

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL ART. 48 N^o 1 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA

ALAN BRONFMAN V.
Centro de Estudios y Asistencia Legislativa
Universidad Católica de Valparaíso

1. *La doctrina frente al Art. 39 N^o 2 de la Constitución Política de 1925.*

En un texto publicado en 1949, el profesor Carlos Estévez expone su percepción de lo que había sido hasta entonces el desempeño de la Cámara de Diputados en el ejercicio de su facultad fiscalizadora. Después de reconocer la importancia de la fiscalización en términos generales, advierte que la disposición del Art. 39 N^o 2 permite afirmar que se ha pasado "de un régimen de libertinaje parlamentario a otro ultra presidencial"¹. Más adelante, agrega:

"la forma como la Constitución vigente establece la fiscalización de los actos de gobierno, lógicamente atribuida sólo a la Cámara de Diputados, aleja toda posibilidad de un efectivo control. El Ejecutivo puede desentenderse totalmente de las observaciones de la mayoría y ésta no posee medio alguno para orientar la política general de gobierno, ya que para separar a un Ministro se requiere que éste haya cometido en el desempeño de su cargo un delito"².

El mismo autor subraya que si bien la inestabilidad ministerial deja de nacer como efecto del ejercicio de ciertas atribuciones por parte de la Cámara de Diputados o del Senado, ella reaparece en 1939 como conse-

¹ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos, *Elementos de Derecho Constitucional Chileno*, Editorial Jurídica de Chile, 1949, p. 317, 318.

² *Ibid.*

cuencia de las resoluciones de organismos directivos de los partidos, "haciendo árbitros de la composición y duración de un gabinete a organismos que no pueden pretender mejores derechos que una Cámara de elección popular"³.

A un juicio no muy distinto arriba don Alejandro Silva Bascuñán en su obra *Tratado de Derecho Constitucional* publicada en 1963. Comentando los rasgos presidenciales del régimen chileno en relación con esta atribución, este especialista destaca sus limitados efectos:

"El Presidente de la República está, en consecuencia, autorizado por la Constitución, no sólo para continuar sirviéndose de los Ministros que realizaron los actos criticados, sino incluso para seguir en la política expresada por tales actos, y que mereció los reparos formulados en el acuerdo correspondiente, reiterar los errores que se habían cometido y que se les representó, prescindir de las observaciones que se les han hecho, no acoger las recomendaciones formuladas, etc."⁴.

Páginas más adelante, el distinguido constitucionalista expone que la práctica ha demostrado la ineficacia de la forma de fiscalización confiada a la Cámara por el Art. 39 N° 2 y repara en la formación de Comisiones Investigadoras especiales como remedio frente a la deficiencia señalada. Añade el profesor Silva Bascuñán que la dictación de la Ley 13.609, que crea las Oficinas de Informaciones de la Cámara y Senado y fija sus competencias en el ámbito de la recolección de información emanada de los órganos públicos, no constituye un paliativo suficiente para las necesidades de la Cámara de Diputados. En efecto, esta ley parece orientarse más a satisfacer los requerimientos del Congreso en el ejercicio de su función legislativa que a servir de herramienta para el desempeño de la labor de fiscalización. Finalmente, este autor termina proponiendo atribuciones más enérgicas para que el Congreso pueda obtener la información que requiere la función fiscalizadora y dotar a las Comisiones Investigadoras del imperio necesario para obligar a declarar ante ellas a las personas cuyos testimonios se requieren.

Don Carlos Andrade no se aleja sustancialmente de lo expuesto por el profesor Silva Bascuñán, aunque demuestra mayor optimismo frente a la posibilidad de mejorar la fiscalización ejercida por la Cámara de Dipu-

³ *Ibíd.*

⁴ SILVA BASCUÑAN, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo III, Editorial Jurídica de Chile, 1963, p. 115.

tados mediante el robustecimiento de las facultades de las Comisiones especiales investigadoras⁵.

En un trabajo presentado en 1979, el profesor José Luis Cea incluye la norma en estudio dentro de un conjunto de disposiciones defectuosas (ambiguas, confusas e incompletas), las que a través de una hermenéutica interesada, no sólo se transformaban en ineficaces para los fines por ellas perseguidos sino que, más allá de esto, contribuían a aumentar el clima de disensión ideológica. Agrega que el Art. 39 N° 2 no era una norma jurídica completa, al menos en el sentido que fija la Dogmática o Ciencia del Derecho Político, pues hace referencia sólo una posible consecuencia de la fiscalización y para efecto de excluirla (la responsabilidad política de los Ministros). Comenta este analista que el objeto, propósito y ámbito de la disposición tampoco eran precisos, careciendo además el precepto de toda forma de imperio y sanción⁶. En el mismo sentido, el profesor José Bidart comenta:

"El Art. 39 N° 2 de la Constitución Política de 1925 que establecía esta facultad era una norma ambigua e incompleta de manera que no fue lo suficientemente eficaz y agravó la relación generalmente conflictiva entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional (...). El anhelo del equilibrio de poderes no parecía lograrse a través de la fiscalización parlamentaria"⁷.

Bastante tiempo después del cese de su vigencia práctica, la doctrina especializada agudiza su juicio crítico acerca del Art. 39 N° 2. Así, en un documento presentado en 1990, un conocido especialista en materias parlamentarias señala:

"Salvo el período del Presidente Allende, durante el cual la mayoría de la Cámara hizo uso abusivo de su facultad para enjuiciar políticamente a los Ministros de Estado e Intendentes, la fiscalización ejercida por el Parlamento ha sido habitualmente ineficaz y no ha servido ni para realzar su prestigio ni para poner coto a circunstanciales excesos del Ejecutivo o

5 Este estudioso reconoce que a las Comisiones especiales de investigación se les ha criticado su sensacionalismo e inutilidad (ANDRADE GEYWITZ, Carlos, *Elementos de Derecho Constitucional Chileno*, Editorial Jurídica de Chile, 1971, p. 379 y ss.).

6 CEA EGAÑA, José Luis, *Fiscalización parlamentaria de los actos de gobierno en X Jornadas Chilenas de Derecho Público*, Edeval, 1980, p. 162 y 164.

7 BIDART HERNANDEZ, José, *Atribución exclusiva de la Cámara de Diputados en la fiscalización de la administración en XV Jornadas Chilenas de Derecho Público*, Edeval, 1985, p. 27.

sus agentes. La existencia de un órgano como la Contraloría ha contribuido a esta situación y ha llenado el vacío consiguiente; pero sólo en los aspectos vinculados a la juridicidad de los actos de gobierno y administración. La Cámara generalmente no ha podido realizar el control de mérito adicional, relativo a los factores políticos y al acierto empírico de los actos de gobierno, no ha desarrollado una tradición de fiscalización y ha carecido de las condiciones normativas y técnicas para desarrollarla⁸.

Los juicios presentados bastan para cimentar la común percepción acerca de la ineficacia del Art. 38 N° 2, pese a la compartida constatación de la necesidad de someter los actos del Poder Ejecutivo a algún tipo de control político y jurídico.

2. Tres causas probables de la falta de eficacia del Art. 39 N° 2 de la Constitución Política de 1925.

Primera causa: El cambio de carácter de los partidos políticos dominantes.

Cuando se elaboró la disposición en análisis, los partidos políticos mayoritarios funcionaban de acuerdo a un ideal transaccional, cohesionado en torno a doctrinas limitadas en sus medios y fines, y compartiendo la noción del juego democrático como un campo propio de lo opinable. La misma elaboración del Texto Fundamental de 1925 refleja este espíritu. Asimismo, el valor del compromiso político se encuentra corroborado por el hecho que varias prácticas constitucionales ajenas al Código Supremo subsistieron más allá de la letra vigente (v. gr. la lectura del programa de cada nuevo gabinete ante el Congreso, forma de fiscalización preventiva, duró hasta 1927, cuando el Ministro del Interior Sr. Ibáñez decidió no presentarse ante las Cámaras ni leer ningún programa ministerial)⁹.

La funcionalidad de los partidos se traspasa al texto del Art. 39 N° 2, especialmente gracias a la clara voluntad de los dos partidos mayoritarios al momento de votarse la obra constitucional de 1925, los que siempre pensaron que esta norma, junto con la responsabilidad política de los Ministros de Estado, conformaba la forma parlamentaria de gobierno¹⁰.

⁸ TAPIA VALDES, Jorge, *Funciones y Atribuciones del Parlamento entre 1960-1990*, texto no editado, CEAL, 1990, p. 47.

⁹ BRAVO LIRA, Bernardino, *Historia de las Instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*, Editorial Jurídica de Chile y Editorial Andrés Bello, 1986, p. 206.

¹⁰ Ratifica la pervivencia de esta medular intención partidaria el hecho que tres

Según la mentalidad predominante en los políticos de entonces, el hecho que una mayoría de la Cámara aprobara una observación negativa referida a un Ministerio en ejercicio implicaba la inmediata renuncia de aquél, pues aunque el Presidente ratificara su confianza al Gabinete, se estimaba que los conceptos de dignidad personal y decoro impedían una continuación de funciones aferrada sólo a la letra del mandato constitucional¹¹.

Varios cambios importantes acaecen con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1925. Tal como se señalaba párrafos arriba, citando a don Carlos Estévez, son los partidos los que comienzan a decidir acerca de la conducción del Gobierno y la composición del Gabinete, sin ser la principal atribución vinculada a la gestación de este control la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados. Nace como una herramienta esencial de nuestro sistema institucional la *orden de partido*, la que rebasa los márgenes de la regulación constitucional, dominando a su arbitrio el ejercicio de la facultad fiscalizadora y, más tarde, relegando a un papel político secundario los acuerdos u observaciones adoptados por la Cámara en uso de dicha atribución.

Sin embargo, la principal limitación a los efectos políticos de la facultad fiscalizadora no surge de este desplazamiento del imperio social hacia los partidos, sino más bien, de la modificación de los rasgos constitutivos de éstos. En efecto, a contar de mediados de siglo comienza a advertirse el crecimiento de un cierto tipo de partidos, completamente distinto a sus predecesores, los que ingresan a la cosa pública atados indisolublemente a una doctrina o ideología que debe ser llevada a efecto mediante el ejercicio del poder público. Se trata de los denominados partidos doctrinales o ideológicos, cuyo diagnóstico omnicompreensivo de los problemas esenciales del país, no conduce sino a un verdadero mandato moral en orden a materializar el programa partidario, siendo cualquier freno o control insti-

parlamentarios radicales (a la sazón gobierno) presentaron, en 1943, un proyecto de reforma constitucional orientado a crear un régimen de tipo parlamentario y que en la Convención del Partido Conservador del año 1949 se apruebe, dentro de los objetivos centrales del partido, la intención de retornar a una república de tipo parlamentario.

¹¹ Cfr. con las expresiones del Sr. Domingo Amunátegui en Ministerio del Interior, *Actas Oficiales del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República*, Imprenta Universitaria, 1926, p. 57. Autores como Weston Agor, destacan como factor de continuidad del espíritu parlamentario, los pocos cambios que afectan a la composición del Congreso entre los años inmediatamente anteriores a 1924 y los posteriores a 1926 (AGOR, Weston Harris, *El Senado Chileno: Distribución Interna de Influencia*, Editorial Andrés Bello, 1973, p. 27).

tucional político o jurídico, vallas que deben superarse sin dañar ni perder el horizonte fijado por la doctrina o ideología¹².

En un sistema dominado por partidos ideológicos no es difícil entender el naufragio de la disposición del Art. 39 N° 2, ya que ante concepciones globales y excluyentes sustentadas por los principales referentes políticos, poco es el efecto que puede tener una atribución pensada en términos de una política de transacciones, de criterios modificables, flexibles frente a la lógica, la retórica y la fuerza de los hechos.

Segunda causa: El crecimiento del aparato estatal dependiente del Ejecutivo.

Este fenómeno es un problema que afecta a gran parte de las legislaturas del mundo y es también, probablemente, uno de los elementos que con mayor fuerza justificaron la teoría de la declinación del Parlamento. En nuestro país, a comienzos de los años veinte, la administración pública (incluida la Fuerza Armada) contaba con alrededor de veintiocho mil funcionarios y no existían empresas fiscales ni semifiscales, salvo ferrocarriles¹³. La actitud del Estado cambia completamente con posterioridad a la década del veinte, pues la urgente demanda social exige respuestas que sólo el Ejecutivo parece capaz de entregar en términos eficaces. Una enorme burocracia estatal y paraestatal surge cuando el Estado inicia el desarrollo de tareas de planificación, fomento y producción necesarias para permitir el progreso del país. Desde otro prisma, se constata que frente al progresivo mejoramiento de los cuadros profesionales del Ejecutivo, el Poder Legislativo mantiene su mínima estructura burocrática y técnica, concebida en términos de los requerimientos del siglo XIX. El profundo abismo que separa el apoyo profesional de uno y otro Poder del Estado, conduce a que el Congreso quede inerte frente a la necesidad de fiscalizar un verdadero mar de cifras y antecedentes especializados. En este sentido, es evidente que para un parlamentario carente de asistencia

¹² Sin perjuicio de otros interesantes estudios, cfr. con BRAVO LIRA, Bernardino, *Régimen de Gobierno y Partidos Políticos en Chile, 1924-1973*, Editorial Jurídica de Chile, 1986 y MOULLIAN, Tomás, *El Régimen de Gobierno y el Sistema de Partidos en el Presidencialismo Moderno*, texto no editado, Instituto de Ciencia Política Pontificia Universidad Católica de Chile, 1988.

¹³ Carlos Humud cit. por MILLAR, René, *El parlamentarismo chileno y su crisis, 1891-1924*, texto no editado, Instituto de Ciencia Política Pontificia Universidad Católica de Chile, 1988, p. 42.

técnica y dotado sólo de un título profesional el cúmulo de información proveniente del Ejecutivo resulta inmanejable¹⁴. De allí que la tarea fiscalizadora, aún aquella basada en Comisiones especiales de investigación, usualmente devenga en pronunciamientos limitados a una mera apreciación partidista de la actividad de Gobierno, lo que es perfectamente lógico, ya que no es dable pedir a un cuerpo huérfano de apoyo especializado un dictamen que considere este tipo de evaluación.

Tercera causa: Los limitados efectos jurídicos de la norma del Art. 39 N° 2 de la Constitución de 1925.

Otro factor que coadyuva a la pérdida de fuerza de la norma en comento proviene, precisamente, de su tenue proyección jurídica. El texto original de la Carta de 1925 sólo contemplaba la obligación de contestar los acuerdos u observaciones aprobados por la Cámara, por escrito en el caso del Presidente de la República o verbalmente por el Ministro que corresponda. Este mandato no incluía el plazo o término dentro del cual debía evacuarse la respuesta, lo que en la práctica vino a agudizar el problema de su escasa eficacia.

Varias leyes posteriores al año 1925 contribuyeron a dar más vida a la atribución. Así, la Ley 8.707 de Consejerías Parlamentarias del año 1946 (amparada en una curiosa interpretación constitucional contenida en la Ley 6.922) dispuso que el Senado y la Cámara de Diputados tendrían, cada uno, dos representantes en la Junta Central de Beneficencia Pública y en cada Consejo de organismos fiscales, semifiscales o de administración autónoma. Esta ley, amén de cumplir dudosamente su propósito fiscalizador encargando a las dos ramas tareas que por su naturaleza sólo corresponden a la Cámara Baja, generó intensas discusiones tanto dentro del Congreso como fuera de él, lo que motivó, años después, su derogación a través del Art. 1 de la Ley 14.631 de 1961.

Otras leyes cumplieron un papel menos polémico y más estable en la consecución de los fines de la fiscalización. La Ley 6.914 de 1949 creó la Oficina de Informaciones Parlamentarias, como un órgano dependiente de la Cámara de Diputados, encargado de la recolección y edición de información proveniente de entes públicos. Más tarde, una desordenada ley, la 13.609 de 1959, estableció las Oficinas de Informaciones de la

¹⁴ BRAVO LIRA, Bernardino, *op. cit.* en nota 12, p. 24 y BERTHESEN REPETTO, Raúl, *Reflexiones sobre la separación de poderes en Revista de Derecho II*, Universidad Católica de Valparaíso, 1978, p. 245 y 246.

Cámara de Diputados y Senado, al tiempo que instauró la obligación de todo órgano público de remitir los antecedentes solicitados por los congresales, así como el deber de enviar en forma permanente sus publicaciones oficiales periódicas o extraordinarias, estudios, estadísticas balances y memorias. Esta ley hizo responsable del cumplimiento de la obligación de remitir la información solicitada al Jefe Superior del respectivo Servicio, bajo riesgo de sanción administrativa, aplicable por la Contraloría General de la República. Pese a que la norma, al no distinguir entre las dos ramas del Congreso, no parece estar pensando en la tarea fiscalizadora, es menester reconocer que ella contribuye de manera importante a mejorar la calidad técnica de la fiscalización efectuada por la Cámara de Diputados. Sin embargo, los hechos parecen demostrar que la Ley 13.609 fue un intento demasiado pequeño y tardío que de poco sirvió frente a la aguda falta de asistencia profesional especializada que afectaba a nuestras asambleas legislativas¹⁵.

En el ámbito interno, existían normas reglamentarias que otorgaban algunas herramientas a las Comisiones, con el propósito de facilitarles el acceso a la información necesaria para el desarrollo de sus competencias. Así, el Art. 60 del Reglamento de la Cámara de Diputados contenía una norma cuyo texto era el siguiente:

"Las Comisiones informarán los proyectos que se les envíen en examen; prepararán los datos e investigarán los hechos que estimen necesarios para la deliberación de la Cámara, y podrán solicitar de los poderes públicos la comparecencia de aquellos funcionarios que, por sus especiales aptitudes, estén en situación de ilustrar sus debates".

Esta norma del Reglamento gozaba de cierto imperio, pues la Ley 13.609 establecía la responsabilidad del Jefe de Servicio cuando él o los funcionarios de su dependencia no comparecieran a las citaciones cursadas por alguna Comisión. Cabe hacer notar que una norma similar al Art. 60 recién citado, está contenida en el Reglamento del Senado (valga

¹⁵ En una muestra que comprende alrededor de cuarenta por ciento de las comisiones de investigación que efectivamente funcionaron entre 1925 y 1973, es posible advertir que el ochenta y un por ciento de ellas no concluyeron su labor, la mayor parte de las veces por falta de antecedentes gubernativos. De ellas, más del cincuenta por ciento funcionó después del año 1958, lo que demuestra la falta de eficacia de los mecanismos de recolección de información disponibles para la Cámara de Diputados, incluyendo dentro de éstos los de la Ley 13.609 (CEA EGAÑA, José Luis, op. cit. en nota 6, p. 165 y 166). También OELCKERS CAMUS, Osvaldo, *La Asesoría Legislativa en Chile: Marco teórico y especial referencia a la situación chilena entre los años 1960 y 1989*, texto no editado, CEAL, 1989, *passim*.

advertir que la disposición de la Cámara Alta, considera, además, la posibilidad de invitar a personas ajenas al aparato estatal). La presencia de un precepto de esta naturaleza en ambos Reglamentos de dudosa obligatoriedad frente a terceros no pertenecientes a la administración pública, parece servir al ejercicio de la función legislativa que compete a ambas ramas del Congreso y no al desempeño de una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados¹⁶.

Con todo, es posible establecer algunas relaciones entre los acuerdos u observaciones adoptados por la Cámara y algunos procedimientos posteriores que sí podían concluir en actos de imperio. En primer lugar, debe observarse que el Art. 1 de la Ley 10.336, en su inciso segundo, dispone que la Contraloría General de la República estará obligada a ejercer en forma preferente sus atribuciones de control jurídico sobre la administración, en los casos de denuncias hechas o investigaciones solicitadas en virtud de un acuerdo de la Cámara de Diputados. Intentando analizar esta disposición en su dimensión empírica, puede anotarse que el éxito definitivo de la actividad de investigación iniciada por la Contraloría a petición de la Cámara de Diputados, no parece depender tanto de la tramitación preferente recién indicada, como de la seriedad, oportunidad y contenidos probatorios de la acusación interpuesta. Estas condiciones también podrían encontrarse en una presentación o denuncia hecha por un diputado o senador individual o incluso por un particular ante la Contraloría, aunque éste quizás no cuente con el apoyo de los medios de comunicación social que permita superar la resistencia del órgano contralor para poner en movimiento sus mecanismos de investigación y sanción. Se concluye, por tanto, que la preferencia del Art. 1 de la Ley 10.336 no garantiza la efectividad de la actividad de control iniciada por Contraloría con independencia de los contenidos de fondo de la denuncia presentada ante ella, por lo que la repercusión jurídica y práctica de la norma es escasa, salvo muy excepcionales circunstancias de atochamiento o retardo en el desarrollo de la gestión contralora.

En segundo término, puede establecerse una cierta relación entre los resultados del ejercicio de la competencia fiscalizadora de la Cámara de

¹⁶ Según la doctrina especializada, no es clara la proyección de la potestad autonormativa del Parlamento fuera de su ámbito interno, lo que pone en serias dudas la vigencia de cualquier facultad de origen reglamentario atingente a terceros que no esté ratificada expresamente por el orden constitucional o legal. Cfr. CANO BUENO, Juan, *El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario* en *Revista de Estudios Políticos* N° 40 NS, Centro de Estudios Constitucionales, julio-agosto 1984, p. 93 a 96.

Diputados y el inicio de acciones ante tribunales ordinarios o contencioso administrativos. Argumentando en términos teóricos, el desarrollo de la atribución fiscalizadora de la Cámara, podría conducir a un avance importante en el acopio de los antecedentes que preceden el entablamiento de una acción civil o criminal. Continuando el razonamiento, es menester acotar que la actividad del juez podría iniciarse de oficio, si la ley lo permite y los antecedentes remitidos por la Cámara lo ameritan, o a partir de una acción particular, cuando la investigación de los diputados haya descubierto información que justifique, desde la óptica del afectado, poner en movimiento los mecanismos de decisión jurisdiccional. Sin embargo, este trabajo parlamentario prejudicial podría, al mismo tiempo, representar un serio riesgo para el derecho al debido proceso del sujeto pasivo de la acción, quien eventualmente se encontraría obligado a litigar contra un prejuicio público políticamente sancionado.

Por último, no puede dejar de enlazarse el segundo numeral del Art. 39 con la primera atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, esto es, declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las autoridades que el mismo precepto enumera. La relación entre ambas disposiciones pudo ser importante si hubiesen existido mayores facultades jurídicas detrás de la facultad fiscalizadora, ya que ellas habrían servido para apoyar, en el caso de una investigación exitosa, la interpretación estrictamente jurídica de la acusación constitucional. Puede agregarse que al carecer la fiscalización ejercida por la Cámara de fuerza técnica y política suficiente, los congresales tendieron a utilizar la acusación constitucional siguiendo una interpretación meramente política -especialmente a partir del año 1970- a fin de dar alguna efectividad jurídica a su actividad de control político.

3. Los cambios introducidos por la Constitución de 1980 y normas posteriores.

El colapso del régimen institucional, en septiembre de 1973, obligó a nuestro país a reflexionar profundamente acerca de las bases de su organización social. En este esquema de cosas, amén de introducirse grandes cambios en el ordenamiento legal y económico, se estimó necesario reordenar los elementos centrales de la estructura constitucional patria. Fruto de esta concepción es la Constitución Política de 1980, la que establece como criterio de solución a los problemas que nacen del diseño de régimen de gobierno, el reforzamiento del régimen presidencial o presidencialista.

A partir de esta línea central pueden reestudiarse cuáles son los elementos que rodean a la facultad fiscalizadora consagrada en el Art. 48 N° 1 de la Constitución Política de 1980, respetando el orden utilizado en el análisis de las causas del decaimiento de la disposición del Art. 39 N° 2.

En primer término, es poco lo que puede decirse acerca del carácter de los partidos políticos que intervienen en la política de nuestros días, especialmente si se considera que el posible período de observación bajo un marco constitucional democrático real no supera los dos años. Valga quizás anotar, como indicio meramente legal (y no sociológico) que la nueva Ley Orgánica Constitucional sobre Partidos Políticos parece admitir en su Art. 21 la posibilidad de dar órdenes de partido a los parlamentarios sobre cualquier atribución de su competencia, con excepción de la facultad vinculada a la resolución de la acusación constitucional¹⁷.

Respecto al tamaño del Estado y los medios técnicos del Congreso para enfrentar su fiscalización, sólo corresponde advertir dos hechos. Por un lado, parece existir una tendencia global a considerar el modelo de Estado ideal como una organización más pequeña y limitada que antaño. Parece quedar atrás la concepción del aparato público como gran empresario, motor insustituible de desarrollo y óptimo planificador, surgiendo en su reemplazo una profunda revalorización del principio de subsidiariedad y de la iniciativa privada que cabe dentro de él. Por otro, en lo que respecta a la asistencia técnica del Congreso, especialmente en orden a su desempeño como órgano fiscalizador, pocos parecen ser los cambios relevantes. Siguen funcionando las Oficinas de Informaciones de ambas Cámaras, la Biblioteca del Congreso y se encuentra a disposición de los parlamentarios un Banco de Datos Legislativo dependiente de la Biblioteca del Congreso, diseñado, en su oportunidad, por la Junta de Gobierno. Asimismo, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso contempla la creación de una secretaría de coordinación legislativa y asesoría técnico profesional, iniciativa que hasta la fecha no se ha concretado.

En cuanto a la dimensión jurídica de la norma, varios son los cambios que la afectan. En primer lugar, el nuevo precepto constitucional fija un plazo para la obligación del Gobierno de responder, establece la posibilidad de contestar por escrito para los Ministros de Estado y pone a salvo a la persona del Presidente de la obligación de concurrir a declarar frente a la Cámara de Diputados. Respecto al contenido de la respuesta, consta en

¹⁷ Esta interpretación entra en conflicto con lo dispuesto por el inciso final del Art. 2 de la misma ley, pero es la única que permite darle algún sentido al Art. 21. La excepción nace de la Constitución y del Reglamento del Senado.

Actas que "cualquier respuesta material implica cumplimiento cabal de la obligación", antecedente fidedigno que parece mermar el avance que representa la incorporación de un plazo a la carga del Gobierno¹⁸.

La Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, recrea y perfecciona las obligaciones que emanaban del Art. 5 de la Ley 13.609. Así, su Art. 8 dispone que los organismos de la administración del Estado, las personas jurídicas creadas por ley o las empresas en que el Estado tenga representación o aporte de capital mayoritario deberán remitir al Congreso Nacional sus memorias, boletines o publicaciones con hechos relevantes¹⁹. También se establece la obligación de los organismos de la administración del Estado (no de las personas jurídicas creadas por ley ni de las empresas con participación del Estado) de proporcionar los informes o antecedentes específicos solicitados por el Congreso (Cámaras, comisiones, Oficinas de Informaciones), salvo cuando éstos tengan el carácter de reservados por expresa disposición de la ley. La Ley Orgánica citada también contiene las reglas de responsabilidad vinculadas a las exigencias anteriores, que afectan tanto a Ministros de Estado como a jefes superiores del respectivo organismo de la administración del Estado. Ellas señalan que la Contraloría General de la República podrá sancionar las infracciones cometidas a este respecto, con multa equivalente a una remuneración mensual o a su doble en caso de reincidencia. Relacionando estas normas con reflexiones anteriores, no queda clara la posibilidad real de los parlamentarios de llegar a la información que se persigue, situación que se agrava desde la perspectiva de la ausencia de apoyo técnico que oriente y clarifique la actividad indagadora de la Cámara.

También el Art. 22 de la Ley Orgánica del Congreso Nacional recoge disposiciones reglamentarias al disponer que las Comisiones "podrán solicitar de las autoridades correspondientes la comparecencia de aquellos funcionarios que estén en situación de ilustrar sus debates, hacerse asesorar por cualquier especialista en la materia respectiva y solicitar informes

18 Don Jaime Guzmán agrega que optar por la alternativa contraria, esto es, permitir algún tipo de calificación, deja abierta la puerta al parlamentarismo (*Actas de la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución*, sesión 353).

19 Como en varias normas de la Constitución surge la duda si el concepto de administración del Estado se refiere al concepto amplio del Art. 1 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración o a la definición restringida contenida en el Art. 18 de la misma ley.

u oír a las instituciones y personas que estimen convenientes²⁰. Esta regla se encuentra repetida en el actual Art. 285 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Además, en virtud de lo dispuesto por el Art. 10 de la citada Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, será el jefe superior del servicio respectivo el responsable de la presencia de funcionarios de su dependencia en las sesiones de Comisión a las cuales hayan sido citados.

Es significativo descubrir que, de todas las atribuciones enunciadas, ninguna parece ligarse en forma exclusiva a la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, en la medida que ellas son propias de ambas ramas del Congreso, circunstancia que más bien invita a pensar en su relación con la potestad legislativa.

Respecto a los posibles efectos de la tarea fiscalizadora de la Cámara de Diputados, cabe consignar aquí un nuevo control creado por el constituyente de 1980 sobre los actos del Ejecutivo. En efecto, la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional reconoce a este órgano, de acuerdo al N° 5 del Art. 82 de la Carta Fundamental, la facultad

"para resolver los reclamos de inconstitucionalidad de los decretos que dicte el Presidente de la República, cuando la cuestión sea promovida por cualquiera de las Cámaras o por una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, dentro de los treinta días siguientes a la publicación o notificación del texto impugnado"²¹.

La especial oportunidad de dar un realce jurídico -de control de constitucionalidad- a la actividad fiscalizadora de la Cámara, se desecha al momento de distribuir la titularidad de la acción indistintamente entre senadores y diputados²².

El balance general del texto constitucional de 1980 revela una tendencia a la primacía de los controles técnico-jurídicos sobre un Presidente

²⁰ No parece nacer del texto legal recién indicado alguna obligatoriedad para el tercero citado. La última parte de la disposición puede vincularse al Art. 212 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el que consagra una especie de audiencia popular preliminar y obligatoria.

²¹ Parte resolutive del fallo del día 27 de diciembre de 1990, recaído en la causa rol N° 116. Una sentencia del 18 de junio de 1991 reafirma esta doctrina.

²² Don Jaime Guzmán propuso que esta atribución se ejerciese a requerimiento de la Cámara de Diputados o de la cuarta parte de ella, lo que sí parece marcar una relación con las atribuciones fiscalizadoras de la misma (*Actas de la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución*, sesión 415, p. 3.564).

de la República reforzado en sus atribuciones, por encima de un control de tipo jurídico-político o simplemente político, hecho que no puede dejar de augurar serios conflictos institucionales cuando las mayorías que dominan el Congreso no estén dispuestas a prestar su apoyo a la gestión gubernamental. Para fundamentar tan grave aserto basta mirar el ejercicio de las atribuciones del Congreso entre 1925 y 1973 para descubrir que la no existencia de mecanismos formales de control político no impidió a los parlamentarios presionar al Ejecutivo mediante vías no contempladas por el constituyente de 1925.

4. El futuro de la disposición

Se ha estudiado someramente el pasado y el presente de la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados. Conviene ahora atisbar, aunque sea en forma imprecisa, su porvenir. Para ello, baste confrontar el papel que asignan los juristas a la disposición en estudio con la experiencia que aporta la observación de los cientistas políticos.

Los primeros creen en al menos tres fines de la fiscalización, dentro de un régimen democrático constitucional:

1º Control del Gobierno.

2º Ilustrar y orientar la gestión presidencial²³

3º Ilustrar y orientar a la opinión pública²⁴

Como se ha señalado, la evaluación frente a la experiencia posterior a 1925 tiende a demostrar el escaso éxito de la atribución en orden a estos cometidos básicos.

El análisis y el pronóstico que entrega la ciencia política, es distinto y no se circunscribe al problema que se presenta, sino a todos los que surgen del estudio empírico de un régimen presidencial de gobierno.

En el presidencialismo, es claro, existen ciertas reglas institucionales que, al momento de plantearse un conflicto entre Presidente y Congreso, no ofrecen una salida pactable entre ambos y se tiende, en contrapartida, a hacer primar la voluntad del Ejecutivo como medio para asegurar la pervivencia del orden constitucional. Si el sistema social y político no cuenta con incentivos para lograr una efectiva búsqueda de consensos entre grupos mayoritarios y minoritarios en las decisiones fundamentales de gobierno, es bastante probable que la mecánica institucional del presi-

²³ Cfr. SILVA BASCUÑAN, *op. cit.* en nota 4, p. 115.

²⁴ Cfr. CEA EGAÑA, José Luis, *op. cit.* en nota 8, p. 167.

dencialismo, al no lograr hacer primar la voluntad del Ejecutivo, se incline hacia un bloqueo absoluto en la relación entre Legislativo y Ejecutivo, lo que conduce a la ingobernabilidad o, en un supuesto más grave, al conflicto civil. No hay una opción institucional dentro del modelo presidencial que permita al Congreso participar equilibradamente en las decisiones políticas fundamentales ejerciendo un control efectivo sobre la gestión Ejecutiva, salvo el caso en que el Presidente esté dispuesto a compartir su poder, por razones que escapan a la lógica del diseño constitucional.

Esta misma crítica puede acentuarse si se escoge la perspectiva que entrega el estudio del sistema de partidos políticos, al menos en países como el nuestro. Desde esta óptica, puede observarse que los partidos políticos presentes en el Parlamento no son ni responsables, "ni avales de la estabilidad gubernamental ni de sus políticas, puesto que ésa es la tarea del Presidente"²⁵. Muy por el contrario,

"es probable que centren sus esfuerzos en oponerse, criticar y tal vez fiscalizar al Ejecutivo, pero no en apoyarlo, responder a sus iniciativas políticas y asumir responsabilidad. Es natural que una vez que el Presidente es elegido, para las elecciones del Congreso los partidos vuelvan a sus programas partidarios, y aún en el caso que fueran parte de la coalición electoral del Presidente, afirmen su carácter distintivo criticándolo. También es natural que, no teniendo responsabilidad por la política nacional, se dediquen a la representación de intereses especiales, intereses localizados y redes de clientela electoral entre su electorado. No hay razón para que velen por el éxito de un Presidente que proviene de un partido diferente, ni que apoyen políticas impopulares cuando sea necesario, puesto que no hay ninguna recompensa por hacerlo, y sí una gran probabilidad de ser castigados. En un sistema de este tipo no hay incentivos para la responsabilidad (...)"²⁶.

Este diagnóstico, formulado a propósito de los sistemas presidenciales en general, guarda perfecta armonía con la situación en la cual derivó la atribución de control en estudio, la que se vio postergada por otros medios más eficaces para ejercer presión y criticar la actividad del Gobierno.

²⁵ LINZ, Juan J., *Democracia: Presidencialismo o parlamentarismo. ¿Hace alguna diferencia?* en GODOY ARCAÑA, Oscar (ed.), *Hacia una democracia moderna, La opción parlamentaria*, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990, p. 92.

²⁶ *Ibid.*

Para quienes piensan que es necesario mantener en nuestro país un sistema de tipo presidencial como el actualmente vigente, el desafío es grande si se observa la necesidad de fiscalizar y controlar la actividad de un Ejecutivo poderoso. En este sentido, la Constitución de 1980 ha sustituido el concepto de la fiscalización política encargada a la Cámara de Diputados por mecanismos e instituciones cuyo control se espera más jurídico o técnico, como el Tribunal Constitucional, el Banco Central y la Contraloría General de la República. Sin embargo, la respuesta ante la necesidad de un control político permanente, flexible ante una sociedad cuya velocidad de cambio supera los rígidos marcos de elecciones periódicas, sigue siendo en nuestro sistema institucional una incógnita no satisfecha.