVERSIDAD DE
CONCEPCION**

Facultad de
Ciencias Jurídicas
y Sociales

EL CONTROL PARLAMENTARIO EN CHILE

HUMBERTO NOGUEIRA ALCALA
Profesor Universidad de Talca

1. ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES BASICAS

Entendemos por *parlamento* el órgano colegiado político de carácter representativo de la voluntad popular, que como órgano del Estado, desarrolla las funciones legislativas y de control o fiscalización de los actos del gobierno y la administración del Estado, de acuerdo con la Constitución y dentro de la modalidad del tipo o forma de gobierno democrático en que actúa. El Parlamento cumple también una función integradora o representativa; una función de carácter financiero y funciones de carácter jurisdiccional.

El Parlamento puede adoptar una estructura unicameral o bicameral, lo que responde a las necesidades y objetivos políticos, historia, cultura y forma jurídica de Estado de cada país en particular. A su vez, los parlamentos bicamerales pueden ser igualitarios o simétricos, otorgando a ambas cámaras iguales competencias; o ser desiguales o asimétricos, donde ambas ramas del parlamento tienen competencias diferenciadas, reservando algunas funciones a cierta cámara y prohibiéndosela a la otra. La modalidad que adopta la estructura del Parlamento tiene en ciertas ocasiones una influencia significativa en su función legislativa y de control del gobierno.

Así, nuestro análisis se inserta en la perspectiva del *derecho parlamentario* que podemos conceptualizar como el conjunto de relaciones jurídicas y políticas desarrolladas en el Parlamento y de normas que regulan la organización y funcionamiento del mismo y sus cámaras, y de ellos con otros órganos institucionales, como asimismo, en cuanto órgano representativo de la voluntad

popular en un Estado Constitucional y democrático de derecho¹. Las normas que constituyen el derecho parlamentario están dadas por la Constitución, las normas legales y los reglamentos parlamentarios, los acuerdos de los órganos parlamentarios, las costumbres y convenciones parlamentarias, la jurisprudencia constitucional y ordinaria.

A su vez, es necesario conceptualizar los distintos tipos de gobierno democráticos que serán analizados desde la perspectiva del derecho parlamentario, y sólo del ángulo de la función fiscalizadora y de control del gobierno.

Por *régimen o tipo de gobierno presidencial* entendemos un régimen democrático representativo de separación rígida de poderes, con un ejecutivo monista, donde un Presidente de la República elegido por sufragio universal desarrolla las funciones de Jefe de Estado y de Gobierno, siendo los ministros personeros de su exclusiva confianza y ejecutores de la política definida por el Presidente; y donde el Parlamento juega una función legislativa y de fiscalización de la acción gubernamental, dentro de una perspectiva de equilibrio de poderes.

Por *régimen presidencialista* entendemos un régimen democrático representativo con un ejecutivo monista, donde un Presidente elegido por sufragio universal directo es, a la vez, Jefe de Estado y de Gobierno, desempeña importantes competencias colegisladoras y se constituye en el órgano hegemónico del sistema político, estando limitado por un período fijo de gobierno, generalmente no susceptible de reelección inmediata y donde el Parlamento desempeña funciones colegisladoras, de control del gobierno y tiene la atribución de hacer efectiva la acusación constitucional del Presidente y de otros órganos relevantes del Gobierno y la administración del Estado.

Dentro de los presidencialismos latinoamericanos, podemos distinguir los *presidencialismos puros* y los *presidencialismos atenuados o con rasgos parlamentarios*². Los primeros se caracterizan, dentro del tipo genérico ya descrito, por una fuerte personalización del Ejecutivo en el Presidente de la República, sin la existencia de controles intraórganos, sin la presencia de instituciones dentro del Ejecutivo que moderen la actividad y atribuciones presidenciales y donde los ministros son sólo responsables políticamente ante el Presidente de la República. Ejemplo de ellos son los casos de Colombia, Chile, Ecuador, entre otros países. Los presidencialismos atenuados o con rasgos parlamentarios se caracterizan, dentro del género presidencialista, por el hecho de la incorporación dentro del Ejecutivo de instituciones provenientes del régimen parlamentario, tales como el Consejo de Ministros, el voto de censura de los Ministros y en algu-

¹ Ver al respecto: Santaolalla, Fernando. *Derecho parlamentario español*. Madrid, Ed. Espasa-Calpe. España., págs. 29 y siguientes.

Martínez-Elipe, León. *Dimensionalidad del Derecho y concepto de derecho parlamentario*. Vol. II, Madrid, Congreso de los Diputados, 1984, págs. 416 y siguientes.

Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Ed. F.C.E. México, 1993, págs. 21 a 42.

² Nogueira Alcalá, Humberto. *Regímenes políticos contemporáneos*. Ed. Jurídica de Chile. Santiago, Chile. 1993. Segunda Edición, págs. 201-236.

nos casos, la disolución parlamentaria, todo ello con el objeto de establecer controles internos dentro del Ejecutivo al Presidente de la República en sus actuaciones, algunas de las cuales deben ser acordadas en Consejo de Ministros; junto con ello se establece la doble responsabilidad de los Ministros, ante el Presidente y ante el Parlamento. La disolución parlamentaria busca producir un arbitraje popular en caso de grave y sostenido conflicto entre el Parlamento y el Gobierno. Este tipo de gobierno es presidencialista por cuanto el Presidente sigue siendo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, no alterando la destitución de los ministros por el Parlamento la estabilidad presidencial y la orientación política del gobierno. Ejemplos de este tipo de presidencialismo son los casos de Venezuela, Uruguay, Perú y Argentina, según las respectivas Constituciones de 1961, 1967, 1993 y la Reforma Constitucional de 1994 en el caso argentino, para señalar sólo algunos casos representativos.

Por *régimen parlamentario* entendemos un régimen democrático representativo de colaboración de poderes, dotado de un Ejecutivo dualista, donde se diferencian los órganos Jefe de Estado y Gobierno, siendo este último generalmente encabezado por un Primer Ministro, Presidente del Gobierno o Jefe de Gobierno, quien junto con los ministros que integran el gobierno son responsables políticamente ante el Parlamento, de donde emana la relación fiduciaria entre el gobierno y el parlamento. Los regímenes parlamentarios pueden ser clasificados en *monárquicos o republicanos*, dependiendo del agente que desempeña la función del Jefe de Estado. En caso de parlamentarismo republicano, el Presidente nunca es elegido por sufragio universal sino que es elegido por un cuerpo electoral compuesto por el Parlamento y en algunos casos, por otros representantes de colectividades regionales o estatales. A su vez, el régimen parlamentario puede ser también *clásico o racionalizado*, dependiendo de la existencia de una normativa jurídica que regula y en ocasiones restringe las posibilidades de hacer efectiva la responsabilidad política del gobierno. Ejemplos de parlamentarismo racionalizado republicano y monárquico son, respectivamente, los casos de Alemania y España. Finalmente, el parlamentarismo puede ser *monista o dualista*, dependiendo de si el Jefe de Estado tiene algunas atribuciones relevantes que puede ejercer sin refrendo ministerial, vale decir, que puede ejercer discrecionalmente. El único caso de parlamentarismo dualista contemporáneo es el caso de la Constitución griega de 1975, que ya fue modificada en 1985, disminuyendo parte importante de las atribuciones políticas discrecionales del Presidente de la República.

Por *régimen semipresidencial* entendemos un régimen democrático representativo de separación flexible de poderes con un Ejecutivo dualista, donde el Jefe de Estado es un Presidente de la República elegido por sufragio universal que ejerce competencias propias con funciones de regulador y árbitro político y donde el gobierno conducido por un Primer Ministro es responsable políticamente ante el Jefe de Estado y ante el Parlamento. Ejemplos clásicos de régimen semipresidencial son los de Finlandia, Francia y Portugal.

Sin embargo, para los efectos de este trabajo nos detendremos solamente en las funciones de fiscalización y de control, que son las que permiten

perfilar con mayor nitidez las identidades de los distintos tipos de Gobierno democrático.

2. EL CONTROL PARLAMENTARIO

El control parlamentario constituye uno de los elementos de mayor importancia en la relación Parlamento y Gobierno en todos los tipos de gobierno democráticos contemporáneos, especialmente cuando se ha acrecentado la función colegisladora del gobierno, perdiendo parte significativa de dicho poder el parlamento.

2.1. Precisiones sobre control y responsabilidad política del gobierno

El control parlamentario responde a la idea de que el Parlamento representa la expresión más rica y compleja de la voluntad popular, siendo por lo tanto el órgano más representativo que puede ejercer un control o fiscalización de la actuación del ejecutivo. Sin embargo, este control o fiscalización se ejerce de diferente forma y a través de distintos procedimientos, dependiendo del tipo de gobierno democrático al que nos refiramos.

Es diferente la calidad y la intensidad del control si se trata de un régimen presidencial, de regímenes presidencialistas puros o atenuados, de regímenes parlamentarios o de regímenes semipresidenciales. Ello depende del rol más o menos central del Parlamento y de la relación política que se establece entre el ejecutivo y el Parlamento, como asimismo, de la existencia o no de dependencia funcional del gobierno en relación al parlamento y el grado de esta dependencia si ella existe.

El *Diccionario* de la Real Academia Española ha aprobado el uso del concepto control en su expresión francesa de "comprobación", "registro" o "inspección" y la derivada del inglés como es la de "dominio" o "supremacía", aun cuando el verbo controlar se entiende sólo como examinar, intervenir, revisar. Es en este último sentido de los verbos "examinar", "revisar" que debe ser entendido en términos generales el control parlamentario.

A su vez, el concepto de fiscalizar, según el *Diccionario* de la Real Academia Española, significa "criticar y traer a juicio las acciones u obras de otros".

El control o fiscalización parlamentaria es una de las especies de control jurídico constitucional, el que tiene por objeto determinar si la actividad controlada se adecua a las normas con arreglo a los cuales debería actuar el órgano respectivo.

Dicho control se concreta sobre actos o decisiones previamente ejecutados, siendo muchas veces también un control de oportunidad, ya que se basa, en los regímenes de colaboración de poderes especialmente, en criterios de libre valoración política del Parlamento. El objeto central del control parlamentario es la acción del Gobierno y de la administración y el sujeto activo de dicho control son los parlamentarios a través de una o ambas cámaras. También esta actividad de control puede ser desarrollada por los parlamentarios o una parte de ellos determinada por el propio ordenamiento jurídico constitucional.

Para algunos autores, el control forma parte de los procedimientos que utiliza el Congreso o Parlamento para aplicar la responsabilidad política del gobierno, siendo indispensable a esta institución la sanción, que seguiría al control, en una solución de continuidad. En esta perspectiva, el control parlamentario determinaría la responsabilidad gubernamental e iría seguida de la correspondiente sanción.

Así la responsabilidad política institucionalizada la encontraremos sólo en los regímenes presidencialistas atenuados o con rasgos parlamentarios, en los regímenes parlamentarios y en los regímenes semipresidenciales, en los cuales la Carta Fundamental establece una colaboración o separación flexible de poderes³.

La responsabilidad política emana como consecuencia del control, constituyendo una sanción para la acción gubernamental que no responda a los parámetros políticos y jurídicos que rigen las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento y cuyas bases esenciales se encuentran en el ordenamiento constitucional.

Montero y García Morillo⁴ consideran la responsabilidad política como integrante del control parlamentario y no como una sanción que deriva del control parlamentario a diferencia del régimen presidencial clásico norteamericano y los presidencialismos puros latinoamericanos. La distinción entre control y sanción o responsabilidad política es de gran trascendencia, ya que en todos los regímenes democráticos representativos con los distintos tipos de gobierno dicho control parlamentario existe, sin que en todos ellos exista necesariamente la sanción o responsabilidad política de los gobiernos, la que, además, sólo en algunos casos busca restablecer los parámetros emanados del Parlamento para guiar la acción gubernamental, pudiendo, por tanto, según el tipo de gobierno específico, producir consecuencias distintas.

En todo caso, en los tipos de gobierno en que existe colaboración o separación flexible de poderes, el control parlamentario y la responsabilidad política están estrechamente vinculados lógicamente y jurídicamente, donde el primero es la antesala del segundo, son así conceptos de carácter complementario.

Para otros autores, el control parlamentario es un elemento constitutivo de la función de garantía constitucional que corresponde al Parlamento, ejerciendo un procedimiento tanto de verificación de la actividad gubernamental como de eventual responsabilidad⁵.

En esta perspectiva, Galeotti ha sostenido que "es posible definir la garantía de derecho público, en general, como el instrumento de tutela asignado a un órgano no agente el objeto de asegurar la conservación de la Constitución o

³ Montero Gilbert, J.R. y García Morillo, J.: *El control parlamentario*. Ed. Tecnos S.A. España, 1984, pág. 25.

⁴ Montero G. J.R. y García Morillo, J. *op. cit.*, págs. 26 y siguientes.

⁵ García Morillo y Montero Gilbert, *op. cit.*

Ver, Rubio Llorente Francisco. "El control parlamentario". En su libro, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*. Ed. C.E.C., Madrid, España, 1993. págs. 241-258.

la regularidad de las acciones y de los actos de otro agente⁶.

Estas garantías contienen tres elementos copulativos: la existencia de un interés jurídicamente tutelado; la posibilidad de que dicho interés se vea amenazado; y la existencia de ciertos instrumentos jurídicos adecuados y eficaces para hacer frente con éxito posible a la amenaza del interés tutelado⁷.

En esta perspectiva, las garantías constitucionales no se limitan sólo a la protección de los derechos de las personas, sino que abarca la protección de todos los bienes constitucionalmente protegidos.

Estas garantías se componen de dos elementos fundamentales⁸. Uno es el procedimiento articulado que posibilita la adecuación del comportamiento que es objeto de la garantía de las normas o principios que debieron regir tal comportamiento. El segundo elemento lo componen las medidas previstas para impedir la prosecución de la conducta inadecuada y, eventualmente, sancionar dicha conducta ya concretada.

El primero de los elementos señalados constituye propiamente la etapa de control, vale decir, es la etapa de confrontación de la conducta con las reglas de derecho que la regulan, verificando que el comportamiento ha sido adecuado a los parámetros previamente establecidos, al objeto de determinar si procede accionar o no el mecanismo o instrumento garantizador y sancionador.

El segundo elemento es de carácter conminatorio, consiste en las medidas que pueden adoptarse para que el agente contratante impida al controlado la actividad que se encuentra en desacuerdo con el respectivo parámetro y, eventualmente, sancionar la parte ya concretada, o si la actividad se ajusta al parámetro, darle la respectiva aprobación.

En esta perspectiva, la función de garantía constitucional del Parlamento es un instrumento de tutela, el cual se asigna al parlamento o a una de sus cámaras (la Cámara política), con el fin de evitar el abuso de poder o desviación de poder, asegurando la regularidad constitucional de las acciones de Gobierno.

La concepción tradicional de control parlamentario se basa en la facultad de impedir del órgano legislativo, cuyo momento culmine es la etapa sancionatoria, cuyo aspecto central lo constituye la responsabilidad política. Esta concepción imposibilitaría la existencia de control político parlamentario en los presidencialismos puros, donde no existe la remoción política del Presidente de la República ni de los ministros de Estado.

Tal perspectiva confunde el control con la remoción, lo que no es así ni siquiera en los regímenes parlamentarios, donde el control puede concluir con un voto de confianza o de apoyo al gobierno⁹.

⁶ Ferrari, "Garantigie costituzionale", en *Novissimo Digesto Italiano*. Torino, Italia, 1969, Volumen XVIII, pág. 490.

⁷ Galeotti, S. "Garanzia costituzionale", en *Enciclopedia del Diritto*, Milán, Italia, 1969, volumen XVIII, pág. 490.

⁸ Hernández Valle, Rubén. *Derecho parlamentario costarricense*. Ed. Investigación Jurídica, S.A. San José, Costa Rica, 1991, págs. 322-323.

⁹ Rescigno, U. *Corso di Diritto Pubblico*, Bologna, Italia, 1980, pág. 427.

La función de garantía constitucional del control parlamentario permite tutelar el ejercicio de la soberanía por quien está reconocido constitucionalmente como su principal titular¹⁰.

El Parlamento concreta, además, otra función de garantía democrática, que es la de servir de foro público de la actuación del gobierno y de los otros órganos estatales, permitiendo que la ciudadanía y la opinión pública pueda conocer la actuación de los órganos y su respectiva justificación.

Para todo ello, el Congreso debe contar con medios adecuados para concretar dicho control. Tales medios procuran el conocimiento de la actividad constitucional y permiten confrontarla con los fines constitucionales y las valoraciones parlamentarias, como asimismo, la existencia de procedimientos que permitan establecer sanciones si la actividad investigada es contraria al parámetro jurídico y político utilizado por el parlamento.

Así puede concluirse con García Morillo que el control parlamentario constituye la actividad destinada, "a través de una multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actividad del poder ejecutivo y la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el Parlamento, susceptible de producir consecuencias diversas y eventualmente generadora de una influencia variable sobre el comportamiento del sujeto controlado".

Dicho control lo ejerce el Congreso Nacional, especialmente, la Cámara de Diputados, no solamente sobre el Gobierno, sino también sobre otros entes públicos.

El control o fiscalización parlamentaria debe ser entendido, finalmente, como un control de naturaleza política y jurídica a través del cual se reflejan las opiniones de quienes concretan dicho control.

Es necesario precisar también que en los regímenes o tipos de gobiernos basados en la separación rígida de poderes, si bien no existe una responsabilidad política institucionalizada, sí existe una responsabilidad política difusa, que adopta mecanismos amplios o indeterminados a través de la crítica política que puede modificar las posiciones políticas de los ciudadanos y éstos hacer efectiva la responsabilidad del Gobierno en las próximas elecciones, de lo que tienen también conciencia los gobernantes, los cuales son los sujetos pasivos de esta responsabilidad difusa¹¹. Así, la responsabilidad política institucionalizada, a diferencia de la difusa, está regulada convencionalmente o normativamente, a través de requisitos y procedimientos como la concreción de los órganos que aparecen como activos y pasivos en tal relación, donde los primeros (los parlamentarios) valoran la acción política de los segundos (los gobiernos), pudiendo los parlamentos romper la relación de colaboración con el gobierno, hasta llegar incluso a la remoción de éste.

En última instancia, la responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento está dada por la valoración hecha por el segundo del cumplimiento

¹⁰ Hernández Valle, Rubén. *Derecho Parlamentario Costarricense*, op. cit., pág. 331.

¹¹ Al respecto ver Rescigno, Giuseppe Ugo. *La responsabilità politica*, Ed. Giuffrè, Milán, Italia, 1967, págs. 113-130.

de los objetivos y de los medios utilizados para ellos por el gobierno, valoraciones de naturaleza esencialmente política de confianza o desconfianza y no de legalidad o constitucionalidad.

En los presidencialismos, sin que los parlamentos dispongan de los mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad política o la concesión de confianza en los gobiernos, salvo el caso de algunos presidencialismos atenuados o parlamentarizados, la separación de poderes no es tan rígida, lo que permite una cierta "función fiduciaria atenuada"¹², que se ejerce a través de instrumentos distintos y procedimientos diversos de los que se concretan en los regímenes parlamentarios y semipresidenciales.

Tales controles o fiscalizaciones tienen un carácter político¹³, pero una forma jurídica e inciden de manera efectiva en la gestión gubernamental.

Los instrumentos a los que nos referimos no tienen un carácter unívoco, sino multívoco, ya que sirven para orientar la acción de gobierno o para controlarlo, de esta manera los instrumentos pueden ser clasificados en instrumentos puros de control o la naturaleza mixta. A su vez, los instrumentos pueden clasificarse entre aquellos que permiten obtener información para controles posteriores (instrumentos de fiscalización o control mediato), instrumentos en que la decisión parlamentaria tiene efectos materiales inmediatos, e instrumentos que comportan un efecto valorativo inmediato sobre la acción de gobierno pero sin efectos materiales¹⁴.

En esta perspectiva, Chile, luego del período de experimentación práctica de un régimen de naturaleza pseudoparlamentario con características muy particulares, bajo el imperio de la Constitución de 1833, entre 1891 y 1924, año este último en que hizo crisis el sistema institucional, estructuró un régimen presidencialista puro en la Carta Fundamental de 1925, donde se dejó expresa constancia que los acuerdos u observaciones que adoptara la Cámara no afectaban la responsabilidad política de los ministros de Estado, quienes permanecerían en funciones mientras contaran con la confianza presidencial.

Tal perspectiva es asumida también por la Carta Fundamental chilena de 1980, actualmente vigente, la cual, en su artículo 48 N° 1, determina que "en ningún caso dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los ministros", refiriéndose a los acuerdos u observaciones en virtud de las atribuciones de fiscalización de la Cámara de Diputados.

No hay así, en el régimen constitucional chileno, responsabilidad política del Gobierno ni de los ministros de Estado ante el Parlamento (Congreso Nacional), ni ante ninguna de sus cámaras (Cámara de Diputados y Senado de la República).

¹² García Fernández, Javier, "Funciones de control del parlamento". En *El poder legislativo en la actualidad*. Ed. Cámara de Diputados, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994, pág. 70.

¹³ Aragón, Manuel. "El control parlamentario como control político". *Revista de Derecho Político* N° 23, España, 1986, págs. 9-39.

¹⁴ Esta clasificación es desarrollada por Javier García Fernández, en su artículo "Funciones de control parlamentario", en la obra *El poder legislativo en la actualidad*, obra citada, págs. 72-73.

La responsabilidad política de agentes gubernamentales ante el Parlamento se ha ido generalizando, de los regímenes parlamentarios y semipresidenciales a los regímenes presidencialistas atenuados.

En efecto, en los presidencialismos atenuados de América Latina se contempla el voto de censura de los ministros e incluso del conjunto del Consejo de ministros en algunos casos. Con ello se establece una doble responsabilidad política de los ministros ante el Presidente de la República y ante el Parlamento, ejemplo de ellos son las constituciones de Costa Rica, artículo 121 N° 24; Guatemala, artículo 167; Colombia, artículos 135 N° 9 y 194; Perú, artículo 132; Uruguay, artículos 147 y 148; Venezuela, artículo 153 N° 2; Argentina, artículo 101.

El voto de censura de los ministros o del Consejo de Ministros exige quórum que van de los 2/3 de los diputados a la mayoría absoluta. En algunos casos, como el peruano, la censura de dos Consejo de Ministros puede traer aparejada la disolución del Congreso. En Uruguay el voto de censura debe ser aprobado por cualquiera de las dos cámaras y luego debe ser acordada por la Asamblea General, pudiendo observarla el Presidente de la República si se acuerda por menos de dos tercios del total de la Asamblea, en cuyo caso, esta última deberá ser convocada a una segunda votación, donde si la Asamblea General mantiene la aprobación del voto de censura por menos de los tres quintos del total de sus componentes, el Presidente por decisión expresa podrá mantener los ministros y disolver las cámaras, convocando a nueva elección parlamentaria para el octavo domingo siguiente a la disolución. En todo caso, en los regímenes presidencialistas, la destitución de los ministros o del Consejo de Ministros no pone en juego la orientación política del gobierno, ya que el Presidente de la República, que es a la vez Jefe de Gobierno y Jefe de Estado, nombra discrecionalmente a los ministros, quienes son de su confianza.

El único presidencialismo atenuado latinoamericano que introduce un elemento nuevo es el peruano de la Constitución de 1993, el cual exige, de acuerdo al artículo 130, que dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros concurra al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno, debiendo plantear la cuestión de confianza. Si la negación de confianza se realiza a dos Consejos de Ministros, el Presidente puede disolver el Parlamento (artículo 134 inciso 2°).

2.2. El control del gobierno por la mayoría y las minorías parlamentarias

El objetivo de los parlamentarios afines al Ejecutivo es que el gobierno cumpla el programa para el cual nació, mientras que la oposición parlamentaria buscará que el gobierno se acerque más a sus posiciones y se aleje del cumplimiento de su programa de gobierno o fracase en su implementación. Así el control de la oposición buscará demostrar que la actividad gubernamental no corresponde a la que se comprometió o su implementación es deficiente, mientras que el control de la mayoría tenderá al cumplimiento eficiente y eficaz del programa de gobierno, criticando al gobierno si no lo concreta.

El control gubernamental se concreta en todo régimen democrático

representativo por la fuerza parlamentaria que apoya el Ejecutivo y por la oposición, aun cuando los procedimientos sean distintos, los de los primeros serán reservados y discretos, mientras que los de la oposición son abiertos, de cara a la opinión pública e indispensables para el buen desempeño de un régimen político democrático.

La intensidad de los controles de la mayoría y de las minorías dependerá de múltiples factores, entre ellos, el sistema de partidos, su disciplina y coherencia, la existencia de gobiernos mayoritarios o minoritarios, la existencia de gobiernos monopartidistas o de gobiernos de coalición, la coherencia de las coaliciones, etc.

Otro factor importante en el desarrollo del control parlamentario de los actos del gobierno es la publicidad. Dicho elemento es de gran trascendencia, especialmente en el control realizado por la oposición parlamentaria, que busca poner de relieve su propia orientación político-programática y las deficiencias del actuar del gobierno sostenido por su representación parlamentaria, control cuya eficacia se mide en términos del impacto que causa en la opinión pública y la ciudadanía y no en el Parlamento, ya que allí se conoce anticipadamente que su accionar no tendrá eficacia práctica, a lo menos rápidamente, a mediano plazo puede significar un cambio de programa del gobierno, una modificación del equipo de gobierno o incluso una modificación en las fuerzas políticas que apoyan al gobierno. Así los mecanismos del control parlamentario del gobierno accionados por la minoría no tienen por objeto lograr las consecuencias jurídicas previstas en el ordenamiento constitucional, sino que el objetivo es causar el máximo impacto de publicidad con el objeto de variar la posición política de una parte del cuerpo político de la sociedad. El parlamento se constituye así en el frente que permite apoyar o rechazar la actividad del gobierno de influir en las decisiones del electorado. Todo ello es posible de constatar en las distintas modalidades de tipos de gobierno democráticos.

El control parlamentario constituye una de las principales funciones de los parlamentos contemporáneos, independientemente de si se trata de regímenes políticos de separación rígida o flexible de poderes, como asimismo de que los gobiernos cuenten o no con mayorías parlamentarias de respaldo.

2.3. Instrumentos de control en los que la decisión parlamentaria tiene efectos inmediatos

En esta perspectiva se encuentra un arsenal de instrumentos a través de los cuales las cámaras pueden dar su acuerdo o rechazar propuestas que son parte de la acción y gestión gubernamental.

2.3.1. Aprobación, modificación o rechazo de los proyectos de ley de iniciativa gubernamental

El artículo 62 de la Constitución chilena en armonía con el artículo 32 N° 1 de la misma, establecen la iniciativa de ley del Presidente de la República que recibe el nombre técnico de mensaje, a su vez, el mismo artículo 62 en sus

incisos 3° y 4° establece un amplio ámbito de materias administrativas, financieras y sociales que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, en efecto, tales incisos señalan: "Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 60.

Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

1° Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión;

2° Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado o municipales; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones;

3° Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos;

4° Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficios de montepío, en su caso, de la administración pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes;

5° Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar, y

6° Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.

A su vez, el inciso final del artículo 62 precisa en "el Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República".

En el caso chileno, más del noventa por ciento de las iniciativas legislativas son de origen gubernamental, insertándose ellas en la perspectiva del cumplimiento del programa de gobierno del Presidente de la República, por lo que la conducta de los parlamentarios y su actitud frente a dichos proyectos de ley inciden directamente en la gestión gubernamental, al ser los proyectos aprobados, modificados o rechazados.

2.3.2. *La aprobación o denegación de habilitación legislativa para dictar decretos con fuerza de ley*

Las constituciones actuales, independientemente del tipo de gobierno que establecen, entregan al gobierno la posibilidad de disponer de competencias legislativas delegadas, con el objeto de hacer frente a situaciones urgentes de gran complejidad técnica o de carácter administrativo.

La Constitución norteamericana de 1787 no establece la facultad del ejecutivo de ejercer facultades legislativas delegadas. Sin embargo, en la práctica, se ha desarrollado la delegación a través de las Independent Regulatory Commissions reguladas por el Congreso, dotándolas de competencias legislativas. A su vez, la Suprema Corte de los Estados Unidos ha reconocido la posibilidad de delegar competencias legislativas en el Presidente de la República, de acuerdo con una ley del Congreso, la que debe fijar los criterios que determinen la actividad normativa del gobierno con límites de materia y tiempo (Causa *Schechter Poultry vs US*, de 1935).

En los presidencialismos latinoamericanos, la delegación de facultades legislativas se encuentra regulada en las respectivas constituciones.

El artículo 61 de la Constitución chilena determina que "el Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año sobre materias que corresponden al dominio de la ley".

Esta ley de habilitación legislativa, como es obvio, es de iniciativa presidencial, pudiendo el Congreso Nacional otorgarle o denegarle al gobierno, según las relaciones de confianza o desconfianza existentes, el uso de tal facultad. En todo caso, la ley que otorga la referida autorización debe señalar las materias precisas sobre las que recaerá la delegación y podrá establecer o determinar las limitaciones, restricciones y formalidades que se estimen convenientes por parte del Congreso Nacional. Todo ello con las restricciones de materia señaladas en la Constitución, ya que no puede haber delegación legislativa en los contenidos fijados en el artículo 61, incisos 2° y 3° de la Constitución: referente a nacionalidad, ciudadanía, derechos y garantías constitucionales, las materias que deben regularse por ley orgánica constitucional o ley de quórum calificado, como tampoco respecto de las materias que afecten a la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso Nacional, del Tribunal Constitucional ni de la Contraloría General de la República.

A su vez, la Constitución de Colombia de 1991 habilita al Congreso para delegar facultades legislativas en el Presidente de la República, aunque por el lapso sólo de seis meses (artículo 150 N° 10). La reciente Constitución peruana de 1993, en su artículo 104, permite delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar decretos legislativos, sobre materias específicas y por el plazo determinado establecido por la ley habilitante o autoritativa. El Presidente debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo. Finalmente, la Constitución de Brasil de 1988, en el artículo 68 faculta al Presidente de la República para elaborar leyes delegadas, previa autorización del Congreso, estable-

ciendo materias no delegables. La reforma constitucional argentina de 1994 constitucionalizó los decretos de necesidad y urgencia (art. 99 N° 3), lo que ha permitido al Presidente Menem regular por decreto diversas materias propias de ley, sin control parlamentario.

2.3.3. Aprobación de la Ley de Presupuestos

En el ámbito presupuestario el Congreso tiene facultades restringidas, en efecto, el artículo 64 de la Constitución establece que "el proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe comenzar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República".

A su vez, el inciso 2° de dicho artículo determina que "el Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente".

Así tenemos que el Congreso Nacional está obligado a despachar la Ley de Presupuestos en sesenta días, en los meses de octubre y noviembre de cada año en forma obligatoria, de no hacerlo rige el Proyecto de Ley de Presupuesto presentado por el Gobierno; a su vez, el Congreso Nacional no puede aumentar los gastos, pero sí puede disminuir los gastos contemplados en el proyecto de Ley de Presupuesto del Ejecutivo, reduciendo diversas partidas o ítems, con lo cual se afecta, en algunos casos drásticamente, el funcionamiento de algunas instituciones o programas gubernamentales, impidiendo al gobierno ejecutar su programa u obligando a negociar con la oposición parlamentaria.

2.3.4. Autorizar el establecimiento y prórroga del Estado de Sitio o determinando su cancelación o término

En efecto, el Presidente de la República, ante una situación de excepción de guerra interna o conmoción interior, de acuerdo con el artículo 40 N° 2 de la Constitución, puede decretar, con acuerdo del Congreso Nacional, el Estado de excepción denominado Estado de Sitio, teniendo el Congreso un plazo de diez días para otorgar o denegar dicho acuerdo; si el Congreso no se pronuncia dentro de dicho lapso se entiende otorgado el acuerdo, deben las Cámaras emitir su acuerdo por mayoría simple. A su vez, el Congreso puede, en cualquier tiempo y por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de cada Cámara, dejar sin efecto el Estado de Sitio, que hubiere aprobado, como, a su vez, denegar la prórroga solicitada por el Presidente de la República.

2.3.5. Aprobación o rechazo de los tratados internacionales

Los gobiernos concretan la dirección y contenido de su política exterior cada vez más a través del derecho internacional convencional, en tal senti-

do, el Congreso juega un rol fundamental de acuerdo al artículo 50 N° 1 de la Constitución, ya que debe aprobar o rechazar tales tratados luego de concluidas las negociaciones y antes de ser ratificados. Esta aprobación o rechazo parlamentario es también un arma política que puede inflexionar la política gubernamental en la materia.

2.3.6. Aprobación o rechazo del juicio político o acusación constitucional que debe ser asumido por la Cámara de Diputados para luego ser resuelto por el Senado de la República de acuerdo a los artículos 48 N° 2 y 49 N° 1 de la Constitución¹⁵

Al respecto, el artículo 48 N° 2 de la Constitución señala como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, "declarar si han o no a lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas": Presidente de la República, Ministros de Estado, Intendentes y Gobernadores, entre otros. Para declarar que ha lugar la acusación en contra del Presidente de la República se necesita el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio; en los demás casos se requiere sólo de la mayoría de los diputados presentes. Lograda la determinación de haber lugar a la acusación constitucional, el acusado queda suspendido de sus funciones hasta el pronunciamiento sobre la acusación del Senado de la República, el que debe concretarse dentro de treinta días; si el acusado es encontrado culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa, le implica la destitución de su cargo y el no poder desempeñar ninguna función pública sea o no de elección popular, por el término de cinco años, como determina el artículo 49 N° 1 de la Constitución. La misma disposición constitucional determina que el quórum de aprobación de la acusación debe ser concretado en el caso del Presidente de la República por dos tercios de los senadores en ejercicio, en los demás casos por la mayoría de los senadores en ejercicio.

El mecanismo de acusación constitucional opera con fuerza durante las etapas de alto conflicto político y cuando el Congreso responde a una orientación política adversa al gobierno, como ocurrió en el período previo a la crisis institucional de 1973, en el período 1964-1973, aunque especialmente en el período 1971-1973. Al respecto, ver el siguiente cuadro sobre acusaciones a Ministros de Estado:

¹⁵ Silva Bascuñán, Alejandro. "El juicio político y la Constitución de 1980". En *XV Jornadas de Derecho Público*. Edit. EDEVAL, Valparaíso, Chile, 1985, págs. 235 y sgtes.

Tapia Valdés, J. *Funciones y atribuciones del Parlamento entre 1960-1990. Su diagnóstico histórico jurídico del Poder Legislativo en Chile (1960-1990)*. Ed. CEPAL-UCV, Valparaíso, 1993, págs. 121 y sgtes.

Zúñiga Urbina, Francisco. "Acusación en juicio político: notas sobre la justicia política". XXIV Jornadas de Derecho Público. En *Revista Chilena de Derecho*. Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. Vol. 20 N° 2 y 3 Tomo II, Mayo-Diciembre 1993, págs. 705 y sgtes.

Kirchheimer, Otto; *Justicia política. Empleo de procedimiento legal para fines políticos*. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana. 1ª Ed. México D.F. 1968.

ACUSACIONES CONSTITUCIONALES CONTRA MINISTROS DE ESTADO (1932-1973)

Período de Gobierno	Acusaciones Planteadas	Aprobadas en Cámara de Diputados	Declaraciones de culpabilidad en Senado
1932-1938	6	0	0
1936-1942	4	3	1
1942-1946	2	0	0
1946-1952	7	0	0
1952-1958	9	4	2
1958-1964	8	0	0
1964-1970	7	2	0
1970-1973	12	9	9

Fuente: Nogueira Alcalá, Humberto. *Análisis crítico del presidencialismo*. Ed. Instituto de Estudios Humanísticos. Santiago, Chile, 1986.

En el período de más alta conflictividad política bajo la vigencia de la Carta de 1925, durante el gobierno de Salvador Allende (1970-1973), la acusación constitucional fue utilizada como el instrumento que, con mayor intensidad, podía afectar la política gubernamental, al destituirse los ministros y desorganizar el gabinete ministerial. A su vez, la decisión del Senado y la calificación de la existencia y concreción de los ilícitos constitucionales estuvieron fuertemente determinados por criterios político-partidistas y la relación conflictiva gobierno-mayoría parlamentaria, expresando un reproche más de carácter político que estrictamente jurídico.

De esta forma, el Cuadro muestra que en el período 1932-1970, de 43 acusaciones constitucionales formuladas, sólo se declaró culpable a 3 Ministros, mientras que en el período presidencial de Allende, de 12 acusaciones, 9 ministros fueron destituidos de sus funciones por el Senado, vale decir, el 75% de los casos planteados.

Algunos autores señalan que la atribución de "fiscalizar los actos del gobierno va más allá de un examen de la mera conformidad del acto con el ordenamiento jurídico, para comprender también la facultad de pronunciarse acerca de la oportunidad y conveniencia de una determinada decisión adoptada en sede administrativa y la de juzgar la labor del gobierno en el enfrentamiento de los problemas del país"¹⁶.

Bajo el imperio de la Carta de 1980, el instrumento ha operado tres veces respecto de las actuaciones de magistrados de la Corte Suprema, teniendo éxito una sola vez, que implicó la destitución de un Ministro de Corte Suprema. También ha sido utilizado dos veces respecto de Ministros de Estado, sin éxito, todo ello en el período 1990-1997.

¹⁶ Bronfman V. Alan. "Funciones y atribuciones del Congreso Nacional". En *El Congreso Nacional. Estudio Constitucional, legal y reglamentario*. Ed. CEAL, Valparaíso, Chile, 1993, pág. 159.

La acusación constitucional contra el Presidente de la República no ha sido concretada nunca, por el alto quórum exigido para que sea destituido por el Senado.

2.4. Instrumentos que comportan un efecto valorativo inmediato sobre la acción del gobierno, pero sin efectos materiales

En este acápite se ubican aquellos instrumentos de control o fiscalización que no producen un efecto material inmediato sobre la acción del gobierno, ya que no implican ninguna obligación de actuación por éste. En todo caso, tales instrumentos generan eventuales juicios de valor político en la ciudadanía o en la opinión pública, que afectan la valoración positiva o negativa de la acción de gobierno y de sus programas, que es lo que le permitió al Presidente de la República contar con el apoyo ciudadano. Tales instrumentos pueden servir también para otros objetivos parlamentarios, pero tienen una finalidad fiscalizadora intensa.

2.4.1. Aprobación de acuerdos u observaciones dirigidos al Presidente de la República

La Constitución chilena, en su artículo 48 N° 1, faculta a la Cámara de Diputados para adoptar acuerdos o sugerir observaciones con el voto favorable de la mayoría de los diputados presentes, al Presidente de la República, debiendo el gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda. A su vez, dichos acuerdos u observaciones no afectan la responsabilidad política de los ministros, y la obligación del gobierno se entenderá cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta.

Al referirse la disposición constitucional a la fiscalización de los actos del gobierno, debe entenderse que se refiere a todos los actos emanados del gobierno en el ejercicio de sus competencias, sean éstos actos de gobierno o de administración, a los que, además, se integran también los actos de los servicios u organismos de la Administración del Estado, tanto centralizados como descentralizados; así ha sido la práctica desde la vigencia de la Carta de 1925 y se ha mantenido durante la vigencia de la Constitución actual.

La importancia real de esta fiscalización parlamentaria se encuentra en la fuerza política y el impacto de tales acuerdos en la ciudadanía y en la opinión pública, ya que son éstas las que pueden hacer variar la orientación o la acción del gobierno, todo ello debido a la fragilidad de las herramientas jurídicas que tiene la Cámara de Diputados para desarrollar o concretar su función fiscalizadora.

En todo caso, es conveniente resaltar las innovaciones de la Constitución de 1980 respecto de la Carta de 1925, en materia de fiscalización por la Cámara de Diputados de los actos del gobierno.

En primer lugar, bajo la Carta de 1925, el Presidente de la República debía responder los acuerdos u observaciones, de lo cual se libera en el texto de la Constitución de 1980, ya que los acuerdos u observaciones de la Cámara de Diputados deben ser respondida por el Ministro respectivo; en segundo lugar, se

recoge la experiencia del texto de 1925, que no establecía plazo para la respuesta, con lo cual el gobierno en diversas oportunidades no respondía, estableciendo la Constitución de 1980 un plazo de 30 días para entregar la respuesta por parte de los ministros; por otra parte, la Carta de 1980 estableció de que la obligación de contestar se cumple por el solo hecho de entregar una respuesta, sin que pueda calificarse el contenido de ella¹⁷.

Por último, es necesario señalar que la Constitución de 1980, en su artículo 49, inciso final, establece que, "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 dependen, ni adoptar acuerdos que signifiquen fiscalización". De esta forma, sólo la Cámara de Diputados puede fiscalizar los actos del gobierno en Chile, quedando excluido de tal función el Senado de la República.

2.4.2. Los acuerdos de las comisiones investigadoras

Las comisiones investigadoras están previstas en todos los tipos de gobierno democráticos, aunque constituyen el instrumento de control más efectivo con que cuenta el Parlamento norteamericano y los presidencialismos puros latinoamericanos. En los regímenes semipresidenciales y parlamentarios, ellas no tienen gran relevancia, se utilizan como instrumento inspectivo y a veces preparatorio de decisiones políticas, ya que el control político efectivo está radicado en las cámaras. Dichas comisiones constituyen un instrumento significativo de iniciativa de acción de la oposición, aunque normalmente están denominadas por la mayoría parlamentaria por su composición usualmente proporcional, la cual si es afín al gobierno de turno puede bloquear toda resolución negativa para el Ejecutivo.

Las comisiones investigadoras pueden concebirse, para algunos autores, como instrumentos de información¹⁸, mientras otros las conciben como verdaderos instrumentos de control¹⁹.

En Chile, las comisiones investigadoras carecen de mención constitucional, ellas han sido creadas por el Congreso, estando establecidas sólo en el reglamento de la Cámara de Diputados y forman parte de la costumbre constitucional.

De igual forma que en Chile, en Estados Unidos tampoco la Constitución contempla las comisiones investigadoras, teniendo también su base en la costumbre constitucional, con la diferencia de que en Estados Unidos existe la

¹⁷ Bidart Hernández, José. *Atribución exclusiva de la Cámara de Diputados en la fiscalización de la administración*. XV Jornadas de Derecho Público, Ed. EDEVAL, Chile, 1985, pág. 30.

¹⁸ Santaolalla, Fernando. *El parlamento y sus instrumentos de información*, Madrid, Edersa, 1982.

Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "Las comisiones de investigación de las cortes". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* Nº 10. Marzo de 1986, págs. 143-173.

¹⁹ García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Madrid. 1985, págs. 176 y siguientes.

teoría de los poderes implícitos, la que permite desarrollar al órgano todo lo que sea necesario y conveniente para cumplir su función, siempre que no le esté prohibido. En Chile, la teoría de los poderes implícitos no puede aplicarse debido a la existencia del artículo 7° inciso 2° de nuestra Carta Fundamental, la cual establece que "ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que lo que expresamente se le hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes".

Las comisiones investigadoras se constituyen en Chile en base al artículo 300 del Reglamento de la Cámara de Diputados, como instrumento para concretar la facultad de fiscalización de los actos del gobierno que se entrega exclusivamente a la Cámara de Diputados.

Las comisiones investigadoras en cuanto comisiones especiales, se someten a las mismas normas que rigen a las comisiones permanentes, incluso en lo referente a sus informes y a su posible aplicación. Dichas comisiones, fuera de investigar determinadas situaciones irregulares, proponen algunas soluciones para evitar su reiteración, lo que constituye el aspecto más importante de su actividad, además, la labor de las comisiones investigadoras puede abrir paso al proceso de acusación constitucional o juicio político.

Estas comisiones investigadoras son temporales, deben crearse cada vez que la Cámara de Diputados lo considere conveniente y su competencia queda fijada por el acto de la Cámara que la crea, no pudiendo afectar las atribuciones privativas del Poder Judicial, aun cuando dichos organismos ejercen competencias claramente diferenciadas, dado que el artículo 73 de la Constitución, establece la facultad privativa de los tribunales de ejercer jurisdicción, la que no es incompatible con el ejercicio por la Comisión Investigadora de su actividad de fiscalización de los actos del gobierno, lo que es una potestad política²⁰.

La investigación realizada por las comisiones investigadoras puede llevar a la adopción por parte de la Cámara de Diputados y a solicitudes formuladas por dicha corporación a la Contraloría General de la República, la cual, como lo determina su Ley Orgánica N° 10.663, artículo 1°, "está obligada a ejercer en forma preferente las atribuciones señaladas en el inciso anterior... en los casos de denuncias, hechos o investigaciones solicitadas en virtud de un acuerdo de la Cámara de Diputados".

Es necesario precisar, a su vez, que la Cámara de Diputados, en ejercicio de su función fiscalizadora, no puede anular actos emanados del gobierno, tampoco puede afectar su ejecución, mucho menos puede hacer efectiva la responsabilidad civil o penal sobre los autores de un determinado acto. El control jurisdiccional de los actos administrativos recae en los tribunales creados por la ley, de acuerdo al artículo 38 de la Constitución, los cuales son los tribunales ordinarios de justicia.

²⁰ Cea Egaña, José Luis. "Reforma de la fiscalización parlamentaria". *Revista de Derecho. Universidad Austral*, Vol N° 5, Valdivia, Chile, 1994, pág. 19.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, ambas ramas del Congreso Nacional, Cámara de Diputados o Senado de la República, tienen facultades para requerir el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre los decretos emanados de la potestad reglamentaria del Presidente de la República que consideren inconstitucionales, como asimismo, pueden formular también tal requerimiento respecto de los Decretos con Fuerza de Ley emanados de la habilitación legislativa del Presidente de la República, todo ello de acuerdo con el artículo 82 de la Carta Fundamental. Además de las dos cámaras, también pueden formular dicho requerimiento, a lo menos, una cuarta parte de los miembros en ejercicio de cualquiera de las dos cámaras del Congreso Nacional.

2.5. Las instituciones jurídicas que permiten obtener la información para realizar el control parlamentario en Chile y en el derecho comparado

En todos los sistemas democráticos el control parlamentario tiene por objeto el conocer el desarrollo de la actividad del gobierno y la administración para luego juzgarla públicamente y con ello tratar de influirla.

2.5.1. Información institucional que pueden requerir los parlamentarios y las cámaras

La información necesaria para el juzgamiento público de la acción gubernamental puede provenir de los canales regulares que tiene el parlamento para informarse o para solicitar información o de canales extraoficiales. Si nos centramos en la actividad informativa oficial que es aquella que se encuentra normada jurídicamente, canalizándose institucionalmente, ésta puede ser de dos tipos, independientemente del tipo de gobierno democrático, la información que pueden requerir los parlamentarios y la que puede requerir la Cámara en cuanto tal, como acuerdo institucionalizado, adoptado por la Corporación como tal. Esta materia se encuentra regulada en algunos casos en las constituciones y en otras en los reglamentos parlamentarios o en la ley.

En el caso chileno, el artículo 48 N° 1, inciso 2° de la Constitución, determina dentro de los actos de fiscalización de la Cámara de Diputados, el 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 en la Cámara".

A su vez, el artículo 8 de la Ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, señala: "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". Continúa el inciso primero del art. 9 de la misma ley: "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".

Así un diputado puede solicitar antecedentes, a través de los organismos internos autorizados por el reglamento, los que se circunscriben sólo a las informaciones de carácter público, lo cual, como señala Bronfman, "disminuye seriamente la nota de la atribución como competencia especialmente diseñada para satisfacer los fines de la fiscalización"²¹.

Por otra parte, el artículo 285 del Reglamento de la Cámara de Diputados determina que las comisiones: "podrán solicitar de las autoridades correspondientes informes escritos y la comparecencia de aquellos funcionarios que estén en situación de ilustrar sus debates; se harán asesorar de cualquier especialista de la materia en estudio, y oirán a las instituciones y personas que estimen conveniente".

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, es el jefe superior respectivo el responsable de la presencia de funcionarios de su dependencia en las sesiones de comisión a las cuales hayan sido citados.

Estas disposiciones legales no están necesariamente vinculadas a la función fiscalizadora, ya que ella corresponde sólo a la Cámara de Diputados, mientras que las disposiciones citadas de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso se refieren a los miembros tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, por lo cual parecen más vinculadas a la función legislativa.

Por último, conviene dejar establecido que la fiscalización es realizada por la Cámara de Diputados como cuerpo colegiado y no por los parlamentarios en cuanto tales, como lo establece claramente el encabezamiento del artículo 48 de la Constitución: "Atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados", Nº 1: "Fiscalizar los actos del gobierno".

En el sistema constitucional chileno no existen las atribuciones para que las cámaras, o en especial la Cámara de Diputados, que tiene la función de control o fiscalización, pueda solicitar la presencia de los ministros en la Sala o en comisiones para informar o explicar determinadas decisiones o actuaciones gubernamentales, sin perjuicio de la facultad de los ministros de participar en los debates parlamentarios en los tipos de gobierno presidencial y presidencialista, o con derecho a voz y voto en los tipos de gobierno parlamentarios y en algunos regímenes semipresidenciales, donde no es incompatible la función parlamentaria y ministerial, a diferencia de los presidencialismos.

La información que otorga el gobierno puede clasificarse en oral o escrita, dependiendo de la regulación establecida en cada ordenamiento jurídico.

2.5.2. *Los informes periódicos otorgados por el Gobierno al Parlamento*

En los regímenes presidencialistas se encuentra la entrega de un balance periódico de la gestión gubernamental ya sea por el Presidente de la Repúbli-

²¹ Bronfman Vargas, Alan. "Funciones y atribuciones del Congreso Nacional". En *El Congreso Nacional*. Ed. CEAL, Universidad Católica de Valparaíso, Chile, 1993, págs. 154-155.

ca o por los distintos ministros ante el Parlamento. Ejemplo de ello son la "Relación sobre el Estado de la Unión" que debe efectuar el Presidente norteamericano ante el Congreso (artículo 2, sección 32 de la Constitución); la obligación del Presidente o de los ministros de presentar un informe sobre su gestión al Congreso (Argentina, artículo 80; Bolivia, artículo 104; Colombia, artículo 208 inciso 32; Ecuador, artículo 88; Costa Rica, artículo 144; México, artículo 93; Uruguay, artículo 177; y Venezuela, artículo 197).

En Chile, el Presidente de la República, de acuerdo al artículo 24 de la Constitución, a lo menos una vez al año, debe dar cuenta al país del estado administrativo y político de la nación, lo que, por una práctica política, se concreta ante el Congreso pleno al inaugurarse la legislatura ordinaria el 21 de mayo de cada año, sin que haya debate sobre la materia del informe.

El procedimiento de balance periódico de la gestión gubernamental no se utiliza en los regímenes parlamentarios y semipresidenciales, ya que el Parlamento tiene otros instrumentos para verificar la acción del gobierno.

2.5.3. *Las interpelaciones*

A su vez, en Chile no existen las interpelaciones, las cuales encontramos en otros presidencialismos latinoamericanos, en los regímenes semipresidenciales y en los regímenes parlamentarios. Las interpelaciones se refieren a hechos que son consecuencia de la acción gubernamental. Dentro de los presidencialismos nos encontramos con la existencia de interpelaciones en Guatemala, arts. 199 y 251; México, artículo 93; Panamá, artículo Nº 193; Perú, artículo 131; Uruguay y Venezuela. Algunas constituciones latinoamericanas señalan que pueden ser formuladas por uno o más parlamentarios, mientras otras, entre ellas la peruana de 1993, exigen ser presentadas por un 15% de los diputados. Las interpelaciones son mecanismos usuales de los regímenes de colaboración de poderes, vale decir, de los regímenes parlamentarios y semipresidenciales. Ellas permiten, luego de la respuesta del Ministro concernido, un debate general sobre la dirección del gobierno, lo que puede dar lugar a un voto de satisfacción o insatisfacción acerca de la justificación de la acción del gobierno y, en ciertos casos, preparar la presentación de un voto de censura. Ellas, en todo caso, clarifican los puntos de vista del gobierno y la oposición sobre materias específicas, pudiendo introducir crisis ministeriales.

2.5.4. *El nombramiento de los ombudsman, defensores del pueblo, defensores de los derechos de la persona o de los administrados*

Los ombudsman o defensores de los derechos de la persona, en la mayoría de los países, y en especial en los regímenes parlamentarios nórdicos, constituyen delegados del Parlamento que tienen por misión evitar u oponerse a los abusos de poder de los agentes y órganos del Ejecutivo y defender los derechos de las personas contra la arbitrariedad administrativa. Hay en la actividad de los ombudsman un control parlamentario indirecto, ya que ellos son nombrados y responden generalmente ante el Parlamento, del cual reciben las orienta-

ciones generales de su acción y al cual rinden informes periódicos de gran importancia para el control parlamentario de la Administración. Tales ombudsmen se han extendido fuera del ámbito de los regímenes parlamentarios, a los regímenes semipresidenciales (Le Mediateur francés) y a los regímenes presidencialistas latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Colombia, Perú, entre otros).

3. CONSIDERACIONES FINALES

El control parlamentario respecto del gobierno se concentra esencialmente en la Cámara de Diputados, en materia de fiscalización de los actos del gobierno.

En los últimos años se han planteado diversas reformas constitucionales de origen tanto gubernamental como parlamentario, con el objeto de fortalecer la potestad de control y fiscalización parlamentaria del Ejecutivo, sin que hayan logrado éxito hasta el presente. Ello se debe a que cualquier reforma constitucional que rompa el actual equilibrio entre potestades presidenciales y parlamentarias, especialmente cuando existen instituciones que aún no tienen consenso en la sociedad, utilizándose la aprobación del perfeccionamiento de algunas de ellas como moneda de cambio sobre la reforma de otras en la negociación política. Todo ello teniendo en consideración, además, los altos quórum exigidos por la Constitución para su reforma y el hecho de que el Senado de la República está compuesto por nueve senadores designados, que no representan la voluntad del cuerpo político de la sociedad y constituyen prácticamente el veinte por ciento del Senado, al cual se agregará como senador por derecho propio, a partir del 11 de marzo de 1998, en cuanto ex Presidente de la República con seis años de ejercicio del cargo, el actual Comandante en Jefe del Ejército, general Augusto Pinochet Ugarte.

En todo caso, consideramos que el disminuido rol del Parlamento debe ser reforzado a través del aumento de los instrumentos para realizar actos de control o fiscalización del gobierno.

En tal perspectiva, consideramos conveniente introducir en nuestro sistema constitucional las interpelaciones, incorporando al artículo 48, referente a las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados, un numeral nuevo, que establezca que la Cámara de Diputados podrá interpelar a los Ministros, esta interpelación debe ser formulada por, al menos, una quinta parte de los diputados en ejercicio. Las citaciones para responder las interpelaciones deberán hacerse con una anticipación de cinco días hábiles y formularse en cuestionamiento escrito. El debate posterior sólo puede realizarse respecto de los asuntos considerados en el cuestionario y deben encabezar la hora de incidentes de la sesión. Tales interpelaciones no darán origen a responsabilidad política de los Ministros.

A su vez, parece conveniente elevar al carácter de disposición constitucional la norma del Reglamento de la Cámara de Diputados que posibilita a cualquier diputado solicitar información a los Ministros de Estado, como asimismo, a los jefes de servicios públicos sobre toda materia que corresponda al ám-

bito de su competencia, la que deberá ser respondida en el plazo de treinta días.

Consideramos que estas dos facultades de la Cámara de Diputados fortalecerían adecuadamente la función fiscalizadora de esta Cámara.

En materia de competencias resolutivas consideramos pertinente extender la potestad del Congreso Nacional de dar su acuerdo al Presidente de la República para establecer el Estado de Emergencia, como asimismo, para ponerle término cuando considere que la situación de excepción respectiva haya sido superada, de las cuales el Congreso ya dispone respecto del Estado de Sitio, de acuerdo al artículo 40 de la Constitución Política de la República.