

INTERPELACIONES EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2005 EN CHILE

NOTAS ACERCA DEL CONTROL POLÍTICO EN EL PRESIDENCIALISMO

Francisco ZÚÑIGA URBINA

SUMARIO: I. *Prolegómenos*. II. *Control político en un régimen presidencial*. III. *Instrumentos de control político parlamentario y su reforma*. IV. *Interpelación*. V. *Interpelaciones en reglamento de la Cámara de Diputados*. VI. *Conclusiones*.

I. PROLEGÓMENOS

En Chile el estudio de las interpelaciones parlamentarias surge del reformamiento institucional del control político de la Cámara de Diputados sobre el gobierno, y que se erige en componente basal de la reforma constitucional de 2005 a la Constitución Política de la República de 1980, promulgada mediante Ley 20.050. La reforma constitucional de 2005 es la última de un total de diecisiete enmiendas aprobadas en el periodo 1989-2005, y la más profunda al estatuto del poder, ya que removió buena parte de los “enclaves autoritarios” subsistentes en la Constitución otorgada del régimen autoritario-neoliberal y autorizó a fijar un nuevo texto refundido, coordinado y sistematizado de la carta (Decreto 100, Ministerio Secretaría de la Presidencia, 2005). A partir de este hito, que restaura limitadamente el tradicional orden republicano democrático y el Estado de derecho, podemos hablar de una “nueva-vieja Constitución” o de la “Constitución 1980-2005”.

En rigor, con esta breve ponencia revisitamos el tema monográfico, antes visitado con perspectiva de *Constitutione ferenda*, primero, de *Constitutione lata*, más tarde, de los instrumentos o institutos de cognición, inspección y control político parlamentario de la Cámara de Dipu-

tados, que tienen por finalidad fortalecer la impropriadamente denominada “potestad fiscalizadora” de dicha corporación, en especial las interpelaciones y su desarrollo normativo infraconstitucional por el Reglamento de la Cámara de Diputados. Este abordaje monográfico es pertinente, ya que la doctrina nacional aborda de modo completo la configuración de nuestro Congreso Nacional y sus funciones, pero está ausente el estudio monográfico actual de la mencionada “potestad fiscalizadora” y sus institutos.¹

Por otra parte, resulta obligada una precisión metodológica consistente en que el estudio de la “potestad fiscalizadora” o, mejor dicho, de control político parlamentario de la Cámara de Diputados, debe integrarse a la teoría del gobierno, en particular al régimen político imperante, y ciertamente a la Constitución.²

En otro lugar, como anotábamos, hemos abordado el control político parlamentario y los instrumentos de control, inspección y cognición que poseen las cámaras frente al gobierno, en particular comisiones investigadoras o encuesta³ e interpelaciones.⁴

Los referidos instrumentos de control político, de suyo plurisignificativos y multidimensionales, requieren también como precisión metodológica definir la función de control político en el contexto del régimen político presidencial y en el Estado de partidos o democracia de partidos,

¹ Cea Egaña, José Luis, *El sistema constitucional de Chile. Síntesis crítica*, Valdivia, U. Austral, 1999; Cea Egaña, José Luis, *Teoría del gobierno. Derecho chileno y comparado*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2000, en especial pp. 93-131. También de Alan Bronfman, Felipe de la Fuente y Parada, Fernando, *El Congreso Nacional. Estudio constitucional, legal y reglamentario*, Valparaíso, CEAL UCV, 1993, en especial pp. 144-166.

² Para una visión de los regímenes políticos Jiménez de Parga, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, 6a. ed. revisada y puesta al día, Tecnos, 1983.

³ Sobre comisiones investigadoras, Zúñiga, Francisco, “Control parlamentario y comisiones investigadoras”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 45, UNED, 1999, pp. 363-392.

⁴ Sobre interpelaciones Zúñiga, Francisco, “Interpelaciones: apuntes de un estudio”, *Revista de Derecho Público*, núm. 59, U. de Chile, 1996, vol. I, pp. 55-79. Del mismo autor y Francisco Vega M., “Control político de la Cámara de Diputados en la reforma constitucional”, libro colectivo coordinado por H. Nogueira Alcalá, *La Constitución reformada de 2005*, Santiago, Librotecnia, 2005, pp. 275-318. Finalmente, del mismo autor, “Interpelaciones en la reforma constitucional. Alcances en la reforma al Reglamento de la Cámara de Diputados”, *XXXVI Jornadas de Derecho Público, Revista de Derecho Público*, núm. 69, 2 vols., Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2007, vol. I, pp. 282-312.

tarea que acometemos sumariamente en este trabajo. En efecto, el control político parlamentario responde conceptualmente a dos paradigmas: control sanción o autorización y control cognición e inspección; el primero asociado a la responsabilidad política directa del gobierno, y el segundo, a la responsabilidad política indirecta del gobierno y a la formación de la opinión pública.

Por último, el reforzamiento de la “potestad fiscalizadora”, por la vía de implantar comisiones investigadoras e interpelaciones en el cuadro de instrumentos de control político, no es nuevo en nuestra historia constitucional, no obstante el peso que la historia y las instituciones tienen en nuestro país. En particular, un tópico en la doctrina constitucional del siglo XIX que se proyecta hasta el día de hoy es que la República presidencialista es inconciliable con el reforzamiento de las potestades de las cámaras, ya que el “parlamentarismo” es una semilla que germina sólo en las monarquías (Baños Espinosa, Hostos) o en Estados afincados en la tradición del principio monárquico. En cambio, la República sólo sería compatible con un régimen presidencial.⁵ Con todo bajo el imperio de la Constitución de 1833 y mediante una reforma al reglamento cameral se instituyeron las interpelaciones como instrumento de control político parlamentario. La historia constitucional de los siglos XIX y XX nos demuestra que los tópicos de la cultura jurídico-público e instituciones, si bien representan un peso en el presente y el porvenir institucional, no constituyen una definición cerrada acerca del régimen político y tipo de gobierno.⁶

Finalmente, sólo resta destacar que un estudio preliminar sobre los instrumentos o institutos de control político parlamentario pone en evidencia, por una parte, el déficit de racionalización que la “reforma constitucional” conlleva al establecer comisiones investigadoras e interpelaciones, como ocurre *verbigratia* al definir estos institutos y los ámbitos de normación legal y reglamentaria de éstos, y, por otra parte, las importantes confusiones conceptuales que ligan el control político a la responsabilidad política, lo que es contradictorio con el régimen pre-

⁵ Baños Espinosa, Julio, *Gobierno parlamentario y sistema representativo*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1888. También el jurista y educador originario de Puerto Rico, Eugenio María Hostos, *Lecciones de derecho constitucional*, Santo Domingo, 1887.

⁶ Heise González, Julio, *Historia constitucional de Chile*, Santiago, Editorial Jurídica, 1954; *Historia de Chile. El periodo parlamentario (1861-1925)*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1974.

sidencialista imperante. Prospectivamente este último aspecto es el que más conflicto político puede originar.

II. CONTROL POLÍTICO EN UN RÉGIMEN PRESIDENCIAL

Antes de recoger una definición del presidencialismo, es menester contextualizar el estudio del control político parlamentario, y para ello corresponde abordar en un breve *excursus* los conceptos de forma del Estado y de forma de gobierno, y del molde clásico: el “régimen presidencial”.

Con G. de Vergottini por “forma del Estado” entendemos “el conjunto de elementos que caracterizan globalmente, a un ordenamiento referido particularmente a finalidades planteadas como objetivos de acción de los órganos constitucionales”, y por “forma de gobierno” entendemos “el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir finalidades estatales y por lo tanto, los elementos que miran a la titularidad y ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales”.⁷ En cuanto al “régimen presidencial” (tal denominación, que hizo fortuna, fue usada por W. Bagehot en *The English Constitution*), este concepto designa el tipo de gobierno (y régimen político) de Estados Unidos en que la Presidencia “ocupa un lugar vital y básico entre las instituciones públicas a nivel nacional” (R. E. Neustadt), en que el poder presidencial es un “poder de persuadir”, no obstante su diversidad de “poderes formales”.

El “régimen presidencial” en el que el presidente “reina y gobierna a la vez” es un producto de la Constitución de 1787, de los precedentes y de la práctica moderna; siendo las “ventajas” de éste las siguientes:

La primera es la seguridad de su inamovilidad durante un período de cuatro, años, sólo amenazada por un voto de acusación (*impeachment*) del Congreso, procedimiento incómodo que sólo se intentó (hasta la destitución de Nixon) una vez en 1867. La segunda, la elección popular indirecta por medio de un colegio electoral. La tercera, la jefatura de las fuerzas armadas y la dirección de la diplomacia, prerrogativas tradicionalmente reales, concedidas a la presidencia por los antiguos súbditos británicos. La cuarta, una serie de derechos y deberes específicos relativos a la dirección

⁷ Vergottini, Guiseppe de, *Derecho constitucional comparado*, trad. de P. Lucas Verdú, Madrid, Espasa-Calpe, 198, pp. 107 y 108.

de la Administración Pública, el más importante de los cuales es el derecho de nombrar jefes de Departamento y el deber de “cuidar de que las leyes sean fielmente cumplidas”. La quinta, una prerrogativa limitada sobre la legislación: el poder del veto cualificado y el derecho de recomendación... “*Pero la Constitución, que establecía las bases de la presidencia, establecía como principio básico el que sus privilegios estuviesen contrarrestados por los de otras instituciones nacionales, y en especial el Congreso*” (separación de poderes). “*La Constitución garantizaba a una o más cámaras la participación en todas las vertientes del poder presidencial. El mando de la defensa estaba limitado por el hecho de que los contingentes y los fondos de las fuerzas armadas, dependían de la decisión del Congreso, que se reservaba el derecho de declarar la guerra. El mando de la diplomacia estaba limitado por el hecho de que el Senado se reservaba el derecho de su «poder y aprobación» a los tratados. El mando de la administración estaba severamente limitado por el hecho de que la moneda, la autoridad y la estructura departamental estaban sujetas a una legislación específica y las personas nombradas por el presidente, sometidas a la confirmación del Senado. En materia legislativa, el Congreso era la instancia suprema, limitada únicamente por el veto presidencial, que, a su vez, estaba sujeto al voto en contra de los tercios de las dos Cámaras*”.⁸

En suma, el “régimen presidencial” descansa en un principio-dogma de “separación rígida” de poderes (Duverger), combinación de “democracia y poder personal” con un sistema “bipartidista”.

El “régimen presidencial” de la gran república de América del Norte encuentra en América Latina su copia superlativa: el “presidencialismo”, caracterizado por la preponderancia o predominio del Poder Ejecutivo (Lambert). La exaltación del “poder personal” es producto de una continuidad histórica; en palabras de Duverger: “al cacique indio sucedió el conquistador español; el Virrey, encarnaba, él solo, la totalidad del po-

⁸ Neustadt, Richard E., “Presidencialismo”, *Enciclopedia de ciencias sociales*, Madrid, Aguilar, 1977, pp. 442-447. *Ibidem*, Escalona, E. (trad.), *El poder presidencial*, México, Limusa-Wiley, 1966. *Ibidem*, García Pelayo, Manuel, para una visión general del ordenamiento constitucional de Estados Unidos de América, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1984. pp. 325-455 (también *Obras completas*, vol. I), Madrid, CEC, 1992. También de consulta obligada es Tribe, L. H., *American Constitutional Law*, 2a. ed., Mineola-Nueva York, The Foundation Press, 1988, en especial pp. 1-339. Un libro excelente de Marie-France Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos* (trad. G. A. Gallardo), México, Fondo de Cultura Económica, 1994; en especial pp. 125-193.

der”.⁹ El presidencialismo cuenta con análogas instituciones que los Estados Unidos, pero el presidente consigue una preponderancia hegemónica. Con agudeza, Jacques Lambert, en su clásico libro *América latina*, observa que

...el vicio inherente al régimen de preponderancia presidencialista en la América Latina, no es, como se afirma con frecuencia, su aptitud para engendrar dictaduras puesto que éstas se producen del mismo modo, y quizás con mayor facilidad, con otros regímenes, sino la de prestarse a disimular las dictaduras bajo formas constitucionales, hasta tal punto que, el dictador, que puede conservar su buena conciencia, no se ve obligado a violarlas abiertamente...

La garantía de la democracia en este tipo de régimen se encuentra en el carácter temporal del mandato presidencial. Así

...como puede advertirse que los constituyentes latinoamericanos se esfuerzan mucho menos en limitar los poderes del Presidente, cuya extensión consideran que no carece de ventajas, que por asegurarse el carácter temporal, multiplicando las precauciones contra las tentativas del Presidente de perpetuarse en el poder, asegurando su reelección o la de algunos de sus testaferros (continuismo).¹⁰

Ciertamente, la concentración de poder público en la institución presidencial ha tenido como consecuencia la anulación o menoscabo de la democracia pluralista y de los derechos fundamentales. La preponderancia o predominio se ejerce a través de factores institucionales o funcionales (A. Lago Carballo); a saber: *a*) iniciativa legislativa del presidente de la República; *b*) el veto presidencial suspensivo y parcial); *c*) facultades legislativas del presidente, en especial el instituto de la delegación de facultades legislativas; *d*) intervención federal, que correspondiendo por regla al Parlamento, es el presidente quien toma la iniciativa de su disposición; *e*) facultades extraordinarias, tanto en el campo del estado de ne-

⁹ Duverger, Maurice, *Los regímenes políticos*, trad. Z. de Godoy, Barcelona, Salvat Editores, 1952, p. 114.

¹⁰ Lambert, Jacques, *América Latina* 2a. ed., trad. A. Lago C., Barcelona, Ariel, 1964, 1970, pp. 516 y 517. La cita de A. Lago Carballo está referida a apéndice de texto de Duverger, M., *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1988, pp. 591 y ss.

cesidad constitucional como la “emergencia económica”, que conlleva la existencia de poderes de excepción, y *f*) un Poder Judicial subordinado ante la injerencia del Poder Ejecutivo.

Para corregir el predominio presidencial se han introducido “mecanismos anticaudillistas” (Valencia Carmona):¹¹ restricción del mandato presidencial fijo sin reelección (conquista histórica de la Revolución mexicana, peligrosamente suprimido en Perú en la Constitución de 1993 y en Argentina con la reforma de 1994), descripción de sus facultades o atribuciones, incorporación de matices parlamentarios, como el mayor control político, colegiación del gobierno, refrendo, etcétera (Colomer). Sin embargo, los elementos institucionales del presidencialismo en América Latina no autorizan a hablar de un tipo homogéneo (Colomer, Carpizo, Sánchez Agesta).¹²

En este cuadro cabe preguntarse por la imbricación del Parlamento en el régimen político. El constitucionalismo en América Latina es reflejo de dos modelos: el constitucionalismo de América del Norte, que combina división de poderes y régimen presidencial, y el constitucionalismo francés, que otorga predominio al Parlamento (Colomer). En los hechos, la realidad política refleja una dialéctica gobierno-Parlamento, que permea el constitucionalismo y la configuración del régimen-tipo gobierno en el cuadro del *genus* presidencialismo. El caso de Chile, con presidencialismos de corte autocrático (1830-1891) y democrático (1925-1973), mediando un periodo de seudoparlamentarismo (1891-1925), es un botón de muestra de esta dialéctica.¹³ Ejemplo de esta dialéctica gobierno-Parlamento es la caracterización del presidencialismo americano del Norte en la obra de W. Wilson.

La iuspublicística y politología, cargando las tintas en el factor central del presidencialismo —el predominio del Poder Ejecutivo—, prescinde

¹¹ Valencia Carmona, Salvador, *El Poder Ejecutivo latinoamericano*, México, UNAM, 1979.

¹² Colomer Viadel, Antonio, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, ICI, 1990. *Ibidem*, *Constitución, Estado y democracia en el umbral del siglo XXI*, Valencia, Nomos, 1995, pp. 73 y ss. Sánchez Agesta, Luis, *La democracia en Hispanoamérica*, Madrid, Rialp, 1987, pp. 53 y ss., 207-236, *ibidem*, *Curso de derecho constitucional comparado*, 7a. ed., Madrid, U. C., 1988, pp. 244-255; Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978. *Ibidem*, “Notas sobre el presidencialismo mexicano”, *Estado, derecho y sociedad*, México, UNAM, 1981, pp. 69 y 85.

¹³ Colomer V., A., *op. cit.*, pp. 129 y 130.

tradicionalmente de la dialéctica del gobierno-Parlamento y de las claves del proceso político real, haciendo inexplicables las tendencias vigorizadoras del Poder Ejecutivo, y al mismo tiempo tendencias a la desconstitucionalización, inestabilidad política y quiebre institucional, que se manifiestan en diversos países de nuestra América. Así, la paradoja es que una institución presidencial formalmente fuerte o predominante es políticamente débil o “prisionera del Congreso”.

En los albores del siglo XX fue tópico hablar de “crisis de la democracia” (Mirkiné Guetzévitch) o de “declinación del Parlamento” (Bryce), términos que en un proceso de racionalización del poder y de convulsa transición designaron cambios profundos en la forma del Estado y de gobierno.¹⁴ Por lo tanto, el “eclipse” del Parlamento es un fenómeno real que no se debiera exagerar (Lambert), puesto que frente al “caudillismo” u otras formas de personalismos, existen poderes fácticos: oligarquías o “frondas aristocráticas” como las denominó en Chile el historiador Alberto Edwards Vives. Un botón de muestra es el caso de Chile, que, en el contexto de una Constitución de sello ideológico autoritario y neoliberal (1980), posee un Parlamento racionalizado, que ejerce las funciones tradicionales asignadas a este órgano de representación política, y que a pesar de estas limitaciones tiene un claro fin legitimador del sistema político democrático.

Luego, asociado a esta descripción de contexto y que pone acento en los matices, es forzoso relativizar el mentado predominio o preponderancia del “Poder Ejecutivo” propio del presidencialismo, ya que incluso un Congreso Nacional racionalizado impone al gobierno una dialéctica de negociación. El caso de Chile es un buen ejemplo de esta afirmación, en especial por la importancia que adquiere el derecho de confirmación del Senado para disponer de importantes nombramientos en organismos del Estado dotados de autonomía constitucional (Tribunal Constitucional, Contraloría General de la República, Banco Central, Ministerio Público y Consejo Nacional de Televisión), de otros nombramientos institucionales, y de ministros y fiscal judicial de la Corte Suprema (artículo 53,

¹⁴ Un botón de muestra son las obras clásicas de Mirkiné-Guetzevitch, Boris, *Las nuevas Constituciones del mundo*, Madrid, 1931, que recoge una síntesis de las nuevas tendencias constitucionales de la época de entreguerras en su estudio preliminar, en especial pp. 7-57, y de Bryce, James, *Modern Democracies*, 2 vols., London, MacMillan and Co., 1921, en especial vol. II, capítulo LVIII, pp. 367-377.

núms. 5 y 9 de la Constitución Política de la República). En este sentido, las interpelaciones y comisiones investigadoras incorporadas como institutos de control político con la reforma constitucional de 2005 redundan en un reequilibrio gobierno-Congreso Nacional, contribuyendo a generar las condiciones de funcionamiento de un presidencialismo democrático temperado o atenuado.

En este sentido, el planteamiento de Sánchez Agesta en orden a un Parlamento en América Latina con “un funcionamiento anormal” no me parece del todo adecuado, pues son tantas las excepciones a la intermitencia, que esta tesis se ve anulada más aún si reconocemos de esta institución un impulso constituyente, probablemente carente de moderación, pero rico en nuevas ideas.

III. INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO PARLAMENTARIO Y SU REFORMA

La reforma constitucional de 2005 en Chile se hace cargo del control político parlamentario en el contexto institucional de un régimen presidencialista, replanteando instrumentos de control que antes habían sido objeto de proyectos de reforma frustrados. En particular se recogen dos institutos de control político: comisiones investigadoras e interpelaciones.

Antes de referirnos a los institutos de control político, cognición e inspección de la Cámara de Diputados, en especial de las interpelaciones, es menester dar una sinóptica noticia sobre esta materia de los antecedentes más relevantes del iter de la reforma constitucional cuyo origen son dos mociones presentadas en el Senado de los pactos Alianza por Chile y Concertación de Partidos por la Democracia.¹⁵

En materia de control político parlamentario, el proyecto de reforma (moción) de los senadores de la Alianza por Chile propone modificar el

¹⁵ Fuente de consulta: “Reforma a la Constitución Política de la República de 1980”. Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, Senado, 2001. De la misma Comisión Informe Boletines 2526-07 y 2534-07 del 8 de enero de 2002. También indicaciones del presidente de la República en discusión particular, Mensaje núm. 61-344, del 13 de abril de 2002. Consultar “Reformas constitucionales 2005. Historia y tramitación”, Senado, 2006, en especial pp. 231-262. Además de E. Pfeffer U., *Reformas constitucionales 2005. Antecedentes, debates, informes*, Santiago, Edit. Jurídica, 2005, pp. 223-251.

artículo 48 de la carta fundamental en la forma que a continuación se indica:

a) Sustituir su número 1) por el siguiente:

1) Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede: a) Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, quien deberá darles debida respuesta por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. La obligación del Gobierno se entenderá cumplida al entregar la respuesta.

Cualquier diputado, con el voto favorable de a lo menos una cuarta parte de los miembros presentes, podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno. Este deberá dar debida respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro del plazo señalado en el párrafo precedente;

b) Citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos una cuarta parte de los Diputados en ejercicio, a fin de formularle consultas específicas respecto de actos propios de su Ministerio con el objeto de obtener la necesaria información que permita a la Cámara y a los Diputados ejercer a cabalidad las funciones que les son propias. Con todo, un mismo Ministro se podrá excusar de asistir si ha citado más de cuatro veces dentro del año calendario.

Lo anterior, es sin perjuicio del Derecho que confiere a los Ministros de Estado el artículo 37.

El Presidente de la Cámara determinará la sesión a la que deberá concurrir el Ministro, la que deberá tener lugar no antes de los siete días ni después de los quince días siguientes a aquel en que acordó la citación, así como las que se planteen durante la sesión y que estén directamente vinculadas con la materia objeto de su comparecencia.

c) Crear, a petición de la cuarta parte de los Diputados en ejercicio, comisiones fiscalizadoras destinadas solamente a obtener y reunir información sobre determinados actos del gobierno que permita a la Cámara y a los Diputados ejercer a cabalidad sus funciones.

La ley orgánica constitucional del Congreso Nacional determinará las atribuciones y funcionamiento de estas comisiones. Asimismo, esta ley adoptará las garantías y resguardos que cautelen el debido respeto a los derechos de las personas que aparezcan, en otra u otra forma, mencionadas durante el proceso de fiscalización.

El informe de la comisión deberá ser por la Sala para el ejercicio de las facultades constitucionales que procedan.

En ningún caso los actos de fiscalización a que se refiere este número afectarán la responsabilidad política de los ministros, y”, y

b) Agregar en letra c) del número 2), después de la palabra “Justicia” la expresión “de los Fiscales judiciales, del Fiscal Nacional”, precedidas de una coma (,).

Por su parte, el proyecto de reforma constitucional (moción) de los senadores de la Concertación de Partidos por la Democracia propone:

a) Agregar al final de número 1) del inciso primero del artículo 48 el siguiente párrafo nuevo:

Crear, a petición de los dos quintos de los Diputados en ejercicio, comisiones fiscalizadoras destinadas solamente a obtener y reunir información sobre determinados actos del Gobierno, que permita a la Cámara y a los Diputados ejercer su funciones constitucionales. La ley orgánica constitucional Congreso Nacional determinará las atribuciones y funcionamiento de estas comisiones y adoptará las garantías y resguardos que cauteleen los derechos de las personas que aparezcan mencionadas durante el proceso de fiscalización.

El informe de la Comisión será conocido por la Sala, la que en caso de aprobarlo dispondrá que se pongan los antecedentes en conocimiento de la autoridad que corresponda.

En ningún caso los actos de fiscalización a que se refiere este número afectarán la responsabilidad política de los ministros.

En su análisis, la Comisión consideró también una iniciativa de su presidente, el H. senador Diez, contenida en el *Boletín* núm. 2231-07, mediante la cual formula la siguiente proposición:

Artículo único. Sustitúyese el núm. 1) del artículo 48 de la Constitución Política de la República por el siguiente:

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

a) Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los Diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República o a la autoridad que corresponda.

Sin perjuicio de lo anterior, cualquier Diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno. La respectiva autoridad deberá darles respuesta dentro del plazo de treinta días, contados desde la fecha de su envío. El Presidente de la República contestará por intermedio del Ministro de Estado que corresponda.

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

b) Citar a un Ministro de Estado a petición a lo menos de un tercio de los diputados en ejercicio, con el fin de formular preguntas que digan relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. Un mismo Ministro no podrá ser citado más de tres veces dentro del año calendario, salvo acuerdo de la mayoría de los Diputados en ejercicio. El Presidente de la Cámara determinará el día y hora de la sesión a la que deberá concurrir el Ministro respectivo, al que siempre deberá tener lugar dentro de los quince días siguientes a aquella en que se acordó la citación.

La asistencia del Ministro de Estado será obligatoria y deberá responder a las consultas que motiven su citación y hayan sido incluidas en la misma, así como también las que se planteen durante la sesión y estén directamente vinculadas con la materia objeto de la citación.

La Ley orgánica constitucional del Congreso Nacional determinará las formas y circunstancias de las citaciones de los Ministros y de las preguntas de los parlamentarios anteriores a la citación o formuladas dentro de la sesión respectiva y los plazos que dispondrá el Ministro para responderlas en el caso de hacerlas inmediatamente. La no concurrencia del Ministro a la Cámara o su negativa a responder será considerada infracción de la Constitución.

En ningún caso las respuestas podrían afectar la responsabilidad política de los Ministros de Estado.

c) Crear Comisiones Especiales Fiscalizadoras a petición de a lo menos un tercio de los Diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones en asuntos de interés público o relativas a determinados actos de Gobierno.

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

La Ley Orgánica del Congreso Nacional determinará la forma de hacer efectivo lo dispuesto en esta letra; el funcionamiento y atribuciones de las Comisiones Fiscalizadoras y la forma de proteger los derechos de las personas citadas o mencionadas en ella.

Las conclusiones de la Comisión Fiscalizadora serán sometidas a consideración de la Sala; en esta ocasión, un tercio de los diputados en ejercicio podrá pedir que éstas, el debate y los acuerdos sean puestos en conocimiento del Gobierno, de los órganos o servicios afectados, de los Tribuna-

les de Justicia, de la Contraloría General de la República y del Consejo de Defensa del Estado par que ellos adopten las medidas pertinentes y ejerzan las acciones que les correspondan en conformidad a la legislación vigente.

Finalizado el análisis de las proposiciones sometidas al estudio de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, se produjo un acuerdo en torno a enmendar el número 1) del artículo 48 de la Constitución Política, con los objetivos que se sintetizan a continuación:

1. Fortalecer las atribuciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados.
2. Precisar que la función fiscalizadora corresponde a la Cámara de Diputados y no a sus miembros individualmente considerados.
3. Consagrar en el texto constitucional la existencia de las comisiones investigadoras.
4. Fijar en un tercio de los diputados en ejercicio el quórum necesario para adoptar el acuerdo de constituir una comisión investigadora.
5. Establecer que la investigación será reservada, y que su trabajo culminará en un informe final, que tendrá carácter público. En caso de no haber unanimidad, el informe contendrá tanto las opiniones de mayoría como de las minorías.
6. Contemplar la posibilidad de citar a los ministros de Estado a las comisiones investigadoras. Por otra parte, si se tratara de temas propios de sus áreas que los parlamentarios deseen conocer, se acordó enmendar el artículo 37, con objeto de facultar a las cámaras para citar a sesiones especiales para este objeto, a las cuales los secretarios de Estado citados estarán obligados a concurrir.
7. Fijar el ámbito de la competencia de las comisiones investigadoras. A este respecto, se acordó puntualizar que están sujetos a la labor fiscalizadora de la Cámara de Diputados solamente los actos de gobierno.
8. La denominación “actos de gobierno” incluye las actuaciones de las empresas del Estado, así como de aquellas en que el Estado tiene participación mayoritaria. En ningún caso la fiscalización puede incidir en el ámbito privado, de manera que los particulares no están obligados a comparecer ante una comisión investigadora, aun

cuando puedan acudir voluntariamente, para aclarar determinadas situaciones.

9. Del mismo modo, se entiende que la expresión “gobierno” incluye a las fuerzas armadas. El senador Hamilton solicitó dejar expresa constancia en relación con este punto. Se tuvo presente, sobre el particular, que ya ha habido, en la práctica, investigaciones que le afectan.
10. Por el contrario, dentro del “gobierno” no estarían incluidos los gobiernos regionales ni los municipios, respecto de cuya fiscalización hubo consenso en que debía avanzarse, en el entendido de que ella nunca podrá tener un carácter político. Sobre esta materia, el senador Larraín dejó constancia de que la reforma constitucional en estudio no altera la jurisprudencia habida en relación con estas instituciones.
11. Finalmente, se acordó precisar que mediante la fiscalización de la Cámara de Diputados sólo se busca hacer efectivas las responsabilidades políticas, y en ningún caso las de índole penal, civil o administrativa.

En suma, el acuerdo en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado y consecuencia del debate se acordó el texto siguiente:

- 1) Modificase el artículo 48 en la forma que a continuación se indica: sustitúyese el número 1), por el siguiente:

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

a) Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, quien deberá dar respuesta por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días.

Sin perjuicio de lo anterior, cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno. El Presidente de la República contestará por intermedio del Ministro de Estado que corresponda, dentro del mismo plazo señalado en el párrafo anterior.

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

b) Crear comisiones investigadoras especiales a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno.

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

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

La investigación de la comisión tendrá carácter reservado. Sus conclusiones darán cuenta de las posiciones de mayoría y de minoría y serán sometidas a consideración de la Sala, cuyos acuerdos sólo harán efectivas las correspondientes responsabilidades políticas.

Un tercio de los Diputados en ejercicio podrá pedir que las conclusiones de la comisión, el debate y los acuerdos de la Sala sean puestos en conocimiento del Gobierno, de los órganos o servicios afectados, de los Tribunales de Justicia, de la Contraloría General de la República y del Consejo de Defensa del Estado para que ellos adopten las medidas pertinentes y ejerzan las acciones que correspondan en conformidad a la legislación vigente.

2) Agrégase el siguiente inciso segundo, nuevo, al artículo 37:

Sin perjuicio de lo anterior, los Ministros deberán concurrir personalmente a las sesiones especiales que la Cámara de Diputados o el Senado convoquen para informarse sobre asuntos que, correspondiendo al ámbito de atribuciones de las correspondientes Secretarías de Estado, acuerden tratar.

En la discusión particular de la “reforma constitucional” en su trámite en el Senado se presentaron un número apreciable de indicaciones de origen parlamentario, y un total de 39 indicaciones por el presidente de la República que en lo que atañe al control político parlamentario consignan:

10) Para agregar el nuevo inciso segundo que el numeral 15 del artículo único, que ha pasado a ser numeral 21, incorpora al artículo 37, la siguiente oración final, punto seguido: “con todo, los Ministros no estarán obligados a concurrir personalmente más de tres veces en un mismo año calendario”.

14) Para eliminar, en el párrafo cuarto de la letra b) del número 1) del nuevo artículo 48, agregado por el numeral 18 del artículo único, que ha pasado a ser numeral 27, la oración “cuyos acuerdos sólo harán efectivas las correspondientes responsabilidades políticas”, reemplazándose la coma (,) que le antecede por un unto aparte (.)

El presidente de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, del Senado, senador Díez, informa en sesión 16a., del 14 de noviembre de 2001, de la necesidad de perfeccionar las atribuciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, dotándola, a nivel constitucional, de mejores herramientas para que pueda cumplir más efectivamente su función de fiscalizar los actos de gobierno. Al efecto, el proyecto de reforma perfecciona los preceptos relativos a sus facultades de adoptar acuerdos y de pedir antecedentes al Ejecutivo y los que obligan al gobierno a contestar y se consagra la posibilidad de formar comisiones investigadoras especiales, regulando sus atribuciones y asegurando a las minorías políticas la posibilidad de que dichas comisiones se constituyan y trabajen en forma adecuada. Al mismo tiempo, para asegurar su efectividad, se establece que los ministros deberán concurrir personalmente a las sesiones especiales que la Cámara de Diputados o el Senado convoquen para informarlos sobre asuntos que, correspondiendo al ámbito de atribuciones de las respectivas secretarías de Estado, dichas cámaras acuerden tratar. Durante el estudio de las distintas propuestas en la Comisión, se optó por el criterio de no considerar aquellas materias que durante su debate se advertía que no podían alcanzar el consenso necesario para su aprobación. Así, por ejemplo, no se consideró la proposición para devolver a los colegios profesionales la jurisdicción sobre la conducta ética de sus asociados, aun cuando tanto la Corte Suprema como los representantes de las diversas órdenes profesionales coincidieron en que, desde que se había privado a éstas de competencia en la materia para entregársela a los tribunales de justicia, no se había resuelto ni un solo caso.

En seguida consideraba un número importante de materias, en las que se logró un amplio acuerdo, tales como:

- Reconoce a los pueblos indígenas originarios que forman parte de la nación y garantías a su derecho a “fortalecer los rasgos esenciales de su identidad”.

- Incorpora normas que tienden a promover la regionalización del país y la descentralización de la acción del Estado.
- Consagra los principios de probidad y transparencia, ya normados en la ley respectiva.
- Introduce modificaciones que facilitan el reconocimiento y la mantención de la nacionalidad chilena.
- Exime de la aprobación del Senado la rehabilitación de la ciudadanía de quienes hayan cumplido la correspondiente pena aflictiva.
- Deroga las normas que configuran el delito de difamación, en consonancia con lo ya aprobado en la Ley sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo, eliminando la tentación de imponer una mordaza a esas libertades.
- Extiende el recurso de protección en relación con la garantía constitucional de vivir en un ambiente libre de contaminación.
- Faculta al presidente de la República para fijar el texto refundido, ordenado y sistematizado de las leyes cuando sea conveniente para su ejecución.
- Traspasa la creación, supresión y enumeración de regiones, provincias o comunas, la modificación de sus deslindes y la determinación de la capital de regiones y provincias, desde la Constitución a una ley de quórum calificado.
- Las contiendas de competencia entre autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia, que actualmente competen al Senado, pasan a ser resorte del Tribunal Constitucional.
- Suprime el trámite inútil y engorroso de ratificación por el Congreso Pleno para los proyectos de reforma constitucional que aprueban ambas cámaras.

Y luego contiene propuestas consensuales que apuntan al modelo político contemplado en la carta fundamental, lo cual constituye el meollo de esta reforma, a saber: respecto de la Cámara de Diputados, se amplían sus facultades fiscalizadoras; se consagran constitucionalmente las comisiones investigadoras, que ahora tienen reconocimiento sólo en el Reglamento de dicha corporación; se aumentan sus atribuciones para fiscalizar los actos del gobierno, al tiempo que se rebajan los quórum para adoptar los acuerdos en la materia, y se aclara que estas importantes funciones corresponden a la Cámara y no individualmente a sus miembros. Las investigaciones de una comisión serán reservadas, y de

las conclusiones, de mayoría y minoría, se dará cuenta pública a la sala para hacer efectivas las eventuales responsabilidades políticas. La Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional regulará el funcionamiento y atribuciones de esas comisiones y resguardará los derechos de las personas que concurran a ellas.¹⁶

En informe complementario de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado recaído en las mociones de proyectos que introducen diversas reformas a la carta fundamental, boletines 2.526-07 y 2.534-07, se propone en lo que nos atañe el siguiente texto de reforma constitucional a aprobación en general del Senado...

Sustitúyese el número 1) del artículo 48, por el siguiente: “1) Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede: a) Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, quien deberá dar respuesta por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. Sin perjuicio de lo anterior, cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno. El Presidente de la República contestará por intermedio del Ministro de Estado que corresponda, dentro del mismo plazo señalado en el párrafo anterior. En ningún caso los acuerdos, observaciones o solicitudes de antecedentes afectarán la responsabilidad política de los Ministros de Estado, y b) Crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno. Las comisiones investigadoras, a petición de un tercio de sus miembros, podrán despachar citaciones y solicitar antecedentes. Los Ministros de Estado, los demás funcionarios de la Administración y el personal de las empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria, que sean citados por estas comisiones, estarán obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que se les soliciten. La ley orgánica constitucional del Congreso Nacional regulará el funcionamiento y las atribuciones de las comisiones investigadoras y la forma de proteger los derechos de las personas citadas o mencionadas en ellas. La investigación de la comisión tendrá carácter reservado. Sus conclusiones darán cuenta de las posiciones de mayoría y de minoría y serán sometidas a consideración de la Sala, cuyos acuerdos sólo harán efectivas las correspondientes responsabilidades polí-

¹⁶ Sesión 18a., 18 de diciembre de 2001, honorable senador Hamilton.

ticas. Un tercio de los diputados en ejercicio podrá pedir que las conclusiones de la comisión, el debate y los acuerdos de la Sala sean puestos en conocimiento del Gobierno, de los órganos o servicios afectados, de los Tribunales de Justicia, de la Contraloría General de la República y del Consejo de Defensa del Estado, para que ellos adopten las medidas pertinentes y ejerzan las acciones que correspondan en conformidad a la legislación vigente.

En la discusión general del proyecto de la reforma constitucional se proponen las siguientes indicaciones al texto: el senador Espina, para reemplazar el encabezamiento del núm. 1) del artículo 48 propuesto, por el siguiente:

1) Fiscalizar los actos del Gobierno y de la Administración del Estado. Para ejercer esta atribución la Cámara puede: De los HH. Senadores señores Gazmuri, Muñoz Barra, Naranjo, Núñez y Ominami, para consultar, en el núm. 18, la siguiente modificación: "... Sustitúyese, en el inciso segundo del núm. 1) del artículo 48, la expresión", y con que finaliza, por un punto (.), y agrégase el siguiente inciso nuevo: "Asimismo la Cámara podrá interpellar a un Ministro de Estado, si así lo solicitare a lo menos un tercio de sus miembros en ejercicio, con la finalidad de formularle preguntas acerca de materias vinculadas a su cargo. El Ministro de Estado podrá ser interpellado hasta dos veces en cada Legislatura, debiendo despacharse la citación respectiva con una antelación mínima de treinta días. Su comparecencia será obligatoria ante la sala y la citación deberá indicar las materias comprendidas en la interpelación, y del H. Senador señor Espina, para reemplazar por un punto y coma (;) la expresión", y "con que finaliza el segundo inciso de la letra a) del núm. 1) propuesto, intercalando a continuación la siguiente letra b) nueva: "b) Citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. Con todo, un mismo Ministro no podrá ser citado para este efecto más de tres veces dentro de un año calendario, sin previo acuerdo de la mayoría de los diputados en ejercicio. Todo ello, sin perjuicio del derecho que confiere a los Ministros de Estado el artículo 37. El Presidente de la Cámara determinará la sesión a la que deberá concurrir el Ministro citado, la que deberá tener lugar dentro de los quince días siguientes a aquél en que se acordó su citación. La asistencia del Ministro será obligatoria y deberá responder a las consultas que motiven su citación, así como las que se planteen durante la sesión y que estén directamente vinculadas con la ma-

teria objeto de la citación, y”. De S. E. el Presidente de la República, para suprimir, en el inciso cuarto de la letra b) del núm. 1) propuesto, la frase “cuyos acuerdos sólo harán efectivas las correspondientes responsabilidades políticas” y la coma (,) que la precede. Del H. Senador señor Vega, para agregar, a la letra b) del núm. 1) propuesto, a continuación del inciso cuarto, el siguiente, nuevo: “En los temas relacionados con las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, sus sesiones tendrán carácter de secreto.”. Del H. Senador señor Espina, para consultar, en el núm. 18, la siguiente modificación: “... Reemplázase la letra c) del núm. 2) del artículo 48 por la siguiente: “c) De los magistrados de los tribunales superiores de justicia, del Contralor General de la República y del Fiscal Nacional, por notable abandono de sus deberes;”. “. De los HH. Senadores señores Gasmuri, Muñoz Barra, Naranjo, Núñez y Ominami, para consultar, en el núm. 18, la siguiente modificación: “... Intercálase, en la letra c) del núm. 2) del artículo 48, a continuación de las palabras “superiores de justicia”, la expresión “del Defensor del Ciudadano”, precedida por una coma (,)”. Del H. Senador señor Fernández, para consultar, en el núm. 18, la siguiente modificación: “... Sustitúyanse los incisos cuarto y quinto del artículo 48 por el siguiente: “Para declarar que ha lugar la acusación se requerirá el de los cuatro séptimos de los diputados en ejercicio, quedando el acusado suspendido en sus funciones desde la declaración. La suspensión cesará si el Senado desestimare la acusación por idéntico quórum o si no se pronunciare dentro de los treinta días siguientes”.

En el debate se sostuvo que la idea de reformar el artículo 48 (actual artículo 52) de la carta fundamental pretende explicitar que en el cumplimiento de la función que el número 1) del artículo 48 confía a la Cámara de Diputados, ésta tiene competencia para fiscalizar los actos del gobierno y también los de la totalidad de los órganos que integran la administración del Estado. El senador Espina indicó que éste es un planteamiento que también se ha considerado durante la discusión de un proyecto de reforma constitucional que se encuentra actualmente en trámite en la Cámara de Diputados. El punto central en esta materia, prosiguió, consiste en determinar con exactitud el ámbito de aplicación de las facultades fiscalizadoras de esa corporación, de manera que ella pueda cumplir a cabalidad el mandato que el Constituyente le ha confiado. Aclaró, asimismo, que esta proposición no conduce a alteración alguna del sistema político nacional, sino que, con prudencia, persigue dar mayor eficacia a las facultades fiscalizadoras de los señores diputados, que actualmente resultan restrictivas.

El senador Prokuriça coincidió con la proposición del senador Espina, e hizo presente que dentro de nuestro sistema existen entidades que evidentemente son de naturaleza estatal y que, sin embargo, esgrimiendo los más diversos argumentos, esquivan el control que la Cámara de Diputados debe ejercer sobre ellas. Al respecto, sin pretender hacer una enumeración exhaustiva, citó específicamente los casos de CODELCO-Chile, del Banco del Estado de Chile y de Televisión Nacional de Chile. Informó que estas instituciones se muestran permanentemente renuentes a remitir a las cámaras legislativas los antecedentes que se les solicitan e, incluso, interponen ante los tribunales demandas civiles de mera certeza destinadas tanto a impugnar la aplicación de los artículos 9º. y 10 de la Ley núm. 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, como a controvertir las atribuciones que la Contraloría General de la República está llamada a cumplir en estas situaciones. Ello, sostuvo, no es admisible dentro de nuestro ordenamiento. Lo pertinente no consiste necesariamente en ampliar las atribuciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, sino más bien en buscar la forma de fijar sus reales alcances. Reiteró que en un Estado de derecho es inconcebible que dichas entidades puedan administrar y disponer libremente de recursos que pertenecen a todos los chilenos, eximiéndose de los debidos controles y del más elemental deber de rendir cuenta pública con relación a su utilización. Estos verdaderos enclaves, afirmó, contradicen la esencia de una democracia. Por estas razones apoyó la indicación del senador Espina.

El senador Viera-Gallo discrepó de lo dicho por el senador Prokuriça. Manifestó que dentro de nuestro sistema es perfectamente admisible la acción empresarial del Estado, la cual, como es lógico, tiene que ceñirse a las normas comúnmente aplicables a aquella actividad. De aplicárseles estrictos sistemas de control, argumentó, dichas empresas perderían de inmediato su competitividad en el mercado, con las consecuencias que es fácil deducir. El senador Silva puso de relieve la trascendencia de la materia en análisis, pero consideró que por esa misma razón sería más apropiado tratarla en forma específica en una sesión especial. Recordó que, como se ha dicho, en la Cámara de Diputados se tramita una iniciativa sobre estos aspectos, que sería conveniente tener en cuenta al momento de realizarse el estudio que ha propuesto. En todo caso, adelantó que la noción de autonomía no implica la exención del control, y que, por regla general, los actos de gobierno deben ser fiscalizados, por cuanto ello es

inherente a la gestión pública, la que lleva aparejada la responsabilidad de sus agentes.

El senador Espina explicó que las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados son, en general, muy limitadas, y que el mecanismo que él propone a través de su indicación número 180 contribuirá a hacerlas más eficaces, sin que ello signifique en ningún caso una tendencia a parlamentarizar el sistema.

En definitiva, las señaladas indicaciones fueron aprobadas con modificaciones consistentes en precisar que podrá citarse a un ministro de Estado hasta tres veces durante un año calendario, lo que se acordará por simple mayoría. Ese quórum se elevará a dos tercios en caso de una cuarta convocatoria. Además, se establecerá que la comparecencia del respectivo secretario de Estado será obligatoria, y que éste deberá responder todas las preguntas y consultas que motiven su citación.

En el transcurso de la discusión particular de la reforma constitucional, en el tema que nos convoca, en sesión 1a., del 3 de septiembre de 2003, en el Senado se sostiene que ésta es una modificación de fondo que fortalece significativamente las facultades de fiscalización que corresponden a la Cámara de Diputados. Ellas, sin duda, constituyen una de las piezas fundamentales en una democracia, porque posibilitan el control recíproco entre los distintos poderes del Estado.

Las atribuciones anteriores de control político a la reforma, que la carta fundamental otorgaba a la cámara baja, se limitaban a dos instrumentos concretos. La primera, consistente en que con el voto de la mayoría de sus miembros presentes podía adoptar acuerdos o sugerir observaciones, las que se transmitirán por escrito al presidente de la República, debiendo el ministro correspondiente dar respuesta dentro de 30 días; y la segunda, en que cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los presentes, podía solicitar determinados antecedentes al gobierno.

Se agregan dos instrumentos de “fiscalización”: la consignada en la letra b), que permite citar a un ministro de Estado, a solicitud de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas sobre materias vinculadas a su cargo. Esta atribución se encuentra regulada, con objeto de que no se haga uso abusivo de ella, por cuanto parece más propia de un régimen parlamentario que de uno presidencial.

En efecto, si bien será factible ejercer una adecuada supervisión a través de la citación a un secretario de Estado, el número de éstas quedará restringido con el propósito de no impedir el normal cumplimiento de

sus funciones. Sólo se le podrá citar para un mismo asunto hasta tres veces en un año.

La otra modalidad de “fiscalización” es la creación de comisiones especiales investigadoras establecida en la letra c). A este respecto, hay dos cambios importantes: tendrán rango constitucional, dado que hoy se hallan consignadas en el Reglamento de la cámara baja, donde se exige el voto favorable de la mayoría de los diputados presentes para constituir las y se formarán a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, no presentes. De esta manera, la oposición, que por regla general tiende a ser minoría en el Parlamento, podrá solicitar la creación de este tipo de comisiones y someter los correspondientes informes a la aprobación de la mayoría de la Sala.

El senador Gazmuri, en el curso del debate, concuerda en que la modificación reviste una importancia significativa, por cuanto introduce nuevas figuras en el orden constitucional, con el objetivo básicamente de fortalecer las atribuciones del Congreso, en particular de la Cámara de Diputados; ello sin romper la naturaleza presidencial de nuestro sistema político. En ese sentido, es partidario de que se incorpore en el ordenamiento jurídico la interpelación parlamentaria referida a los miembros del gabinete, para acentuar el rol político del Parlamento, y de alguna manera constituir un contrapeso a un régimen en extremo presidencialista.

Así finalmente, el Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado recaído en el proyecto de la reforma constitucional que modifica la composición y atribuciones del Congreso Nacional, la aprobación de los tratados internacionales, la integración y funciones del tribunal constitucional y otras materias que indica: sustituye el número 1) del artículo 48 (actual artículo 52), que se refiere a la atribución de la Cámara para fiscalizar los actos del gobierno, estableciendo las siguientes diferencias: fijar un plazo de treinta días a los ministros de Estado para dar respuesta a las solicitudes de antecedentes que cualquier diputado, contando con el acuerdo de un tercio de los parlamentarios presentes, les hiciera llegar; permitir citar, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a un ministro de Estado para tratar materias propias de su cartera, quien deberá asistir obligatoriamente. En todo caso, si se citara al ministro más de tres veces en el año calendario, se requerirá el acuerdo de los 2/3 de los diputados en ejercicio; permitir la creación de comisiones investigadoras a petición de, a lo menos, 1/3 de los diputados en ejercicio. En el ejercicio de sus funciones, estas comisiones podrán ci-

tar a los ministros y demás funcionarios, siendo obligatoria su asistencia. Sus investigaciones tendrán carácter reservado, y sus conclusiones darán a conocer las posiciones de la mayoría y de la minoría, pudiendo, a petición de 1/3 de los diputados en ejercicio, darse a conocer las conclusiones, el debate y los acuerdos adoptados en la sala, al gobierno, a los organismos afectados, a los tribunales de justicia, a la Contraloría General de la República y al Consejo de Defensa del Estado, para que adopten las medidas y ejerzan las acciones que correspondan.

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, de la Cámara de Diputados, en segundo trámite constitucional y segundo reglamentario, informa las siguientes indicaciones al proyecto aprobado por el Senado: la de los diputados Bayo, Bertolino, Delmastro, Errázuriz, García, Kuschel, Martínez y Vargas para sustituir el núm. 1 del artículo 48 de la Constitución por el siguiente:

1. Fiscalizar los actos de gobierno y administración del Estado. En el ejercicio de esta atribución, la Cámara podrá adoptar acuerdos y sugerir observaciones con el voto de la mayoría de los Diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República para que éste, por intermedio del Ministro de Estado que corresponda, de respuesta dentro de treinta días. En ningún caso, los acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los ministros y la obligación se entenderá cumplida por el hecho de entregar una respuesta fundada o por el envío de los antecedentes solicitados. Cualquier diputado podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno siempre que su proposición cuente con el voto favorable de a lo menos el diez por ciento de los miembros presentes de la Cámara. Asimismo, el cinco por ciento de los diputados en ejercicio podrá formular observaciones o requerir informes y antecedentes a la Contraloría General de la República, a los Gobiernos Regionales y Municipalidades, debiendo éstos responder por escrito en idéntico plazo al indicado en el primer inciso. Igual atribución podrá ejercerse respecto de entidades privadas que reciban o administren fondos públicos, para establecer el uso adecuado de los mismos.

También es menester referirse a la indicación de los diputados Ascencio, Burgos, Luksic y Mora para sustituir el núm. 1 del artículo 48 propuesto por el Senado por el siguiente:

1) Fiscalizar los actos del Gobierno y de la Administración del Estado. Para ejercer esta atribución, la Cámara puede: a) Adoptar acuerdos o sugerir

observaciones, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República o a la autoridad que corresponda. Estos acuerdos u observaciones se adoptarán con el voto de la mayoría de los diputados presentes en la sala y se transmitirán por escrito a la autoridad pertinente, la que deberá darles fundada respuesta dentro de treinta días. El Presidente de la República lo hará por medio del Ministro que corresponda. b) Recabar, a solicitud de cualquier diputado, determinados antecedentes, siempre que la proposición cuente con el voto favorable de, a lo menos, un tercio de los miembros presentes en la sala. La autoridad requerida deberá dar fundada respuesta, dentro del plazo de treinta días. El Presidente de la República lo hará por medio del Ministro que corresponda. c) Citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, a fin de formularle consultas específicas respecto de materias propias de su ministerio. Lo anterior es sin perjuicio del derecho que confiere a los ministros de Estado el artículo 37. El Presidente de la Cámara determinará la sesión a la que deberá concurrir el ministro, la que deberá tener lugar dentro de los quince días siguientes a aquél en que se acordó la citación. La asistencia del ministro será obligatoria y deberá responder las consultas que motiven su citación, así como las que se planteen durante la sesión y que estén directamente vinculadas con la materia objeto de su comparecencia. d) Formar, con el acuerdo de dos quintos de los diputados en ejercicio, comisiones investigadoras destinadas a obtener y reunir información sobre determinados actos del Gobierno o de la Administración del Estado. Estos mismos cometidos podrán ser encomendados a las comisiones permanentes. Estas comisiones tendrán la competencia que les fijen los acuerdos de la Cámara que decidan su constitución o efectúen el encargo, y ni aún por la unanimidad de sus integrantes podrán extender su cometido al conocimiento de materias que no se encuentren comprendidas en dichos acuerdos. La competencia de estas comisiones para desarrollar la investigación que les sea encomendada, se extinguirá al vencimiento del plazo que les haya fijado la Cámara para el cumplimiento de su objeto, término que podrá ser ampliado o renovado con el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio, siempre que la comisión haya solicitado la ampliación o renovación antes de su vencimiento. Los Ministros de Estado, las autoridades públicas y, en general, los funcionarios del Gobierno y de la Administración del Estado, citados por una comisión investigadora o una comisión permanente, según sea el caso, estarán obligados a comparecer y a suministrar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados. En caso de que fuere estrictamente necesario para el resultado de la investigación, por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de la comisión, se podrá citar ante ella o solicitar por escrito el testimonio a

personas particulares o requerirles los antecedentes que se estimaren pertinentes. El informe de la comisión será conocido por la Cámara y sus conclusiones, una vez aprobadas por ella, serán puestas en conocimiento del Gobierno y, si se estimare procedente, de los órganos o servicios afectados, de la Contraloría General de la República, del Ministerio Público, del Consejo de Defensa del Estado o de los tribunales de justicia, para los efectos de adoptar las medidas que se estimaren pertinentes o para el ejercicio de las acciones que correspondieren. La ley orgánica constitucional relativa al Congreso Nacional regulará en lo demás lo concerniente a la composición, atribuciones y normas de funcionamiento de estas comisiones. Asimismo, establecerá el procedimiento para el cumplimiento de las diligencias y actuaciones que decreten y las sanciones por su infracción, así como las garantías y resguardos que deberán cautelar el debido respeto de las personas que, directa o indirectamente, sean mencionadas o aludidas durante la investigación.

Finalmente, debemos anotar la indicación del presidente de la República para sustituir el número 1) del artículo 48 por el siguiente:

1) Fiscalizar los actos del Gobierno y de la Administración del Estado. Para ejercer esta atribución la Cámara puede: a) Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República o a la autoridad que corresponda. Estos acuerdos u observaciones se adoptarán con el voto de la mayoría de los diputados presentes en la Sala y se transmitirán por escrito, debiendo el Gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. En ningún caso, dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros. b) Recabar, a solicitud de cualquier diputado, determinados antecedentes, siempre que la proposición cuente con el voto favorable de, a lo menos, un tercio de los miembros presentes en la Sala. La autoridad requerida deberá dar fundada respuesta, dentro del plazo de treinta días. El Presidente de la República lo hará por medio del Ministro de Estado que corresponda. c) Citar a un Ministro de Estado, a petición de lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, a fin de formularle consultas específicas respecto de materias propias de su Ministerio. Lo anterior, es sin perjuicio del derecho que confiere a los Ministros de Estado el artículo 37. El Presidente de la Cámara determinará la sesión a la que deberá concurrir el Ministro, la que deberá tener lugar dentro de los quince días siguientes a aquél en que se acordó la citación. La asistencia del Ministro será obligatoria y deberá responder las consultas que motiven su citación, así como las que se planteen durante la sesión y que estén directamente

vinculadas con la materia objeto de su comparecencia. d) Formar, con el acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio, comisiones investigadoras destinadas a obtener y reunir información sobre determinados actos del Gobierno o la Administración del Estado. Estos mismos cometidos podrán ser encomendados a las comisiones permanentes. Estas comisiones tendrán la competencia que les fijen los acuerdos de la Cámara que decidan su constitución o efectúen el encargo, y ni aún por la unanimidad de sus integrantes podrán extender su cometido al conocimiento de materias que no se encuentren comprendidas en dichos acuerdos. La competencia de estas comisiones para desarrollar la investigación que les sea encomendada se extinguirá al vencimiento del plazo que les haya fijado la Cámara para el cumplimiento de su objeto, término que podrá ser ampliado o renovado con el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio, siempre que la Comisión haya solicitado la ampliación o renovación antes de su vencimiento. Los Ministros de Estado, las autoridades públicas y, en general, los funcionarios del Gobierno y de la Administración del Estado, citados por una comisión investigadora o por una comisión permanente, según sea el caso, estarán obligados a comparecer y a suministrar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados. En caso de que fuere estrictamente necesario para el resultado de la investigación, por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de la comisión, se podrá citar ante ella o solicitar por escrito el testimonio a personas particulares o requerirles los antecedentes que se estimaren pertinentes. El informe de la Comisión será conocido por la Cámara y sus conclusiones, una vez aprobadas por ella, serán puestas en conocimiento del Gobierno y, si se estimare procedente, de los órganos y servicios afectados, de la Contraloría General de la República, del Ministerio Público, del Consejo de Defensa del Estado o de los tribunales de justicia, para los efectos de adoptar las medidas que se estimaren pertinentes o para el ejercicio de las acciones que correspondieren. La Ley Orgánica Constitucional relativa al Congreso Nacional regulará en lo demás lo concerniente a la composición, atribuciones y normas de funcionamiento de estas comisiones. Asimismo, establecerá el procedimiento para el cumplimiento de las diligencias y actuaciones que decreten y las sanciones por su infracción, así como las garantías y resguardos que deberán cautelar el debido respeto de las personas que, directa o indirectamente, sean mencionadas o aludidas durante la investigación.

Destaca la indicación de la diputada Guzmán y del diputado Galilea Carrillo para reemplazar el inciso primero de la letra a) del núm. 1 del artículo 48, por el siguiente:

Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados, los que se transmitirán por escrito a la autoridad que corresponda o al Presidente de la República, quienes deberán dar fundada respuesta dentro de treinta días. El Presidente de la República lo responderá por medio del Ministro de Estado que corresponda en el plazo antes señalado.

La de los diputados Bayo, Delmastro, Errázurriz y Kuschel para agregar el siguiente inciso final a la letra a) del núm. 1 del artículo 48: “En ningún caso los acuerdos, observaciones o solicitudes de antecedentes afectarán la responsabilidad política de los Ministros de Estado, pero si la afectará la falta de respuesta dentro del plazo señalado en el inciso primero”.

La indicación de los diputados Bustos, Ceroni, Pérez Lobos y de la diputada Soto para sustituir en el inciso segundo del número 1) del artículo 48 de la Constitución, la coma y la conjunción “y” que siguen a la palabra “Cámara”, por un punto aparte, agregando, luego, el siguiente inciso tercero:

Asimismo la Cámara podrá interpellar a un Ministro de Estado, si así lo solicitare a lo menos un tercio de sus miembros en ejercicio, con la finalidad de formularle preguntas acerca de materias vinculadas a su cargo. El Ministro de Estado podrá ser interpellado hasta cuatro veces en, debiendo despacharse la citación respectiva. Su comparecencia, y la de funcionarios públicos de su dependencia, será obligatoria ante la Sala y la citación deberá indicar las materias comprendidas en la interpelación, todo en los términos establecidos en el Reglamento de la Corporación.

La de la diputada Guzmán y el diputado Galilea Carrillo para agregar al texto propuesto por el Senado para el núm. 1 del artículo 48, una letra b), nueva, pasando la actual a ser c):

b) Recabar, a solicitud de cualquier diputado, determinados antecedentes, siempre que la proposición cuente con el voto favorable de, a lo menos, un tercio de los miembros presentes en la sala. La autoridad requerida deberá dar fundada respuesta dentro del plazo de treinta días. El Presidente de la República lo hará por medio del Ministro de Estado que corresponda en el mismo plazo.

De estos mismos diputados Guzmán y Galilea Carrillo para agregar en la actual letra b) propuesta por el Senado para el núm. 1) del artículo 48, que pasaría a ser c), el siguiente inciso segundo, pasando el actual a ser

tercero: “El Presidente de la Cámara determinará la sesión a la que deberá concurrir el Ministro, la que deberá tener lugar dentro de los quince días siguientes a aquel en que se acordó la citación”. Además, la indicación para agregar al final del actual inciso segundo de la letra b), que pasaría a ser c), propuesta por el Senado para el núm. 1) del artículo 48, precedida de una coma (,), la siguiente oración; “así como las que se planteen durante la sesión y que estén directamente vinculadas a la materia objeto de la comparecencia”.

La de las diputadas Guzmán y Pérez y diputado Longton, para agregar en el inciso segundo de la letra c), del artículo 48 propuesto por el Senado, después de la palabra “mayoritaria”, suprimiendo la coma que la sigue, lo siguiente: “y los particulares que contraten de cualquier forma con el Estado o sus empresas,”.

La de la diputada Guzmán y diputado Galilea Carrillo para agregar un inciso cuarto, nuevo, a la actual letra c) propuesta por el Senado para el núm. 1) del artículo 48, pasando el actual a ser quinto, y así sucesivamente: “En el caso que fuere estrictamente necesario para el resultado de la investigación, por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de la comisión, se podrá invitar o solicitar por escrito el testimonio de personas particulares o requerirles los antecedentes que estimaren pertinentes”.

La de los diputados Monckeberg, Paya y Uriarte, para reemplazar la frase inicial del inciso quinto de la letra c) propuesto por el Senado para el núm. 1) del artículo 48, por la siguiente: “La investigación de la comisión tendrá carácter de reservado cuando así lo acuerden dos tercios de sus integrantes”.

La del diputado Araya para agregar al núm. 2 del artículo 48 de la Constitución, la siguiente letra f): “f) Del Fiscal Nacional y los Fiscales Regionales del Ministerio Público, por notable abandono de sus deberes”. Del mismo diputado para intercalar en el inciso tercero del artículo 48 de la Constitución, entre los términos “e) “y “podrán”, la expresión “f)” y para reemplazar la palabra “tres” por “seis”.

La del diputado Lorenzini para agregar los siguientes numerales al artículo 48 de la Constitución:

- 3) Prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República, en los casos en que la Constitución o la ley lo requieran. Si la Cámara no se pronunciare dentro de los treinta días después de pedida la urgencia por el Presidente de la República, se tendrá por otorgado su asen-

timiento, y 4) Dar su dictamen al Presidente de la República en los casos en que éste lo solicite.

El 12 de julio de 2005, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, en tercer trámite constitucional, da cuenta de las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados al texto aprobado por el Senado en primer trámite constitucional.

El Senado, en primer trámite constitucional, aprobó como tal el siguiente:

21. Sustitúyese el número 1) del artículo 48, por el siguiente: “1) Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede: a) Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, quien deberá dar respuesta por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. Sin perjuicio de lo anterior, cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno. El Presidente de la República contestará por intermedio del Ministro de Estado que corresponda, dentro del mismo plazo señalado en el párrafo anterior. En ningún caso los acuerdos, observaciones o solicitudes de antecedentes afectarán la responsabilidad política de los Ministros de Estado; b) Citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. Con todo, un mismo Ministro no podrá ser citado para este efecto más de tres veces dentro de un año calendario, sin previo acuerdo de los dos tercios de los diputados en ejercicio. La asistencia del Ministro será obligatoria y deberá responder a las preguntas y consultas que motiven su citación, y c) Crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno. Las comisiones investigadoras, a petición de un tercio de sus miembros, podrán despachar citaciones y solicitar antecedentes. Los Ministros de Estado, los demás funcionarios de la Administración y el personal de las empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria, que sean citados por estas comisiones, estarán obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que se les soliciten. No obstante, los Ministros de Estado no podrán ser citados más de tres veces, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión. La ley orgánica constitucional del Congreso

Nacional regulará el funcionamiento y las atribuciones de las comisiones investigadoras y la forma de proteger los derechos de las personas citadas o mencionadas en ellas. La investigación de la comisión tendrá carácter reservado. Sus conclusiones darán cuenta de las posiciones de mayoría y de minoría y serán sometidas a consideración de la Sala. Un tercio de los diputados en ejercicio podrá pedir que las conclusiones de la comisión, el debate y los acuerdos de la Sala sean puestos en conocimiento del Gobierno, de los órganos o servicios afectados, de los Tribunales de Justicia, de la Contraloría General de la República y del Consejo de Defensa del Estado, para que ellos adopten las medidas pertinentes y ejerzan las acciones que correspondan en conformidad a la legislación vigente.

En segundo trámite, este numeral pasó a ser 24, con las enmiendas siguientes: en el primer párrafo de la letra a) del núm. 1, la Cámara de Diputados intercaló la palabra “fundada”, a continuación de la voz “respuesta”.

En el segundo párrafo de la letra a) intercaló la voz “fundadamente”, luego de la palabra “contestará”. En la letra b) del número 1 reemplazó la expresión “los dos tercios” por “la mayoría absoluta”.

En el primer párrafo de la letra c) del número 1 sustituyó la expresión “un tercio” por “dos quintos”. Finalmente, suprimió los párrafos tercero, quinto y final de la citada letra c).

La Comisión, por la unanimidad de sus miembros presentes, senadores Chadwick, Espina, Viera-Gallo y Zaldívar, don Andrés, aprobó las referidas enmiendas.

En sesión de Congreso Pleno del 16 de agosto de 2005, se destaca que el proceso de reformas constitucionales no tan sólo supera el pasado, sino que enfrenta los desafíos de la democracia de hoy, que consisten básicamente en comprometer a ésta, por un lado, con la transparencia y la probidad, a fin de franquear esa pieza oscura que tanto daño le hace: la corrupción, y por otro, con más fuerza que nunca, en la defensa de los derechos personales y de las libertades individuales, para enfrentar con eficacia los abusos, las arbitrariedades, las discriminaciones que eventualmente provengan del Estado.

Por ello, se señala, hoy nuestro compromiso también mira hacia el futuro. Y lo hemos querido llevar a cabo fundamentalmente recogiendo tres materias. En primer lugar, robusteciendo la acción fiscalizadora de la Cámara

de Diputados, con el objeto de hacer más eficaz el ejercicio constitucional de su poder contralor y generar incentivos y motivaciones para que dicha fiscalización —esencial en la democracia y especialmente efectivo para combatir la corrupción— pueda dejar de lado esa lógica perversa, en lo que a esta materia se refiere, de estar determinada por mayorías y minorías, por bloques de Gobierno o de Oposición. Lo anterior constituye un desafío extraordinariamente atractivo e interesante para cumplir ese esencial rol fiscalizador que la democracia exige.

El gobierno formula observaciones al proyecto, vía mensaje que contiene el veto, en lo que nos interesa, en el sentido de intercalar en el nuevo artículo 48, núm. 1, letra c) del proyecto de la “reforma constitucional” aprobado por el H. Congreso Nacional, el siguiente inciso tercero: “No obstante, los Ministros de Estado no podrán ser citados más de tres veces a una misma comisión investigadora, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros”.

La Comisión, pronunciándose sobre las observaciones o veto formulado por el gobierno, señala que el veto es un aspecto complementario a la regulación hecha por esta reforma en materia de constitucionalización de las comisiones investigadoras. Se trata de agregar un límite formal al número de veces que puede comparecer un ministro de Estado a una de estas comisiones, básicamente, porque este mecanismo podría llegar a alterar el ejercicio cotidiano de las funciones propiamente ministeriales si hubiera un uso indebido de las mismas. El veto, que reproduce una norma primigeniamente surgida en el Senado, establece que un ministro puede ser citado cuantas veces sea necesario en función de las cuestiones propias de la Comisión. No obstante, para que ello ocurra después de tres veces, se requiere que lo apruebe la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión.

El 18 de agosto de 2005, el Senado comunica a S. E. el presidente de la República de la aprobación por el Congreso Nacional de las observaciones formuladas al proyecto de reforma constitucional que modifica la composición y atribuciones del Congreso Nacional, la aprobación de los tratados internacionales, la integración y funciones del Tribunal Constitucional y otras materias que indica, correspondiente a los boletines 2.526-07 y 2.534-07, y que, por lo tanto, corresponde promulgar el proyecto de la reforma constitucional.

IV. INTERPELACIÓN

Después de recoger en el capítulo anterior una extensa relación de contenidos en el *iter Constitutione* de la reforma constitucional de 2005 en lo referido al control político del gobierno, corresponde abordar el instituto específico de las interpelaciones.

Hemos observado preliminarmente que el estudio de las interpelaciones parlamentarias nos sitúa directamente ante la función fiscalizadora e inspectiva, la que tiene por objeto

...vigilar la conducta del Gobierno, exigirle explicaciones sobre una orientación o acerca de la marcha de un servicio, pedir cuenta respecto a acuerdos adoptados o reclamar que se exponga el criterio que va a seguirse ante un hecho o problema, y en general estar informado el Parlamento de cómo se desenvuelve la Administración (Pérez Serrano).

Por ello, asociado al régimen político y tipo de gobierno, las interpelaciones se unen a otros medios o instrumentos de control político parlamentario o de inspección y cognición: ruegos y preguntas, comisiones investigadoras, moción de censura, entre otras, que tienden a hacer efectiva la “responsabilidad política” del gobierno. Tal finalidad no se produce en el régimen presidencial y presidencialista como antes se advirtió, a lo sumo se busca una responsabilidad política indirecta o difusa, y una eventual responsabilidad constitucional cuando se cometieren ilícitos a través del *impeachment*.

El iuspublicista español Nicolás Pérez Serrano en su *Tratado de derecho político* clasifica los medios de control en medios indirectos (comisiones legislativas permanentes, comisiones ultrapermanentes, proyectos de ley) y medios directos, sean ordinarios (ruego y preguntas, interpelaciones), y sean extraordinarios (comisiones de investigación). En cuanto a los medios directos ordinarios: ruegos y preguntas e interpelaciones, éstas difieren según un criterio material (volumen y trascendencia de problema planteado) o un criterio formal (tramitación seguida), aunque lógicamente el encauzar “un asunto por otro u otro conducto formal deba depender del contenido y relieve material que ofrezca; aparte de que la pregunta puede convertirse en interpelación si no satisfacen las explicaciones del Gobierno”.¹⁷

¹⁷ Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*, 2a. ed. Madrid, Civitas, 1984, p. 812.

En el derecho parlamentario español ruegos y preguntas se distinguen en razón del sentido en general en que se formulan, refiriéndose a temas de escasa significación respecto del quehacer gubernativo, en términos breves con dos intervenciones: “la del parlamentario que pregunta y la del Ministro que contesta” o rectifica. Las preguntas en el derecho parlamentario tienen origen anglosajón (*question time*). Fraga recuerda que un gobierno con mayoría de su partido tiene asegurada su vida hasta las siguientes elecciones, salvo circunstancias excepcionales; pero la Cámara no lo deja sentirse irresponsable, asaeteándole diariamente en una nube de preguntas sobre múltiples cuestiones de gobierno y administración.¹⁸

El origen de la *question time* se remonta a 1721, con motivo de la desaparición de un cajero, en un asunto que afectaba a la Compañía de los Mares del Sur, transformándose en un mecanismo ordinario de control de la administración. La *question time* o periodo de preguntas se fija al comienzo de la sesión, cuatro días por semana, durante una hora, pudiendo presentarse hasta tres por parlamentario. Fraga observa: “Lo notable es que no hay interpelaciones; la Cámara no se pronuncia satisfecha o insatisfecha de la explicación recaída; pero el peso del sistema es extraordinario... El problema está en la falta de tiempo”. En 1902, la *question time* hubo de ser limitada a una hora diaria, y en 1920 las preguntas formuladas por parlamentario se redujeron a tres, no siendo la situación satisfactoria.¹⁹

En el marco de la teoría del gobierno las claves descriptoras del instituto de la interpelación (en un régimen político-tipo de gobierno presidencialista) guardan relación con el célebre principio-dogma de separación de poderes y el poder del control. El principio-dogma de separación de poderes es utilizado por Duverger para construir una tipología de los regímenes políticos y fijar la relación gobierno-Parlamento: la teoría tradicional de separación de poderes (Harrington, Locke, Montesquieu) fundamenta la independencia recíproca de los órganos estatales en el hecho de que las funciones del poder (“poderes”) son diversas en su naturaleza (ejecución, legislación y jurisdicción), de modo que sólo podrían ejercerse por separado. La quiebra teórico-práctica del principio dogma en el Estado contemporáneo retiene su valor ideológico (García Pelayo)

¹⁸ Fraga Iribarne, M, *El Parlamento británico*, Madrid, IEP, 1961, p. 295.

¹⁹ Courtney Ilbert, *El Parlamento*, 2a. ed., trad. J. Calvo A., Barcelona, Labor, 1930, pp. 94 y ss.

en orden a distribuir el poder entre diversos órganos, como un dispositivo de control recíproco y delimitación de esferas de poder; en suma, se persigue “debilitar a los gobernantes en su conjunto, haciendo que se limiten recíprocamente”. Con acierto, Duverger indica:

Bajo esta perspectiva, la separación de poderes lleva consigo dos aspectos muy distintos que se sitúan en planos muy diferentes: 1o. la separación del Parlamento frente al Gobierno, que afecta a los gobernantes, en el sentido amplio del término, y 2o. la separación de las jurisdicciones con relación a estos gobernantes, que permite su control por jueces independientes.²⁰

En cuanto a los poderes del Parlamento: “de delimitación, de control y de impulso” (Duverger), el instituto engarza en el “poder de control”, y por tanto históricamente en la conformación de regímenes parlamentarios (parlamentarismo orleanista, parlamentarismo belga y parlamentarismo clásico francés), y como medio de control directo ordinario, sumándose a ruegos y preguntas, comisiones y comisiones investigadoras, sin perjuicio del *ombudsman*, importante instituto de control de la administración carente de potestas, mas no de *auctoritas* y que usualmente se constituye como comisionado parlamentario. Para Duverger, las preguntas (orales y escritas, con o sin debate) y las interpelaciones pueden tener semejanzas (especialmente con las preguntas escritas “con debate”), pero subsiste una diferencia fundamental: las preguntas no dan lugar a ninguna votación; al contrario, las interpelaciones terminan con un voto que expresa la satisfacción de la Asamblea por las explicaciones suministradas por el gobierno, o su descontento.²¹

Ahora bien, el instituto de las interpelaciones en un régimen político presidencialista es un instituto del “poder de control”, que no lleva a su *ultima ratio*, conducente a hacer efectiva la “responsabilidad política del gobernante ante el Parlamento” (Duverger); aunque como instituto de “control” hace más eficiente la fiscalización parlamentaria de los actos del gobierno, y puede eventualmente conducir a hacer efectiva la responsabilidad constitucional a través del *impeachment* o acusación en juicio político. En consecuencia, parece más adecuado insertar conceptualmen-

²⁰ Duverger, M., *Los regímenes políticos*, trad. Z. de Godoy, Barcelona, Salvat, 1952; J. Solé Tura y otros, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed., Barcelona, Ariel, 1988, p. 125.

²¹ Duverger, *op. cit.*, p. 132.

te la interpelación dentro de la función cognoscitiva e inspectiva del Parlamento (Vergottini),²² aunque instrumentalmente está subordinada a la función de control político parlamentario, específicamente al paradigma de control sin sanción, y que persigue hacer efectiva una responsabilidad política indirecta o difusa.

En este contexto, el presidencialismo, que es un superlativo polivalente del régimen presidencial americano, caracterizado por el “debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente” (Duverger), con un eficiente poder de control político encarnado en el Parlamento, morigera sus deformaciones autoritarias, problemas de dirección política o simplemente casos notorios de “mala-administración” sectorial. En particular, las interpelaciones son un eficiente y probado corrector de tales deformaciones y problemas, o revelador de una mala gestión política o administrativa sectorial.

En regímenes-tipos de gobierno parlamentario (repúblicas o monarquías) el “derecho de interpelación”, reservado a problemas político-administrativos generales, tiene eficacia relativa. En el caso de Bélgica, la interpelación es el “medio principal para hacer valer la responsabilidad ministerial”, instituto racionalizado: el derecho a hablar del interpelante se limita a media hora; si el ministro responde, sólo pueden intervenir cuatro parlamentarios en el debate, si aquél no contesta, se cierra la interpelación y sólo se autoriza a hablar a su autor quince minutos. En Alemania las interpelaciones (*Grosse Anfragen*) son, generalmente, instrumentos idóneos para provocar amplia discusión pública y un eficaz control de la dirección política del gobierno (artículos 105 y ss., Reglamento del *Bundestag*) debiendo estar contenidas en un documento escrito y firmado por un mínimo de 26 parlamentarios, y transmitido al gobierno éste deberá indicar si contestará y en qué tiempo. El *Bundestag* requerido por 26 parlamentarios puede inscribir el debate en el orden del día y obligar a un representante del mismo a presentarse. En Italia, el “derecho de interpelación” también está racionalizado; el proponente o interpelante debe desarrollarla durante 15 minutos y, después, de las declaraciones del gobierno, replicar; sin perjuicio de que el presidente de la Cámara de Diputados conceda más tiempo para asuntos de “relevancia política excepcional”. La insatisfacción del interpelante puede dar origen

²² Vergottini, G. de, *Derecho constitucional comparado*, 2a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1985.

a una moción, seguida de debate y votación decidora. En el caso de Francia, cuna del *droit d'interpellation*, no posee este instrumento en la Constitución de 1958, puesto que el Consejo Constitucional en 1959 anuló las disposiciones del Reglamento de la Asamblea Nacional que lo estatuyó, entendiendo que al no estar permitido, debía entenderse que el instrumento de control político en que se expresa una opinión de política general es la moción de censura. En Gran Bretaña no existe el instituto de la interpelación, pero sí un instrumento análogo: la “moción de *Adjournment*” (artículo 9o. Reglamento de la Cámara de los Comunes), aunque tienen gran importancia las preguntas (*Question time*), como antes se ha señalado.

En el constitucionalismo iberoamericano²³ consagran el instituto de la interpelación: Constitución de Venezuela de 1961 (artículo 199) y de 1999 (artículo 222); Constitución de Costa Rica; Constitución de Nicaragua (artículo 138, inc. 40) y Constitución de Argentina de 1853 reformada en 1994 (artículos 71-101); Constitución de México de 1917 (artículo 93); Constitución de la República Bolivia de 1967 (artículo 70), reformada en este punto por L.c. 1/89), Constitución de 1977, reformada en 1994 (artículo 70, II); Constitución de la República Oriental del Uruguay (artículo 119), y Constitución Española de 1978 (artículo 111). En el ordenamiento constitucional de Uruguay (artículo 119) cada Cámara tiene la facultad, por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes, de hacer venir a Sala a los ministros de Estado para pedir y recibir informes, con fines legislativos, inspectivos o de fiscalización, sin perjuicio de la censura, y si los informes fueren concernientes a entes públicos, los ministros podrán requerir la asistencia conjunta de un representante del respectivo consejo o directorio. Los reglamentos camerales de manera ejemplar regulan el instituto de la interpelación, *v. gr.*, el Reglamento de la Cámara de Representantes (1991) en su capítulo XIV (artículos 96-103). Asimismo, en el ordenamiento constitucional español la interpelación es concebida como un instrumento para formular “preguntas dirigidas al Gobierno sobre materias de carácter general o de particular relieve político, que suele provocar la abertura de un debate que even-

²³ García Belaúnde, D. *et al.*, *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992. Sobre México, Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, LGEM-UNAM, 1983, pp. 323 y 324. Sobre Argentina, el notable *Manual de la Constitución argentina*, de J. V. González, 9a. ed., Ángel Estrada y Compañía Editores, pp. 401 y 402.

tualmente termina con la votación de una moción en que la Cámara fija su posición respecto al asunto debatido”²⁴ (F. Santaolalla); v. gr., el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982 (título VI, cap. II, artículos 170-173).²⁵

En cuanto al instituto de la interpelación de la reforma constitucional de 2005 contenido en el actual artículo 52, núm. 1, letra b), de la Constitución Política de la República, adolece de errores conceptuales y de una deficiente racionalización,²⁶ por lo que recogemos algunos comentarios críticos y de *Constitutione* o *lege ferenda*, a saber:

- a) La atribución de la Cámara no es de “citar” a un ministro de Estado, sino de “interpelar”, medio o instrumento directo ordinario de las cámaras para hacer efectiva la función cognoscitiva e inspectiva, el control político, e incluso la responsabilidad política de manera indirecta, o bien servir de antecedente para perseguir la responsabilidad constitucional en un régimen presidencialista.
- b) La interpelación es una atribución de la Cámara de Diputados, que debe ser incoada por una minoría cualificada de la corporación (un tercio de los diputados en ejercicio).
- c) La interpelación queda sometida a una reserva reglamentaria implícita, en virtud de la cual su funcionamiento es materia de regulación normativa en el reglamento de la corporación.
- d) A nuestro juicio, debe reservarse a la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, y no al reglamento cameral, el procedimiento para excluir del campo de preguntas de la interpelación, materias reservadas o secretas, para guardar armonía con determinación de reserva o secreto que debe estar contenida en ley de quórum calificado, según lo dispone el nuevo artículo 8o. de la Constitución.

²⁴ Santaolalla, F., *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, pp. 409 y 410.

²⁵ *Legislación básica de derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1987. Sobre Uruguay, *Reglamentos camerales*, Montevideo, 1991.

²⁶ Un botón de muestra sobre la deficiente racionalización del instituto de la interpelación en el Reglamento de la Cámara de Diputados reformado en 1904 se observa en los comentarios al título X “De las interpelaciones” del letrado secretario de la Corporación, Néstor Sánchez, *El derecho escrito i las prácticas*, Valparaíso, Universo, 1911, pp. 355-373; *ibidem*, Valdés V., Ismael, *Prácticas parlamentarias*, Barcelona, Santiago, 1906, pp. 171-175.

- e) El ministro de Estado debería tener la atribución de designar asesores que la auxilien y acompañen sin limitaciones en la sesión respectiva para responder idónea y oportunamente a las preguntas formuladas.
- f) También es razonable incorporar en una futura reforma un precepto general relativo al artículo 52, núm. 1, en orden a que las interpelaciones y comisiones investigadoras no podrán afectar directamente la responsabilidad política de los ministros de Estado, declaración reservada hoy sólo a acuerdos, observaciones y solicitudes de antecedentes de la letra a) del precepto citado. Esta salvaguarda permite armonizar los institutos de la función de control y de la función cognoscitiva e inspectiva con los caracteres definitorios del régimen político-tipo de gobierno presidencialista. De esta manera, los eventuales acuerdos u observaciones que la Cámara de Diputados adopte en ejercicio de la “potestad fiscalizadora” y sus institutos (función de control) podrían contener una declaración sobre política general del gobierno, pero en ningún caso afectar la responsabilidad política de los ministros de Estado. Con ello, instrumentos (en particular la interpelación) de cognición o inspección pueden inscribirse instrumentalmente en el control político sin sanción.
- g) Por último, es menester considerar una reforma reglamentaria, enderezada a que la Cámara de Diputados, con el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, pueda citar o comparecer en casos urgentes y calificados a ministros de Estado a presencia inmediata para ser interpelado, caso en el cual la comparecencia se podrá verificar durante una sesión ordinaria o extraordinaria de la Sala. En este caso el ministro de Estado interpelado podría ejercer la prerrogativa de excluir del petitorio de interpelación cualquier pregunta o declinar responder preguntas formuladas por los diputados interpelantes. La racionalización mínima de la interpelación a no “más de tres veces en un mismo año calendario, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio”, no es incompatible con una “interpelación de urgencia”.
- h) Asimismo, la reforma constitucional permite sostener la inconstitucionalidad sobrevenida del artículo 9o. de la Ley 18.918 orgánica constitucional del Congreso Nacional, que obliga a los organismos de la administración del Estado a proporcionar los informes o antecedentes que les sean solicitados por las “Cámaras o por los orga-

nismos internos autorizados”, ya que la solicitud de antecedentes (denominado “oficio fiscalizador”) queda reservada a los diputados en los términos del literal a) del núm. 1 del artículo 52 de la Constitución. Todo ello sin perjuicio de la función presupuestaria del Congreso Nacional, y el rol asumido por las comisiones de Hacienda de las cámaras y por el órgano bicameral especial, denominado Comisión Mixta de Presupuestos (artículo 67 de la Constitución, artículo 19 de la Ley núm. 18.918 y Leyes de Presupuestos anuales).

- i) Finalmente, cabe subrayar, como comentario crítico, que conferir al Senado este instrumento anómalo de seudointerpelación en el inciso segundo del artículo 37 de la Constitución resulta inconciliable con lo previsto en el artículo 53, inciso final, de la Constitución, que por especialización funcional le niega a la cámara alta el control político del gobierno.

Los elementos críticos enunciados pueden, a nuestro juicio, ser incorporados en el debate constitucional de futuro, y, por cierto, en la medida de lo posible y de lo pertinente, en futuras modificaciones del Reglamento de la Cámara de Diputados o de la Ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, según corresponda.

La reforma constitucional de 2005 comentada en sus institutos de control político parlamentario permite reforzar el control político del Parlamento o Congreso Nacional, y por ello guarda armonía con un Estado de derecho que exige a todo poder estar sometido a control, axioma que tiene concreción en controles horizontales, verticales, intra e inter órganos, cuyo *maximun* es hoy en intensidad el control de constitucionalidad de la ley. En cuanto al control político parlamentario, como control horizontal e interórgano, está referido al gobierno y a la administración, conceptos funcionales y orgánicos que, en nuestro contexto, quedan englobados en la institución presidencial. En último término, el control puede llegar a ser “antesala y presupuesto de la responsabilidad” (Vanossi),²⁷ sea esta responsabilidad directa o indirecta, normal u anormal, como sucede con el *impeachment* o acusación en juicio políti-

²⁷ Vanossi, J. R. A., *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Eudeba, 1987, p. 94.

co; campos en que la minoría-oposición tiene un rol de primer orden, pero de ordinario el control parlamentario se ejerce y confunde con sus medios de cognición e inspección.

En el caso de Chile, la Constitución de 1980, reformada en diecisiete ocasiones, contenía “enclaves autoritarios” que paulatinamente en la transición política han sido removidos, siendo la reforma constitucional de 2005 el cierre de esta transición. En el pasado, un fallido proyecto de reforma constitucional abordó entre otras materias la modificación sustantiva del actual artículo 52, núm. 1, de la carta, que instituye la “potestad fiscalizadora” de la Cámara de Diputados, introduciendo como nuevos medios de cognición e inspección las interpelaciones y comisiones de investigación, asegurando a una minoría cualificada el ejercicio de estos “derechos de control”. La reforma constitucional de 2005, como lo hemos expuesto, retoma con éxito este reforzamiento del control político parlamentario.

En esta ocasión nos hemos referido a las interpelaciones como medios o instrumentos de la función cognoscitiva-inspectiva del Parlamento, que permiten un control político más eficiente. De más está reiterar la idea de que con un Parlamento “racionalizado” carente en el pasado de efectiva centralidad como el de Chile, una reforma constitucional como la comentada, orientada a fortalecer las atribuciones y funciones de la Cámara de Diputados (y democratizar al Senado, por la vía de suprimir las categorías de senadores por derecho propio y designados), contribuye a encauzar en el presente al régimen político a un camino de efectiva democracia representativa (forma de Estado) y a un tipo de gobierno presidencialista “autónomo de equilibrio de poderes” (Colomer Viadel), o simplemente a un presidencialismo temperado o atenuado.

De este modo, en la nueva relación Parlamento-gobierno y en el contexto de un arraigado presidencialismo, los medios de la función cognoscitiva e inspectiva del Parlamento permiten allegar “información exhaustiva” para el ejercicio de otras funciones, y si está encaminada a verificar la correspondencia de la actividad del gobierno y de la administración con orientaciones parlamentarias cae dentro de la función inspectiva (G. de Vergottini). La función cognoscitiva e inspectiva queda así, por sus medios, frecuentemente subordinada al control político parlamentario y a las valoraciones político-programáticas de la minoría-oposición.

V. INTERPELACIONES EN REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El desarrollo reglamentario de las interpelaciones se contiene en el libro III del Reglamento de la Cámara de Diputados, título IV bis, de las preguntas a los ministros de Estado, que fue incorporado en 2006, mediante reforma a dicho cuerpo reglamentario aprobada por la cámara baja, a fin de hacer posible la puesta en “vigencia” de este mecanismo, después de haberse generado un debate al interior de la corporación acerca de la necesidad de tal desarrollo normativo infraconstitucional, para conferirle valor y eficacia normativa al nuevo artículo 52, núm. 1, letra b), de la Constitución.

El nuevo título IV bis del Reglamento cameral adiciona los artículos 303 quáter, quinquies, sexies, septies, octies y nonies, para hacer posible que la Cámara de Diputados pueda citar a un ministro(a) de Estado para formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo.

La interpelación o “citación” de un ministro de Estado estará sujeta a la reglamentación siguiente:

- Un ministro de Estado no puede ser citado más de tres veces dentro del año calendario.
- La excepción a la regla anterior se produce cuando existe acuerdo previo de la mayoría absoluta de los diputados(as) en ejercicio.
- La asistencia tiene carácter de obligatoria.
- Las consultas que se formulen se deberán referir a las materias que motivaron la citación.
- Las respuestas a las preguntas que se le formulen serán directas y personales.
- La solicitud de citación deberá ser presentada por escrito en la secretaría de la Cámara.
- Deberá ir acompañada del cuestionario temático sobre el que versarán las preguntas, e ir acompañada de los documentos que el petionario estime conveniente.
- La solicitud deberá ser suscrita por un número de diputados que, a lo menos, represente al tercio de los miembros en ejercicio de la Cámara.

- De la solicitud se dará cuenta en la sesión más próxima que celebre la Cámara.
- En dicha sesión se deberá señalar el día determinado para la comparecencia.
- La solicitud se entenderá aprobada con el asentimiento de la sala, existiendo el quórum necesario.
- Si hubiera oposición, la petición deberá someterse a votación, la que se entenderá aprobada con el voto favorable de un tercio de los diputados en ejercicio.
- El ministro será notificado personalmente o por cédula por el secretario de la corporación o por quien éste designe dentro de las 48 horas siguientes a la aprobación de la solicitud.
- Al ministro se le hará entrega de una copia íntegra de la solicitud y de sus anexos.
- La sesión deberá celebrarse no antes de cinco días ni después de diez contados desde la notificación.
- Se podrá fijar una sesión especial al efecto o destinar un tiempo no inferior a una hora a continuación de la lectura de la cuenta de alguna de las sesiones ordinarias que se celebren dentro del plazo señalado.
- En el pleno, el diputado(a) designado para interrogar al ministro formulará las preguntas de una en una, pudiendo referirse a los antecedentes que justifican su formulación en un término de hasta tres minutos por cada una de ellas.
- Éstas deberán ser respondidas una a una inmediatamente después de formuladas y durante un lapso no superior a cinco minutos por cada una de ellas.
- El diputado(a) tendrá derecho a pedir de manera inmediata aclaraciones sobre cada una de ellas por un tiempo no mayor de tres minutos, y la aclaración no podrá ser formulada en término superior a cinco minutos.
- Concluida la ronda de preguntas, respuestas y aclaraciones, dispondrán los jefes de bancada o quienes ellos designen de hasta tres minutos para formular precisiones sobre la materia de la convocatoria, en este caso la bancada a la que pertenezca el diputado(a) interrogador será la última en formular sus precisiones, contando el ministro con un plazo de tres minutos para hacer sus comentarios.
- El ministro podrá, excepcionalmente, excusarse de contestar, y en este caso deberá precisar la sesión en que concurrirá a responder.

- Si el diputado(a) designado para formular la pregunta no se halla presente en la sala cuando el ministro se disponga a responder, se entenderá que ha renunciado a la pregunta pertinente.
- Cuando la materia sobre la que recae la pregunta tiene el carácter de secreta, el presidente de la Cámara deberá constituir la Sala en ese carácter hasta que concluyan las respuestas y aclaraciones correspondientes.
- La hora de término de las sesiones se entenderá prorrogada hasta que se formule la última pregunta, se entregue la última respuesta y se formulen las aclaraciones, incluido el tiempo asignado a cada bancada.
- El diputado(a) designado para formular las preguntas lo hará de pie desde su ubicación en el hemiciclo, y el ministro responderá desde el podio ubicado a un costado de la testera.

En suma, con la reforma al Reglamento de la Cámara de Diputados, la atribución de dicha corporación de “fiscalizar los actos del gobierno” (antiguo artículo 48, núm. 1, nuevo artículo 52, núm. 1), que sigue en esta redacción a la Constitución de 1925, sale fortalecida, y amagado cualquier debate artificioso, como lo hubo acerca del valor y eficacia normativa del precepto constitucional citado.

Subsisten viejas cuestiones acerca del ámbito del control político. La expresión “fiscalizar los actos del gobierno” ha sido objeto de una copiosa discusión doctrinaria, la cual es recogida en los dos proyectos con los cuales se inicia la discusión de la reforma constitucional. Idea central de los referidos proyectos, que se valida en el transcurso de la tramitación de la reforma, era la de constitucionalizar la institución de las comisiones investigadoras y regular la citación o interpelación de los ministros de Estado, entregando la regulación del procedimiento al reglamento o a la Ley Orgánica del Congreso Nacional.

A pesar de estas viejas cuestiones, se verifica una reforma cualitativa y especialmente práctica, al momento de regular la “potestad fiscalizadora”, que la podemos entender

...como la emisión de un juicio de valor, que se formula a la luz del examen de un determinado acto del Gobierno, hecho en correspondencia con el ordenamiento jurídico y con los principios consensualmente aceptados por la sociedad, y que dicen relación con el bien común, entendido éste como la esencia ética y jurídica orientada a evitar actos de corrup-

ción, abusos de poder y otros que puedan exceder las rectas facultades del gobernante.²⁸

Sin duda, mecanismos de esta naturaleza contribuyen al fortalecimiento de la democracia, toda vez que la oposición puede, mediante su ejercicio, fiscalizar los actos del gobierno sin necesidad de recurrir a acuerdos ni a conseguir los quórum para la formación de comisiones investigadoras. Con ello se consolida la tradición jurídico-institucional chilena de transparencia y publicidad de los actos públicos, que encuentran su consagración en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política y en su nuevo artículo 8o., en el artículo 2o. de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y en el artículo 16 de la Ley 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos.

Es de esperar que contemos para el éxito de esta institución, con una oposición seria y responsable, que haga uso correcto y conforme a derecho de ella, y no como mecanismo para vengar derrotas electorales, e incluso ventilar rencillas políticas.

VI. CONCLUSIONES

En este apartado de cierre sólo resta retomar el tratamiento de las interpelaciones a partir de su inserción en nuestro presidencialismo.

De este modo, el estudio del Parlamento o Congreso Nacional y el control político parlamentario, y los medios de cognición e inspección acometidos en este trabajo, en especial las interpelaciones, exigen el empleo de un esquema teórico-práctico que, adecuado a la realidad del régimen político y tipo de gobierno, dé cuenta de la imperiosa centralidad de la institución parlamentaria en el Estado democrático, superando esquemas modélicos añejos y lastres ideológicos, que en el fondo trasuntan desconfianza o repulsa de la democracia como forma de Estado.

A nuestro juicio, la mentada crisis del Parlamento, en ocasiones ideada sobre bases modélicas y fines ideológicos, como lo hace Schmitt, no es sino la transformación de la institución liberal burguesa decimonónica (anclada en el dogma de la soberanía parlamentaria y de la representación política) dedicada a vigilar al Poder Ejecutivo para proteger la liber-

²⁸ Martínez O., Gutenberg, *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras: análisis y propuestas*, Editorial Jurídica de Chile, 1998.

tad y la propiedad (en especial en contextos monárquico-constitucionales), para lo cual estaba dotada de funciones e instrumentos apropiados a sus fines. Pero una vez superada la “coincidencia” liberalismo-democracia en el Estado benefactor o tardocapitalista, las funciones e instrumentos del Parlamento cambian en sus centros de gravedad y orientaciones.

En el contexto del Estado benefactor, de la democracia de partidos, de la representación de intereses, entre otros fenómenos, más que un desplazamiento de poder efectivo del Parlamento se ha consolidado una verdadera “poliarquía”, en la que sobresale como un sistema cerrado la burocracia, transformándose la administración estatal en el objeto preferente de la realzada función de control político parlamentario.

Precisamente, referimos a la centralidad del Parlamento significa aludir al control político parlamentario, en especial del gobierno-administración, para que el “Poder Ejecutivo” fuerte no sea incontrolado y se conserve el Estado de derecho como forma jurídico-política de la democracia representativa. De esta manera, la valoración positiva de instrumentos de cognición e inspección, en especial de la comisión de investigación y de la interpelación, no es un ejercicio de “ingeniería constitucional” (Sartori)²⁹ para restaurar una centralidad perdida de la institución parlamentaria, sino la valorización de medios o instrumentos que, integrando la función cognoscitiva e inspectiva, permiten hacer efectivo el control político parlamentario en su plurisignificación y multidimensionalidad, y por ende, inserto en un paradigma de control político del gobierno adecuado al régimen presidencialista en que efectivamente opera.

En este orden de ideas, P. Lucas Verdú reivindica las categorías de la doctrina italiana de “centralidad” y “funcionalidad” del Parlamento, como diversas de las añejas omnipotencia y soberanía parlamentaria, insertas en una organización estatal, en la que los órganos están dotados de diversos controles, y en último término los propios derechos fundamentales importan límites negativos y positivos del poder. La centralidad de la institución parlamentaria descansaría en cuatro elementos interdependientes:

- a) recuperación de la posición estratégica que debe corresponder al Parlamento en el sistema político-constitucional; b) conquista de la capacidad para cumplir las grandes decisiones y dictar sus correspondientes orienta-

²⁹ Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1984, vol. IV, pp. 612-657. Sobre ingeniería constitucional consultar a Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994, pp. 211-218.

ciones; c) hallar un punto que interrelacione el sistema de órganos representativos y los diversos sujetos institucionales existentes en el país; d) Identificar el Parlamento como lugar de respuesta inmediata a las demandas que provienen de la sociedad...

y la funcionalidad está referida a la pluralidad de centros funcionales del Parlamento que exceden la relación fiduciaria.

Hemos demostrado que el control político del poder es un elemento básico del poder estatal en un Estado de derecho. Sin embargo, en sí mismo, el término “control” tiene acepciones diversas en las lenguas inglesa y francesa. En la primera implica dominio-supremacía (Sánchez Agesta, Torres del Moral), y en la segunda comprobación, examen, inspección, registro y revisión. Las acepciones singularizadas tienen una estrecha relación con el tipo de gobierno y régimen político, por lo que un típico control político, como el control parlamentario, puede operar en regímenes parlamentarios, presidenciales, semipresidenciales, presidencialistas, pero su alcance en el campo de la responsabilidad política difiere en la teoría y en la práctica.

No cabe duda que disociado el control político parlamentario de la responsabilidad política, tal disociación se produce tanto en los regímenes parlamentarios como presidenciales, tratados éstos como tipos polares, sea por la lógica del Estado de partidos (mayoría parlamentaria-gubernamental) o por la lógica del régimen presidencial, en el que no cabe la relación fiduciaria gobierno-Parlamento.

En suma, tenemos una paradoja, consistente en que el control parlamentario, con independencia del régimen político, tiene por objetivo una lejana responsabilidad política indirecta o “difusa” (Torres del Moral). En este orden de ideas, la función de control y sus medios, si bien recae sobre el gobierno, examina la actuación de éste para comprobar “si se ajusta o no a lo que el Parlamento considera correcto”; por lo que es la publicidad y crítica de los actos del gobierno la piedra de toque del verdadero control parlamentario, que hace posible la responsabilidad política “difusa”, que no destituye al gobierno, pero sí comporta su “desgaste político”.³⁰ En el fondo, la racionalización del Parlamento se extiende,

³⁰ Torres del Moral, Antonio, *Estado de derecho y...*, pp. 453 y ss. y pp. 484 y ss. Del mismo autor, *Principios de derecho constitucional español*, 3a. ed., Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, 1992, pp. 191 y ss. *Ibidem*, sobre el Estado de partidos un brillante tratamiento politológico encontramos

también, al control parlamentario y a la responsabilidad del gobierno, como correctivo a la inestabilidad; observándose por Grewe y Ruiz Fabri una “declinación del control con sanción” y una “preponderancia del control sin sanción”; ya que el objetivo hoy del control es asegurar la debida publicidad de la acción gubernamental y la crítica a ésta por la oposición, generándose un fenómeno de “circulación de la información”.³¹

La conclusión resulta obvia: la función legislativa racionalizada en el Parlamento moderno, por el fenómeno del Estado de partidos o por la fortaleza de la institución presidencial, encuentra en el control político parlamentario un verdadero contrapeso (Manzella), por lo que resulta imperioso, en un régimen presidencialista como el nuestro, fortalecer los instrumentos de cognición e inspección de la Cámara de Diputados. Luego, el estudio de las interpelaciones son un verdadero pretexto, en favor de la centralidad y funcionalidad de nuestro Congreso Nacional.

Ciertamente, estas categorías de centralidad-funcionalidad están construidas a partir de un tipo de gobierno parlamentario, pero como aporte itálico poseen la plasticidad para designar más que una cuestión de “poderes formales” una primacía de posición del Parlamento, que la inserta en el *indirizzo politico* (Manzella). En el continuo gobierno-Parlamento por obra de la mayoría parlamentaria el control político parlamentario se reorienta a la cognición, inspección y formación de opinión pública, campo en que la minoría-oposición cumple un rol basal.

Con ello retornamos a nuestra primera idea: la forma de Estado democrático-representativa sólo puede ser construida teórico-prácticamente a partir del principio-dogma de la división de poderes y del Parlamento o Congreso Nacional como institución con fines de representación política, integración y legitimación del sistema político.

En nuestro país la reforma constitucional de 2005, en lo atingente al control político del Congreso Nacional, en general, y de las interpelaciones parlamentarias, en particular, logra dotar en lo formal al Parlamento de una nueva centralidad, en especial a la cámara baja, morigerando en parte un presidencialismo extremo y tradicional como régimen político y tipo de gobierno.

en Klaus von Beyme, *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.

³¹ Grewe, Constance y Ruiz Fabri, Hélène, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, pp. 550 y ss. También es muy sugestivo el libro de Manzella, Andrea, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, pp. 135-153, y pp. 319-371.

Asimismo, la reserva reglamentaria para interpelaciones permite a la Cámara de Diputados regular el funcionamiento de este mecanismo de control político y de cognición e inspección, en el marco de las normas constitucionales (artículo 52, núm. 1, letra b), C.P.R.), asegurando así su propia centralidad y funcionalidad.

Ciertamente, fruto de este trabajo se pueden enunciar algunas críticas a la redacción final que el Poder Constituyente derivado le confiere al mecanismo de las interpelaciones en la reforma constitucional de 2005. Tales críticas las hemos recogido sumariamente. Sin embargo, el saldo crítico final acerca del instituto de la interpelación es, sin reservas, muy positivo, ya que constituye una de las innovaciones más importantes al estatuto del poder en nuestro país, dotando, como se ha dicho, al Congreso Nacional y a la Cámara de Diputados, por la vía de reforzar el control político, de instrumentos de cognición e inspección del gobierno y su administración a través de los ministros sectoriales, de señas de identidad basales como la centralidad y la funcionalidad de estas instituciones del Estado, de suyo difíciles en un régimen presidencialista.

Se impone ahora una aproximación prospectiva del control político parlamentario. Ello, porque se ha abierto en Chile a partir del cuadrienio 2006-2010 un nuevo cuadro de realidad institucional, en el cual podemos subrayar dos elementos: primero, las interpelaciones se han incorporado a la escena política (por la vía ejemplar las interpelaciones a los ministros de Educación, Transportes y Secretaría General de Gobierno) hasta ahora con fines electorales y mediáticos, y segundo, la “desgastada” coalición de centro-izquierda gobernante desde 1990, por obra de la crisis que azota a sus partidos políticos y el inevitable transfuguismo político, ha perdido la mayoría en ambas cámaras, conformándose una nueva mayoría de oposición en el Congreso Nacional. Luego, los instrumentos de cognición e inspección, imbricados en la “potestad fiscalizadora”, y que son propios de la minoría-oposición en un régimen político, adquieren una dinámica en el proceso político real distinta en un presidencialismo minoritario. Con todo, esta aproximación prospectiva del tema quedará para un nuevo encargo.