

Ana María García Barzelatto*

Fiscalización parlamentaria de los actos de gobierno

Congressional oversight of Acts of Government

Resumen

Estudia la atribución exclusiva de la Cámara de Diputados de fiscalizar los actos de gobierno, incluyendo la evolución histórica- normativa de la fiscalización con especial referencia a la reforma constitucional de 2005, que estableció tres modalidades de fiscalización. Examina el alcance de las expresiones "solicitar antecedentes" y "actos de gobierno" a fin de determinar la extensión que corresponde a la fiscalización de la Cámara de Diputados.

Palabras clave

Fiscalización parlamentaria, Cámara de Diputados, actos de gobierno.

Abstract

This article examines the exclusive authority of the Chamber of Deputies to carry out the acts of government, including the historical and normative evolution of parliamentary oversight in Chile, with special references to the 2005 constitutional reforms, that established three modes of oversight. It also analyses the scope of the meaning of the expressions "to request information" and "acts of government" in order to determine the range of the oversight of the Chamber of Deputies.

Key words

Parliamentary prosecuting, Chamber of Deputies, acts of government.

* Profesora Titular de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile

1.- Introducción

La fiscalización de los actos del gobierno por la Cámara de Diputados es una facultad que se encuentra en directa vinculación con el principio de separación de poderes, principio que desde los orígenes del constitucionalismo ha sido parte del Estado de Derecho y de la democracia representativa.

Especialmente en un régimen de gobierno presidencial con funciones radicadas en diferentes órganos, es fundamental la existencia de controles recíprocos, de “frenos y contrapesos” que permitan el desarrollo equilibrado de la función ejecutiva y legislativa. Así, mientras por una parte, el Ejecutivo tiene el pleno ejercicio del gobierno y la administración del Estado que desarrolla junto con sus Ministros —colaboradores directos e inmediatos de su exclusiva confianza—, por otra parte, entrega a la Cámara de Diputados la fiscalización de los actos del Ejecutivo, pero sin que esta fiscalización comprometa la responsabilidad política de los Ministros. De este modo se manifiesta el sistema de pesos y contrapesos propio del principio de separación de funciones.

Asimismo, el Ejecutivo y las cámaras actúan conjuntamente como órganos colegisladores, estando facultado aquél para iniciar en forma exclusiva un proyecto de ley, para solicitar la urgencia del mismo, y para eventualmente vetar un proyecto, correspondiendo, a su vez, a cada una de las cámaras atribuciones que son de su propia exclusividad. Así, desde la Carta de 1925 quedó radicada en la Cámara de Diputados, la facultad fiscalizadora de los actos de gobierno, por ser ésta el órgano representativo de la voluntad popular, en tanto el Senado por lo general se ha caracterizado por ostentar un carácter más bien moderador o consultivo.

En un gobierno presidencial como el nuestro, a diferencia de un régimen parlamentario, la facultad fiscalizadora de la Cámara se caracteriza por no comprometer la responsabilidad política de los Ministros, de modo que no se genera para éstos la obligación de renunciar a sus cargos.

Tradicionalmente el Senado ha quedado excluido de la función fiscalizadora.

2.- La fiscalización

La fiscalización, que no ha sido definida por el ordenamiento jurídico, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua es “hacer el oficio del fiscal”, y este es “el que averigua o delata las operaciones de uno”; también es “criticar o traer a juicio las acciones u obras de otro”.

La doctrina es prácticamente unánime en considerar que la fiscalización implica formular un juicio de valor en cuanto a la conveniencia o inconveniencia de un acto de gobierno o una decisión política. Así, algunos autores han señalado que “podemos definir el concepto de fiscalizar como la emisión de un juicio de valor, formulado a

la luz del examen de un determinado acto de Gobierno, hecho en correspondencia con el ordenamiento jurídico y con los principios consensualmente aceptados por la sociedad que dicen relación con el bien común, entendido éste como la esencia ética y jurídica orientada a evitar actos de corrupción, abusos de poder y otros que puedan exceder las rectas facultades del gobernante”¹.

De modo tal, que la fiscalización que realiza la Cámara de Diputados tiene por objeto “pronunciarse sobre la oportunidad o conveniencia de una determinada decisión adoptada por el Gobierno, así como la de enjuiciar políticamente su gestión, (...) con la finalidad de influir políticamente en la gestión del Gobierno dentro de los cauces institucionales”².

Así, mientras la *fiscalización* de un acto implica emitir un juicio valorativo, el *control* se dirige a examinar la conformidad del acto con el ordenamiento jurídico vigente. Mientras la fiscalización evalúa el mérito, la conveniencia u oportunidad de lo obrado, el control evalúa la legalidad o constitucionalidad del acto. Algunos autores han denominado al primero “control político” y al segundo “control jurídico”³.

A todas luces, la fiscalización parlamentaria y los acuerdos u observaciones referidos a los actos del Ejecutivo importan una forma de influencia política sobre la opinión pública y sobre el actuar del Gobierno para inducirlo a modificar, rectificar o dar explicación de sus actos⁴, circunstancia que sin duda alguna contribuye al libre juego de las fuerzas políticas, a la participación ciudadana y al afianzamiento del régimen democrático.

3.- Evolución histórico-normativa de la fiscalización parlamentaria

3.1. La Constitución Política de 1833:

La Constitución de 1833 no contempló la fiscalización de los actos de gobierno como una facultad de la Cámara de Diputados. Sólo los Reglamentos de la Cámaras establecían la posibilidad de citar a los Ministros de Estado para formularles preguntas, o someterlos a una interpelación, las que revestían cierta formalidad y eventualmente podían dar origen a una censura con la consiguiente caída del gabinete, como fue frecuente durante el período comprendido entre 1891 y 1925. También era posible la formación de comisiones parlamentarias, que tenían por objeto la investigación de irregularidades denunciadas respecto de algún sector de la administración pública⁵.

¹ MARTÍNEZ (1998) p. 30.

² CORDERO (2005) p. 318.

³ BERTELSEN (CENC) Sesión 341, p. 2057.

⁴ CEA Vol 20, p. 10.

⁵ NAVARRO (1991) p. 71.

Sólo con la reforma constitucional de 1874 se entregó la supervigilancia sobre la Administración Pública a la Comisión Conservadora, la que podía dirigir representaciones al Presidente de la República⁶.

3.2. La Constitución de 1925:

Frente a las prácticas seudo parlamentarias de fines del siglo XIX y comienzos del XX, se hizo frecuente la modalidad de las interpelaciones y de las censuras ministeriales con las consiguientes caídas de gabinete. Esta circunstancia generó la necesidad de reforzar el carácter presidencialista del régimen de gobierno y establecer en forma expresa en la Carta de 1925 la atribución exclusiva de la Cámara de Diputados para fiscalizar los actos de gobierno (artículo 39), pudiendo la Cámara, con el voto de la mayoría de los diputados presentes “adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República” precisando que tales acuerdos u observaciones no afectan la responsabilidad política de los Ministros de Estado. Las observaciones debían ser contestadas por escrito por el Presidente de la República o verbalmente por el Ministro que corresponda.

Cabe recordar que durante la vigencia de la Carta de 1925 se aprecia un decaimiento de la importancia del órgano legislativo.

En efecto, de las tres grandes funciones que corresponden al Congreso, legislativa, fiscalizadora y deliberativa, las dos primeras fueron debilitadas. Por una parte porque la facultad legislativa se vio afectada por la frecuente delegación extra constitucional de facultades que el Congreso solía otorgar al Presidente de la República, como también por los decretos leyes dictados durante períodos de facto, y luego validados por la Corte Suprema. Por otra parte, la escasa regulación constitucional de la facultad fiscalizadora de la Cámara hizo bastante ineficaz esta atribución.

3.3. La Constitución de 1980:

La *Carta de 1980* en su artículo 48 N° 1 complementó la atribución exclusiva de la Cámara de Diputados para fiscalizar los actos del gobierno, introduciendo algunas innovaciones.

Entre ellas, cabe destacar las siguientes:

⁶ La Comisión Conservadora, integrada por 7 senadores y 7 diputados, era la sucesora del Congreso Nacional durante la legislatura extraordinaria, con facultades para ejercer la supervigilancia sobre todas las ramas de la Administración Pública.

- a) Se modifica la obligación del Presidente de responder personalmente a las comunicaciones de la Cámara, facultándolo para hacerlo a través de sus Ministros de Estado;
- b) Se establece un plazo de 30 días corridos para dar respuesta, lo que da mayor seriedad a la atribución de la Cámara; y,
- c) Se establece la facultad para que “cualquier diputado” solicite determinados antecedentes al Gobierno siempre que cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara.

Respecto de este último punto, la doctrina ha destacado la importancia de que una minoría parlamentaria (a quien en esencia le corresponde controlar) pueda iniciar la atribución fiscalizadora, lo que la hace más eficaz⁷. En efecto, si bien la fiscalización es una facultad corporativa de la Cámara, ya que es a ella como cuerpo colegiado a quien corresponde la atribución exclusiva de “fiscalizar los actos del Gobierno”, debiendo los acuerdos contar con la mayoría de los diputados presentes, ahora se permite que esta facultad se ejerza con un quórum inferior a la mayoría de los miembros presentes, lo que permite la intervención de una minoría parlamentaria.

Se mantiene inalterada la no afectación de la responsabilidad política de los Ministros y se mantiene la fiscalización como un control político y no de juridicidad, lo que la distingue del control que ejerce la Contraloría General de la República y de las facultades jurisdiccionales de los tribunales de justicia.

Cabe recordar que, posteriormente, la reforma constitucional de 1989 introducida por la Ley N° 18.825, excluyó expresamente al Senado en el ejercicio de facultades fiscalizadoras, el que no puede ejercer actos de fiscalización, ni siquiera pretenderlo, por cuanto la disposición constitucional establece: “El Senado, sus comisiones y sus demás órganos, incluidos los comités parlamentarios si los hubiere, no podrán fiscalizar los actos del Gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización” (Art. 53 último inciso). De modo que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, se ha creado un “verdadero monopolio a favor de la Cámara en materia de fiscalización”⁸.

4.- La fiscalización de los actos de gobierno después de la reforma constitucional de 2005

La Ley de reforma constitucional N° 20.050 de 2005 profundizó el régimen de fiscalización e introdujo nuevas modalidades de fiscalización, manteniéndola siempre como una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados.

FERRADA (2002).

⁸ STC Rol N° 1602-2010 (1° de junio de 2010).

Hoy, para fiscalizar los actos del Gobierno la Cámara puede: a) Adoptar acuerdos, sugerir observaciones y solicitar antecedentes; b) Citar a un Ministro de Estado, formularle preguntas e interpellarlo; y c) Crear comisiones especiales investigadoras, las que podrán despachar citaciones y solicitar antecedentes.

A continuación analizaremos cada uno de los instrumentos de fiscalización de acuerdo a la disposición constitucional contenida en el artículo 52 N° 1 letras a), b) y c).

Art. 52.

“Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

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 fundada 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 fundadamente por intermedio del Ministro de Estado que corresponda, dentro del mismo plazo señalado en el párrafo.

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

a) Adoptar acuerdos, sugerir observaciones y solicitar antecedentes:

En ejercicio de esta atribución la Cámara puede adoptar acuerdos, es decir resolver sobre determinadas materias; sugerir observaciones, es decir, formular advertencias o reparos; y, solicitar antecedentes.

Respecto de la solicitud de antecedentes, el Tribunal Constitucional, con motivo del control de constitucionalidad de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, ha señalado que “las peticiones de informes y antecedentes al gobierno implican ejercicio de la función de fiscalización y, en tal caso, deben ceñirse a las formas y al procedimiento contemplados en el artículo 52 N° 1 de la Constitución que le confiere esta facultad, como atribución exclusiva, a la Cámara de Diputados”¹. En consecuencia, habría que considerar que una petición de antecedentes o informes a un organismo de la Administración del Estado debe estimarse como una conducta fiscalizadora y no podrá ejercerse con una finalidad distinta a lo dispuesto en la disposición constitucional.

¹ *Ibid.*

Esta disposición innova en cuanto agrega que la respuesta del Presidente a través del respectivo Ministro, además de darse dentro del plazo de 30 días, debe ser *fundada*, con lo que se pretendió otorgar mayor eficacia a la fiscalización.

En consecuencia, los efectos de la fiscalización a través de esta modalidad son los siguientes: i) el Gobierno está obligado a dar respuesta por medio del Ministro de Estado que corresponda y dentro del plazo de 30 días siguientes a aquel en que el Presidente reciba el oficio de fiscalización; ii) la obligación de dar respuesta se entiende cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta, sin que se contemplen sanciones para el caso que el Gobierno no responda; iii) los acuerdos, las sugerencias y la solicitud de antecedentes mantiene inalterada la responsabilidad política de los Ministros.

La reforma de 2005 mantiene la facultad de *cualquier diputado* para solicitar antecedentes contando con el voto favorable de un tercio de los diputados presentes, lo que, como ya señaláramos, es un medio de facilitar el control por parte de una minoría parlamentaria.

b) Citar a un Ministro de Estado, formularle preguntas e interpelarlo:

La segunda modalidad de fiscalización, según lo dispone la Carta Fundamental es la siguiente:

b) Citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. Con todo, un mismo Ministro no podrá ser citado para este efecto más de tres veces dentro de un año calendario, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio.

La asistencia del Ministro será obligatoria y deberá responder a las preguntas y consultas que motiven su citación.

La citación a los Ministros de Estado fue una práctica común, aunque sin regulación constitucional, durante el período comprendido entre 1891 y 1925, con el fin de formularles preguntas o interpelarlos. El actual texto constitucional consagra en forma expresa la citación de un Ministro, con lo que se ha vigorizado la fiscalización de la Cámara. El quórum exigido para citar a un Ministro es de un tercio de los diputados en ejercicio, con lo que se consagra la posición observada por la doctrina en cuanto que “las facultades fiscalizadoras deben poder ejercerlas las minorías para que sean efectivas”¹⁰.

En todo caso, para ser citado más de tres veces dentro de un año calendario, se requiere el acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio.

A pesar que, a diferencia del caso anterior, nada se dice sobre el tipo de responsabilidad que se persigue con la citación e interpelación, parece evidente que un resultado adverso

¹⁰ BULNES (2005).

puede ser decisivo para posteriormente dar inicio a una acusación constitucional en contra del respectivo Ministro.

Frente a la citación de la Cámara, el Ministro tiene la obligación de asistir y dar respuesta a las preguntas y consultas que se le formulen, lo que otorga a nuestro régimen presidencial un sesgo de carácter parlamentario, que podría eventualmente implicar una mutación constitucional de un régimen presidencialista a un régimen presidencial atenuado o, incluso, semipresidencial.

c) Crear comisiones especiales investigadoras:

El tercer instrumento de fiscalización es el siguiente:

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

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

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

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

Antes de la reforma de 2005 la regulación de las comisiones investigadoras quedaba entregada a los reglamentos de la Cámaras y su creación fue de dudosa constitucionalidad. Hoy la Carta eleva a rango constitucional la facultad para crear estas comisiones especiales, lo que implica un importante avance para la fiscalización parlamentaria.

El requisito para su creación es contar con la petición de, a lo menos, dos quintos de los diputados en ejercicio.

El objetivo es reunir información sobre determinados actos del Gobierno, para lo cual pueden despachar citaciones y solicitar antecedentes. La obligación de comparecer y suministrar los antecedentes solicitados recae sobre los Ministros de Estado, demás funcionarios de la Administración y personal de las empresas del Estado o de aquellas en que éste tenga participación mayoritaria.

Las atribuciones de las comisiones investigadoras son fijadas por la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la que debe ceñirse al marco constitucional

de la competencia y con el objeto preciso de fiscalizar los actos de gobierno, sin que pueda tal Ley excederse a otros ámbitos.

La Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, de 5 de febrero de 1990, modificada el año 2010, contiene un nuevo Título V que regula la creación, atribuciones y funcionamiento de las comisiones especiales investigadoras¹¹.

Así, la nueva normativa dispone que las comisiones, “ni aun por la unanimidad de sus integrantes, podrán extender su cometido al conocimiento de materias no incluidas en el objeto o finalidad considerado en el acuerdo que dio lugar a su formación” (art. 53 inciso 2).

Las solicitudes de antecedentes deben ser dirigidas al Ministro o al jefe superior del Servicio a cuyo sector correspondan las informaciones solicitadas. “Tratándose de las empresas del Estado o de aquellas en que éste tenga participación mayoritaria, la solicitud se dirigirá a quienes corresponda su representación legal” (art. 54 último inciso).

La ley también contempla la posibilidad de que quienes concurren a las comisiones investigadoras, puedan asistir acompañados de un asesor o letrado que les proporcione asesoría y los antecedentes necesarios para responder las consultas (art. 57 inciso 1).

Incluso si fuere estrictamente necesario para el resultado de la investigación, se podrá requerir antecedentes a particulares o solicitar su testimonio, cuyo cumplimiento, en todo caso, será absolutamente voluntario para éstos (art. 56).

La competencia de las comisiones investigadoras se extingue al expirar el plazo que les haya fijado la Cámara para el cumplimiento de su cometido, plazo que podrá ser ampliado si fuere necesario, según lo determinado por la ley. “En todo caso, el término del respectivo período legislativo importará la disolución de las comisiones especiales investigadoras” (art. 53 último inciso).

A continuación, estimamos necesario referirnos a la extensión que, a nuestro juicio, debe darse a dos expresiones utilizadas en forma reiterada por el constituyente y cuyo alcance incide de modo importante en el tema en estudio. Tales son las expresiones: “solicitar antecedentes” y “actos del gobierno”.

5. Alcance de la expresión “solicitar antecedentes”

La Carta Política de 1980 introdujo mayor regulación a la facultad fiscalizadora y señaló expresamente la posibilidad de pedir antecedentes al Gobierno, estableciendo un plazo para dar respuesta (30 días) y un sujeto responsable (el Ministro de Estado respectivo).

A su vez, la reforma de 2005 dio mayor regulación y perfeccionó la fiscalización, lo que se constata de la redacción del N° 1 del artículo 52, cuya letra a) señala que sin

¹¹ Título agregado por el artículo único N° 27 de la Ley N° 20.447 de 3 de julio de 2010.

perjuicio de la adopción de acuerdos u observaciones se podrán “solicitar determinados antecedentes al Gobierno”, lo que se reitera en la letra c) que otorga a las comisiones fiscalizadoras especiales la facultad para “despachar citaciones y solicitar antecedentes” al Gobierno.

La petición de antecedentes ha quedado configurada como un forma de fiscalización y así lo ha dejado entrever el Tribunal Constitucional. En este sentido, cabe recordar lo indicado en páginas anteriores en cuanto a que esa Magistratura ha estimado que “las peticiones de informes y antecedentes al gobierno implican ejercicio de la función de fiscalización y, en tal caso, deben ceñirse a las formas y al procedimiento contemplados en el artículo 52 N° 1 de la Constitución, que le confiere esta facultad, como atribución exclusiva, a la Cámara de Diputados”¹². Asimismo, lo destaca un voto de minoría del Tribunal cuando señaló que “es la Constitución misma la que configura al requerimiento de antecedentes que realiza la Cámara al Gobierno como un medio de fiscalización más que sirve de auxilio tanto a la adopción de acuerdos como a las comisiones investigadoras”¹³.

Lo afirmado nos lleva a reparar en los artículos 9 y 9A de la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en cuanto éstos extienden la facultad de fiscalización de los actos del Gobierno y la posibilidad de solicitar antecedentes a otros sujetos distintos de la Cámara, y para objetos diferentes.

En efecto, los citados artículos hacen aplicable la facultad de solicitar antecedentes a “las entidades en que el Estado participe o tenga representación en virtud de una ley que lo autoriza, *que no formen parte de su Administración, y no desarrollen actividades empresariales*; y la obligación de proporcionar los antecedentes solicitados por “las comisiones o por los parlamentarios debidamente individualizados...”. Se constataría una doble infracción, una porque extiende la calidad de sujeto fiscalizado a entidades que no consigna la Constitución, y, otra, porque extiende la facultad fiscalizadora a las comisiones y a los parlamentarios individualmente considerados, lo que también altera la norma constitucional, ya que éstos no son sujetos activos de la fiscalización.

Ahora bien, considerando que los referidos artículos 9 y 9A se ubican en el Título I De las Disposiciones Generales de la Ley, y en el ánimo de encontrar una solución de orden constitucional a tales normas, habría que concluir que la facultad para solicitar antecedentes contenida en esas disposiciones debe entenderse referida a la actividad colegisladora de las cámaras y no a la facultad fiscalizadora, atribución esta última de carácter exclusivo de la Cámara de Diputados. Una interpretación contraria llevaría a concluir que tales artículos serían abiertamente inconstitucionales, como lo señaló un

¹² STC Rol N° 1.602-2010 de 1° de junio de 2010.

¹³ *Ibid.*

voto de minoría de la sentencia pronunciada con motivo del control de constitucionalidad del proyecto de ley de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional¹⁴⁻¹⁵.

En consecuencia, según lo expresado, solo corresponde a la Cámara en forma exclusiva solicitar antecedentes a las entidades estatales, ya que estas solicitudes han adquirido el carácter de una modalidad más de la fiscalización, que sirve de apoyo tanto para que la Cámara adopte decisiones como a la labor de las comisiones investigadoras.

En todo caso, si los parlamentarios individualmente considerados necesitan obtener antecedentes podrán hacerlo, como cualquier persona, en virtud del derecho de acceso a la información en poder de los órganos de la Administración del Estado, conforme a lo contemplado en el artículo 8º de la Carta Política.

6. Alcance de la expresión “actos del Gobierno”

El alcance o extensión de la expresión “actos del gobierno” ha suscitado numerosas dudas interpretativas y discusiones doctrinarias, en atención a que la Constitución hace recaer en el Presidente de la República el gobierno y la administración del Estado (art. 24). En consecuencia, cabe preguntarse ¿se comprenden en la fiscalización los actos de gobierno y también los actos de administración; o debe entenderse en un sentido restrictivo sólo a los actos políticos o de gobierno?¹⁶.

La Constitución no establece una distinción conceptual sino que en el Capítulo IV titulado “Gobierno” comprende al Presidente de la República, los Ministros de Estado y a la Administración del Estado. Entonces ¿qué órganos constituyen el Gobierno? Existen diversas tesis.

6.1. Tesis Amplia:

La expresión “actos *del* gobierno” y no “actos *de* gobierno” induce a la interpretación amplia para estimar como objeto de la fiscalización tanto los actos de naturaleza política como los administrativos.

De la historia fidedigna del establecimiento de la ley y lo discutido en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, se puede concluir que bajo la denominación “actos del Gobierno” se incluyen las actuaciones del Presidente

¹⁴ Vid. supra nota 13.

¹⁵ En esta línea, vid. voto disidente de los Ministros señores M. Venegas, J. L. Cea, H. Vodanovic y señora M. Peña, en STC Rol N° 1.602-2010.

¹⁶ “La doctrina ha distinguido como actos de gobierno aquellos cuyo contenido y finalidad son de naturaleza política, destinados a fijar los grandes lineamientos orientadores de la comunidad, con discrecionalidad y elección entre varias alternativas; mientras que los actos de administración corresponden a la ejecución cotidiana y satisfacción continua e incesante de las necesidades públicas poniendo en ejecución concreta una ley determinada”. (VERDUGO y GARCÍA 2010, p. 121-123).

de la República, de los órganos de la administración centralizada y descentralizada incluyendo a las Fuerzas Armadas y las empresas del Estado creadas por ley. No se incluyen los gobiernos regionales ni las municipalidades.

Esta concepción es compartida por la mayor parte de la doctrina nacional, la que estima que la fiscalización recae sobre los actos del Ejecutivo, ya sean éstos actos de gobierno o actos de administración, alcanzando tanto a los órganos o servicios públicos de la administración centralizada como descentralizada.¹⁷

Así, “los actos del Presidente de la República, los de todos los funcionarios u organismos que estén bajo sus órdenes, y los efectuados por las distintas autoridades y reparticiones ejecutivas y administrativas dependientes de él, son actos del Gobierno susceptibles de ser fiscalizados por la Cámara de Diputados. En sentido amplio la tarea de gobernar comprende la de administrar, y ambas se prestan por autoridades y reparticiones subordinadas en una u otra forma a quien tiene la más alta responsabilidad en la realización de esa dos funciones sustanciales”¹⁸.

En suma, según esta doctrina, quedan comprendidos en la fiscalización parlamentaria todos los actos del Presidente de la República tanto en su función política como administrativa, efectuados directamente por él, o por organismos dependientes suyos o relacionados con él por algún vínculo de carácter tutelar como son las empresas del Estado y aquellas en que el Estado tenga participación mayoritaria y las Fuerzas Armadas. Quedan, entonces, fuera de la fiscalización los órganos constitucionalmente autónomos, que carecen de todo vínculo con el Gobierno como son las Municipalidades, el Banco Central, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público. Además, respecto de éstos no habría forma de hacer operar la fiscalización “por intermedio del Ministro de Estado que corresponda” para dar respuesta a los acuerdos de la Cámara.

6.2. *Tesis restringida:*

Otra tesis, más restringida, es aquélla que sustenta la delimitación de la fiscalización haciéndola procedente solo a los actos del Gobierno, o sea, aquéllos que emanen del Presidente de la República –máxima autoridad del Gobierno– o de sus colaboradores directos e inmediatos, como son los Ministros de Estado, o de sus agentes directos, como los intendentes y gobernadores.

La Comisión de Estudio de la Nueva Constitución (CENC) observó este criterio y señaló que “la actividad básica y central de los órganos de un Estado es gobernar, es decir, determinar la línea política general de un país. En un sistema presidencial eso debe estar en manos del Presidente de la República y de sus Ministros, que son sus colaboradores inmediatos y que dependen de él”¹⁹.

¹⁷ CORDERO (2005), p. 507. Comparten la tesis amplia J.L. Cea: A. Silva B., R. Bertelsen, G. Martínez.

¹⁸ SILVA (2000), p. 96.

¹⁹ Sesión 339, Actas Comisión Estudio de la Nueva Constitución, p. 2017.

Esta tesis también se funda en el hecho de que como consecuencia de una fiscalización, solo pueden ser acusados constitucionalmente en juicio político el Presidente, los Ministros de Estado, los Intendentes y los Gobernadores, todos los cuales tienen una vinculación directa con el Ejecutivo, no así los Alcaldes ni los representantes de órganos autónomos.

6.3. Después de la reforma de 2005:

Sin perjuicio de las dos tesis señaladas, después de la reforma de 2005 la Constitución hace mención expresa a la extensión de la actividad fiscalizadora de las comisiones investigadoras, la que se extiende a “los Ministros de Estado, los demás funcionarios de la Administración y el personal de las empresas del Estado o de aquellas en que éste tenga participación mayoritaria” (art. 52 N° 1 letra c), los que pueden ser citados y obligados a comparecer y suministrar la información que se les solicite.

Respecto de las empresas del Estado, la forma en que el Estado puede participar en actividades económicas es diversa. La Ley de Bases Generales de la Administración del Estado dispone que esta forma puede ser a través de “empresas públicas creadas por ley”, que forman parte de la Administración del Estado, (art. 1), como igualmente “puede participar y tener representación en entidades que no formen parte de su administración solo en virtud de una ley que lo autorice, la que debe ser de quórum calificado si esas entidades desarrollan actividades empresariales” (art. 6)²⁰.

La fiscalización de la Cámara de Diputados, entonces, sería procedente respecto de aquellas empresas del Estado creadas por ley, ya sea ley ordinaria o de quórum calificado, y también respecto de aquellas empresas en que el Estado tenga participación mayoritaria. En todo caso, estimamos que para que la fiscalización sea operable la empresa debe estar relacionada o encontrarse dentro del ámbito de supervisión de un Ministerio, ya que es al respectivo Ministro de Estado a quien corresponde dar respuesta a la Cámara.

Cabe hacer presente que la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional incluye entre las entidades obligadas a proporcionar informes y antecedentes específicos a las comisiones de las cámaras a “... las sociedades en que éste (el Estado) tenga aporte, participación accionaria superior al cincuenta por ciento o mayoría en el directorio, cualquiera sea el estatuto por el que se rijan...” (artículo 9°A inciso primero). Al respecto, estimamos que esta facultad debe entenderse referida a las facultades colegisladoras de las cámaras y no a la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados. Una interpretación diferente pondría en tela de juicio la constitucionalidad del inciso primero del referido artículo por exceder el ámbito de fiscalización señalado por el constituyente.

²⁰ Ley N° 18.575.

En lo que a las *sociedades estatales* se refiere, la doctrina ha distinguido entre empresas públicas creadas por ley y sociedades estatales. Las primeras son “personas jurídicas estatales administrativas de derecho público, cuya organización es de derecho público y cuya actividad está regida por el derecho privado, puesto que es de carácter comercial o industrial”. En cambio las “sociedades del Estado” son órganos del Estado con actividad empresarial, regidos por el derecho privado en su funcionamiento y creadas por escritura pública, en virtud de una expresa disposición legal que obliga a hacerlo, determinando: quiénes son sus socios (Corfo y Fisco), su capital social, porcentajes de participación de dichos socios, su objeto social, etc.”²¹

De lo expuesto, entonces, no podrían ser objeto de fiscalización parlamentaria las denominadas “sociedades del Estado”, es decir aquellas constituidas como sociedades anónimas. Ellas están sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros, igual que las sociedades anónimas.

En todo caso, debe recordarse que los actos de los órganos de la Administración se encuentran, además, sujetos al control financiero y de legalidad de la Contraloría General de la República y a la jurisdicción de los tribunales ordinarios de justicia para conocer de las irregularidades de los actos de la Administración, amén de la existencia de otros organismos de la Administración Pública que cumplen funciones fiscalizadoras de entidades administrativas, como son las diversas superintendencias del Estado, por lo que no tiene sentido duplicar innecesariamente los sistemas de fiscalización.

Finalmente, reiteramos que la fiscalización parlamentaria en ningún caso alcanza a los órganos autónomos de rango constitucional ni a aquéllos que carecen de un vínculo de dependencia o supervisión de un Ministerio.

7. Conclusiones

Después de la reforma constitucional de 2005 y a la luz de la doctrina y de la jurisprudencia constitucional existente sobre la materia abordada en este trabajo, queda de manifiesto que la fiscalización parlamentaria ha sido claramente vigorizada en nuestro ordenamiento constitucional, lo que nos permite extraer las siguientes conclusiones:

1. La fiscalización parlamentaria de los actos del Gobierno es una atribución cuyo titular es exclusivamente la Cámara de Diputados, con exclusión del Senado y de todo otro órgano del Estado.
2. Esta atribución la ejerce la Cámara de Diputados como cuerpo colegiado, lo que no obsta a que un diputado con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara pueda solicitar determinados antecedentes.

²¹ SOTO (2009) p. 200.

3. El objeto de la fiscalización son los actos del Gobierno, es decir, del Ejecutivo, sean actos de gobierno o de administración y se extiende a toda la Administración Pública y a las empresas del Estado creadas por ley y a aquéllas en que el Estado tenga participación mayoritaria, sin que alcance a los órganos constitucionalmente autónomos ni a los órganos que no respondan a la esfera de supervisión de un Ministerio.
4. La fiscalización se ejerce conforme a las modalidades, quórum y formalidades que establece la Constitución, pudiendo la Cámara: a) adoptar acuerdos, sugerir observaciones y solicitar antecedentes; b) citar a un Ministro de Estado para formularle preguntas sobre materias de su cargo; y, c) crear comisiones especiales investigadoras para reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno.
5. En ningún caso la fiscalización de la Cámara de Diputados afecta la responsabilidad política de los Ministros de Estado y la obligación del Gobierno se entiende cumplida con solo dar respuesta por medio del Ministro que corresponda dentro del plazo de 30 días.
6. Los acuerdos o sugerencias de la Cámara no son vinculantes para el Gobierno, sin perjuicio de que eventualmente éstos puedan dar inicio a una posterior acusación constitucional o juicio político, su hubiere mérito para ello.

Bibliografía

- BERTELSEN R., Raúl: *Comisión de Estudio de la Nueva Constitución (CENC) Sesión 341*, pp. 2057.
- BULNES A., Luz (2005): “La reforma constitucional al Congreso Nacional” en *Reforma Constitucional de 2005*. Santiago. También Juan Carlos Ferrada ob. cit.
- CORDERO Q., Eduardo (2005): “La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados” en *Reforma Constitucional*. Santiago, pp. 507 y 518.
- CEA E. José Luis: “Fiscalización parlamentaria del Gobierno” en *Revista Chilena de Derecho*, Vol 20, pp. 10.
- FERRADA, Juan Carlos (2002): “La reforma constitucional a la fiscalización parlamentaria en la Constitución de 1980”, en *Revista Ius et Praxis*.
- MARTÍNEZ O., Gutenberg (1998): “Fiscalización parlamentaria y Comisiones Investigadoras”, Editorial Jurídica de Chile, primera edición, pp.30.
- Navarro B., Enrique (1991): “La fiscalización de la Cámara de Diputados”, en *Revista de Derecho Público N° 49*, pp. 71.
- VERDUGO M., Mario y GARCÍA BARZELATTO Ana María (2010): “Manual de Derecho Político”. Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, pp. 121-123.
- SILVA BASCUÑÁN, A. (2000): “Tratado de Derecho Constitucional”, Tomo VI, Editorial Jurídica de Chile, pp. 96.

SOTO KLOSS, Eduardo (2009): "*Derecho Administrativo, Temas Fundamentales*",
200 pp.

NORMAS CITADAS

Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

JURISPRUDENCIA CITADA

STC Rol N° 1.602-2010 de 1º de junio de 2010, Considerando Decimoctavo.

STC Rol N° 1.602-2010, Voto Disidente Ministros señores R. Bertelsen, E. Navarro y C. Carmona, Considerando Decimoquinto.