

INTERPELACIONES: APUNTES DE UN ESTUDIO

FRANCISCO ZÚÑIGA URBINA
Profesor de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho-Universidad de la República

I. TEORÍA DEL GOBIERNO: FUNCIONES DEL PARLAMENTO

El Parlamento moderno constituido con posterioridad a la Revolución francesa o a la Gloriosa Revolución inglesa¹ asume como funciones tradicionales: función legislativa, función financiera, función fiscalizadora y funciones jurisdiccionales-políticas².

El estudio de las interpelaciones parlamentarias nos sitúa ante la función fiscalizadora e inspectiva que tiene por objeto “vigilar la conducta del Gobierno, exigirle explicaciones sobre una orientación o acerca de la marcha de un servicio, pedir cuentas 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 institucionales de control político 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.

El iuspublicista 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 se diferencian

¹M. García Pelayo, *Las funciones de los modernos parlamentos bicamerales*, en Obras completas (3 vols.) III, CEC. Madrid. 1991, 2.683-2.686 y 2.684-2.699. Idem Sternberger, *Domínación y acuerdo*, Gedisa S.A., Barcelona. 1992, 95 ss.

²N. Pérez Serrano, *Tratado de derecho político*. Civitas, 2ª ed., Madrid, 1992, 787-818.

según un criterio material (volumen y trascendencia del 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”³. En el Derecho Parlamentario español ruegos y preguntas se distinguen en razón del sentido 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 un 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 le deja sentirse irresponsable, esaeteándole diariamente en una nube de preguntas sobre múltiples cuestiones de gobierno y administración”⁴. 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 período de preguntas se fija al comienzo de la sesión, cuatro días por semana, durante una hora, pudiendo presentarse hasta 3 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 a formular por parlamentario se redujeron a tres, no siendo la situación satisfactoria⁵.

En cuanto a las interpelaciones este medio directo ordinario de fiscalización constituye una herramienta poderosa del Parlamento en relación al Gobierno y Administración. Pérez Serrano resume con precisión la naturaleza y caracteres de este medio de control de filiación francesa: “Se discute acerca de su naturaleza jurídica: para Laband no pasaban de ser un pseudoderecho, pues el Gobierno puede contestar o no a ellas; lo corriente es admitir que se trata de verdadero derecho, cuyo ejercicio se atribuye, o individualmente a cada parlamentario (criterio español), o colectivamente a

³Pérez Serrano *cit.* 812.

⁴M. Fraga Iribarne, *El parlamento británico*, IEP. Madrid. 1961, 295.

⁵Sir Courtenay Ilbert, *El parlamento* (trad. J. Calvo A. 2ª ed.), Labor, S.A. Barcelona. 1930, 94 ss.

una fracción o a la Cámara en sí (soluciones germano-inglesa-suiza o escandinava, respectivamente). Cabe dirigir las a un Ministro o al Jefe del Gobierno, esto último cuando se pone en cuestión la conducta política del Gabinete; no pueden dirigirse a la Mesa de la Cámara, ni a los miembros de ésta. Su objeto es muy vario: no hay materia que no ofrezca base para interpelar, aunque se excluyan desde luego las que implicasen discusión de actuaciones del Jefe del Estado, ataques a la Constitución, ofensas a la otra Cámara, etc.; son, asimismo, terrenos vidriosos el relativo a diligencias judiciales en curso y a política exterior del Gobierno. Se anuncian palabras o por escrito, y no pueden ser rehuidas por el Gabinete, si bien incumbe a la Asamblea fijar la fecha para exponerlas (sistema francés, país predilecto de la interpelación); de este modo, y siendo el Gobierno expresión de la mayoría parlamentaria, cabe un aplazamiento que frustre prácticamente el debate, aunque el Reglamento francés no autorice la demora por más de un mes. En su desarrollo intervienen el interpelante y el Ministro, abriéndose además una discusión general, en que de hecho toman parte cuantos elementos lo deseen; ello ha exigido prescripciones reglamentarias (muy severas en nuestro Derecho) para señalar días, momentos de la sesión (aunque se tramitan dentro del Orden del Día) y limitaciones de tiempo a los discursos. Terminan con la votación de una propuesta, que en Francia puede ser pura y simple (“la Cámara pasa al Orden del Día”) o motivada (aprobando la conducta del Gobierno o mostrando su desconfianza hacia él); como son varias esas propuestas, se discute cuál de ellas ha de tener prioridad, y es lo usual que el Gobierno exija la previa votación de una determinada, haciendo de esto cuestión de Gabinete, con lo que el resultado final queda prejuzgado. En Inglaterra suele usarse para estos mismos fines de la interpelación el derecho que al Jefe de la oposición incumbe siempre para plantear en cualquier momento la cuestión de confianza; asimismo, se utiliza la moción de suspensión de sesiones (motion of adjournment), y a veces un debate presupuestario so pretexto de rebajar una consignación; pero con el fondo el trámite análogo, con votación como remate y todo, debiendo, empero, advertirse que la corrección inglesa frena no pocas demasías⁶.

En realidad, el derecho de interpelación ha de conciliar estos intereses: el de las minorías contra la opresión de la mayoría parlamentaria; el de ésta contra obstruccionismos; y el del Gobierno contra indiscreciones peligrosas, nocivas al bien de la Nación. “*Mediante las interpretaciones se pretende*

⁶Pérez Serrano *cit.*, 814.

preparar una acción de responsabilidad política (o incluso penal) del Ministerio y por lo pronto conmover a la opinión pública, haciendo que preste atención a un problema"; de otra parte sirven para recontar las fuerzas de las opiniones y tantear el grado de solidez y firmeza del Ministerio. "Parcamente usada, la interpelación rinde beneficio; cuando se abusa de ella, obstrucciona y pierde valor serio". Por lo demás, la interpelación se mueve en un círculo vicioso: el Gobierno ha de aceptarla, pero un Gobierno parlamentario puede fijar una fecha tardía que la esterilice; si la interpelación discute temas retrospectivos, ha perdido todo interés, y si aborda un asunto candente, en que el Ministerio está actuando, "extravasa su misión, porque no se limita a que la Cámara fiscalice, sino que permite a la Cámara gobernar".

El tratadista P. Biscaretti di Ruffia en relación a interpelaciones y para diferenciarlas de las preguntas, se refiere a los "motivos o fines de la conducta del Gobierno" en cuestiones políticas, por lo que se plantea un "auténtico y verdadero debate de la orientación política perseguida"⁷. Agrega matizando el jurista mexicano Francisco Berlín V. la interpelación "es el medio que emplean los parlamentarios para llamar a un Ministro a que rinda cuentas o informe sobre un asunto de su competencia". Manzella (al igual que Berlín, Longi, Vergottini) conciben la interpelación como un estudio o "instrumento" cognoscitivo e inspectivo del Parlamento. Efectivamente, aun en regímenes parlamentarios el instrumento (preguntas, interpelación o comisiones de encuestas) de información e inspección se diferencia de la atribución o potestad de control político. A fortiori en un régimen político-tipo de gobierno presidencialista, la distinción de instrumentos y potestad de control, en razón de funciones (cognoscitiva e inspectiva y de control) debe hacerse, lo que con acierto el Proyecto de Reforma Constitucional del Ejecutivo (que más adelante comentaremos) recoge de manera explícita. Destaca Manzella que las preguntas e interpelaciones parlamentarias son instrumentos polivalentes: se utilizan para ejercer la función de control ("indirizzo" o elaboración legislativa) o de garantía constitucional, de suerte que las diferencias conceptuales de estos instrumentos se dan en razón de la eventual moción de censura a que puede dar origen la interpelación y genera un diálogo Gobierno-Parlamento todo en el marco de un régimen parlamentario. Coincidentemente V. Longi define la interpelación como una interrogación amplia y profunda sobre el Gobierno en un determinado sector de su política.

⁷Biscaretti de Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional* (trad. P. Lucas V.). Tecnos. Madrid. 1973, 405.

Destaca Longi que preguntas e interpelaciones parlamentarias son de difícil distinción en cuanto a la materia de interrogación, pero sí se distinguen como instrumentos procesalmente diversos. Finalmente, Longi, agrega que con el instituto de la interpelación se promueve eventualmente una moción, instituto propio del régimen parlamentario moción que dependerá del grado de idoneidad (satisfacción) de la respuesta del Gobierno; puesto que el “indirizo político” radica en la Cámara baja.

Ahora bien, sería un error conceptual reconducir institutos como ruegos y preguntas e interpelaciones puramente o privativamente al régimen parlamentario, en atención al origen británico o francés de éstos, dada la configuración genética de sus regímenes parlamentarios (gabinete y clásico). Efectivamente, los medios de control del Parlamento sobre el Gobierno tienen como última ratio y fin-medio (lógica de la discusión) hacer efectiva la “responsabilidad política colectiva”⁸ (J. Cadart, G. y Burdeu) del Gobierno como órgano del Estado. En este orden de ideas autores como Sánchez Agesta, Nogueira Alcalá, entre otros, reconocen que en regímenes presidencialistas, según variantes atenuadas o parlamentarizadas, emergen con fuerza medios de control parlamentario de esta naturaleza⁹.

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 de 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 diversos 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) en orden a distribuir el poder entre diversos órganos, como un dispositivo de control recíproco y delimita-

⁸J. Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*. LGDJ. Paris. 1979. G. Burdeau, *Traité de science politique*, LGDJ. Paris. 1949-1956 (1ª ed. 6 bols.), tomo IV-V.

⁹L. Sánchez Agesta, *Curso de Derecho Constitucional Comparado*. Universidad de Madrid-Sec. Publicaciones (7ª ed. revisada). Madrid. 1988, 244-250; *La democracia en Hispanoamérica*. Rialp. Madrid. 1987, 59-62, 222 ss.; H. Nogueira Alcalá, *Regímenes políticos contemporáneos*. Edit. Jurídica de Chile, Stgo. 1993.

ción 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”¹⁰.

En cuanto a los poderes del Parlamento: “de delimitación, de control y de impulso” (Duverger) el instituto de la interpelación 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 de 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 descontento¹¹. Ahora bien, el instituto de las interpelaciones en un régimen político presidencialista, es un instituto del “poder de control” que no lleva a su último 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” (acusación en juicio político). En consecuencia, parece más adecuado estudiar la interpelación dentro de la función cognoscitiva e inspectiva del Parlamento (Vergottini)¹².

En este contexto, el presidencialismo, que es un superlativo

¹⁰M. Duverger, *Los regímenes políticos* (trad. Z. de Godoy) Salvat. Barcelona. 1952; *Instituciones políticas y derecho constitucional* (J. Solé Tura y otros) (6ª ed., 4ª reimpr.). Ariel. Barcelona. 1988. 125.

¹¹Duverger *cit.*, 132.

¹²G. de Vergottini, *Derecho constitucional comparado* (2ª ed.). Espasa-Calpe. Madrid. 1985.

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 morigerando sus deformaciones autoritarias. En particular las interpelaciones son un eficiente y probado corrector de tales deformaciones.

II. INTERPELACIÓN EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL (ALGUNAS NOTAS)

Los Reglamentos Constitucionales (1811-1814) y Constituciones de Chile (1817, 1822, 1823, 1828, 1833, 1925 y 1980) no establecen normas iusfundamentales relativas a interpelación parlamentaria, práctica política incorporada por Manuel Antonio Tocornal¹³ en 1846 al Reglamento de la Cámara de Diputados imitando el instituto de Derecho Parlamentario europeo, en especial el instituto belga, ya que Bélgica en su Constitución de 1831, paradigmática en su contenido liberal (art. 83, 88, 32, 46) consagra los principios básicos del Derecho Parlamentario moderno y su reglamento cameral fue el modelo utilizado en nuestro país. Tocornal, junto a García Reyes y Lastarria en 1846 tratarán de transformar la vida parlamentaria, otorgándole un notable impulso a la fiscalización de los Ministerios¹⁴.

Resulta paradójico que la Constitución Política de 1833 que institucionaliza el autoritarismo portaliano evolucione (mutación constitucional) hacia un régimen parlamentario, que por sus disfuncionalidades ha sido

¹³Una buena semblanza de M.A. Tocornal y Grez en *Cuadro histórico de la producción intelectual de Chile*, de J. Huneeus Gana, Biblioteca de Escritores de Chile, Stgo., 1910. 529-531. Tocornal presenta en 1847 a la Universidad de Chile una *Memoria sobre el primer Congreso Nacional*, que a decir de Huneeus Gana es una “investigación severa y prolija”.

¹⁴J.V. Lastarria en *Elementos de derecho público constitucional teórico filosófico* de 1846, fundado en modernas ideas teórico-constitucionales al estudiar el “Poder Legislativo” identifica los “poderes” de las Cámaras (legislativo, político, presupuestario), con especial referencia al derecho de interpelación a los “Ministros de Despacho sobre su conducta administrativa, sobre los actos gubernativos o sobre el Estado de los negocios públicos” (pág. 95). Además, Lastarria en su *Bosquejo de una Constitución arreglada a los principios y doctrinas de la ciencia*, consagra en artículo 60 el deber de los Ministros de Estado de “responder” interpelaciones (pág. 559). Consultar, *Obras Completas de don J.V. Lastarria*. Imprenta, Litografía i Encuadernación, Barcelona. Stgo. 1906, Tomos I y II.

denominado “parlamentarismo criollo” o “seudoparlamentarismo”. Este régimen político no estaba en la Constitución autocrática y oligárquica, pero merced a la configuración de relaciones Gobierno-Parlamento y de prácticas parlamentarias evoluciona hacia el régimen parlamentario, como agudamente el historiador Julio Heise González lo esboza en magníficos trabajos¹⁵. Heise González llega a señalar que la historia de Chile entre 1861 y 1925 es expresión de un “clima mental creado por el liberalismo individualista y parlamentario”, afirmación discutible en sus presupuestos metodológicos, pero que designa el impulso político de la oligarquía para afianzar instituciones que limitan el poder casi omnímodo del Presidente. Este “clima mental” se expresa claramente en los planteamientos críticos de Carrasco Albano, Lastarria y Huneeus, entre otros, frente a la concentración de poder político en la institución presidencial, configurándose una cultura jurídica de impronta liberal; a la que ni siquiera Bañados Espinosa en su defensa del presidencialismo (Gobierno representativo) se atreve a cuestionar.

Asimismo, el ilustre iuspublicista José Guillermo Guerra en “La Constitución de 1925” reitera con fuerza una crítica “demonizada” del “régimen parlamentario”. Guerra observa: “En Chile no existía el Consejo de Ministros ni el Premier o Presidente de dicho Consejo como sucede en los países de régimen parlamentario, ni siquiera se requería el asentimiento del Senado para los nombramientos de Ministros como sucede en Estados Unidos. Todo esto demuestra una vez más que el régimen constitucional legítimamente establecido por la Constitución de 1833, fue absolutamente presidencial, y así subsistió en la letra de la Constitución hasta el año 1925, sin más atenuaciones que las introducidas desde 1871 hasta 1892, en el sentido de ir limitando lentamente las facultades presidenciales, sin llegar a cambiar sustancialmente el régimen político de la Nación”. “Pero, a partir del año 1891, las dos Cámaras separadamente se fueron atribuyendo la facultad de remover a su arbitrio a los Ministerios, mediante los procedimientos siguientes: 1º la aprobación de votos de censura contra todo el Ministerio o contra uno o más de sus miembros; 2º el rechazo o aplazamiento franco de proyectos de ley patrocinados por el Gobierno; 3º el retardo indebido para aprobar las leyes periódicas de presupuestos, de contribuciones, de fuerzas de mar y tierra y de permanencia de fuerzas militares en la ciudad de asiento del Congreso; 4º la

¹⁵J. Heise González, *Historia Constitucional de Chile*. Edit. Jurídica de Chile. Stgo. 1954; *Historia de Chile. El período parlamentario (1861-1925)*. Edit. Andrés Bello. Stgo. 1974, págs. 11-67.

simple abstención de celebrar sesiones, cuando ellas eran necesarias para la resolución de cuestiones importantes, que se llamó “la neumática” en el argot de los politiqueros profesionales, y que importaba en el hecho una huelga de legisladores sin previa declaración”.

“Estos procedimientos se ponían en juego por mayorías parlamentarias que se organizaban ad-hoc en cada caso, en una o en ambas Cámaras, mediante combinaciones de partidos o fracciones que no obedecían a ningún plan de doctrinas o fines políticos, sino tan sólo al interés común de derrocar a un Ministerio para quedarse a las resultas en la expectativa de obtener ventajas en la nueva organización ministerial”. (...) “También solían producir crisis ministeriales las minorías de una de ambas Cámaras, mediante la “obstrucción” o sea la prolongación extremada de los debates relativos a un proyecto de importancia y urgencia capitales, la que se podía intentar con probabilidades de éxito, merced a los defectuosos reglamentos de las Cámaras que permitían el uso casi ilimitado de la palabra. Este sistema llegó a producir la valorización política de personalidades parlamentarias, desprovistas de saber y de virtud, ricas tan sólo en audacia e inescrupulosidad, que llegaban a imponer sus personas y sus intereses, mediante su aptitud y resistencia física para ejercitar la obstrucción”. “Por último, no sólo se intentaba derrocar a los Ministerios cuando ya habían comenzado a desarrollar su acción y habían ejecutado actos dignos de aplauso o de censura, sino que les cerraba el paso a raíz de su nombramiento, censurándolo cuando no habían ejecutado todavía acto alguno, ni bueno ni malo”. “Todo esto importaba subordinar por completo la existencia de los Ministerios a la voluntad del Congreso, inquieto, tornadizo y traidor como el oleaje del mar. Los Ministerios por su parte, adoptaron una práctica que la Constitución no establecía: la de presentarse a las Cámaras inmediatamente después de ser nombrados, a dar lectura a un programa político y administrativo, que, con variaciones de forma era en el fondo siempre el mismo, y que presentaba el grave inconveniente constitucional de importar en el hecho la solicitud de la venia del Congreso para ejercitar las funciones que les había confiado el Presidente de la República, única autoridad llamada por la Constitución a nombrarlos, dirigirlos y removerlos por delegación de la voluntad soberana de la Nación”. “La acción parlamentaria contra los Ministerios asumía de ordinario la forma externa de un reproche por actos administrativos que se tachaban como injustificados o ilegales, pero, en la mayor parte de los casos, las razones alegadas eran especiosas, y sólo tenían el objeto de cubrir intereses electorales o personales, siendo muy frecuente que los más empeñados en derribar a uno o más Ministros, fueran miembros de sus propios partidos, interesados en producir

la vacante para ocuparlas ellos en la nueva organización ministerial”. “El país era víctima inocente de las competencias y ambiciones de sus legisladores, quienes en vez de consagrarse a las tareas legislativas, malgastaban sus períodos completos, primero, en la calificación de los poderes, enseguida, en las escaramuzas ministeriales, y por fin, en la preparación de su reelección. La fiscalización verdadera de los actos gubernativos quedaba preterida, y más generalmente se ejercitaba contra los actos buenos que sobre los malos”¹⁶.

En el marco de una nueva cultura jurídica en que el Derecho Público, en general y el Derecho Constitucional, en particular, se transforman (Derecho Público y Derecho Constitucional) junto con el Estado, emergiendo nuevas tendencias constitucionales con ejes en la libertad social y en la racionalización del poder (Mirkin-Guétzevich)¹⁷. Las opiniones críticas de Guerra trasuntan además, un tópico divulgado por E.M. Hostos y J. Bañados Espinosa medio siglo antes, consistente en reducir el régimen parlamentario a las monarquías constitucionales; desestimándolos en las repúblicas, fijando una contraposición dialéctica entre el régimen político británico y americano del norte. Para Bañados Espinosa, de la contraposición de gobierno parlamentario y sistema representativo, el régimen de Chile (1888) es “mixto” en que el Gobierno (Presidente y Gabinete) es responsable, en que la apariencia de poderes dictatoriales es una realidad en que el Presidente de la República es un “cero a la izquierda”, “es nada i el Parlamento es todo”. Para este tratadista: “el Parlamentarismo científicamente hablando, es, pues, sólo un sistema convencional de carácter transitorio, ya que dejará de existir el día que en Inglaterra brille el sol de la república. En una palabra, es una planta que no puede vivir sino en los conservatorios de la monarquía”¹⁸. Este tópico que paradójicamente los derrotados en 1891 consolidan en nuestra historia constitucional y cultura jurídica encuentra eco explícito en la obra de Guerra y de otro cultísimo iuspublicista Guillermo Izquierdo. V.gr. en 1925 Guerra en un

¹⁶J. Guerra, *La Constitución de 1925*. Balcels. Stgo. 1929, 236-238.

¹⁷B. Mirkin Guétzevich, *Estudio preliminar* a “Las Nuevas Constituciones del Mundo”. Madrid. 1931. *Modernas Tendencias del derecho constitucional* (trad. S. Álvarez G.). Reus. Madrid. 1934; G. Izquierdo Araya, *La racionalización de la democracia*. Imprenta Universitaria. Stgo. 1934; Heise, *La Constitución de 1925 y las Nuevas tendencias político-sociales*. Anales de la Universidad de Chile N° 80, Año CVIII, Universitaria S.A. Stgo. 1950.

¹⁸J. Bañados Espinosa, *Gobierno Parlamentario y Sistema Representativo*. Imprenta Cervantes, Stgo. 1988, 43; E.M. Hostos, *Lecciones de derecho constitucional*. Santo Domingo. 1887.

artículo para la Nación, indica: “el Parlamentarismo es planta del suelo británico: nació en virtud de circunstancias peculiares que lo hicieron necesario y útil mucho tiempo...”; de suerte que su comparado con el régimen presidencial el Parlamentarismo es el “peor”, porque la “acción maleante es múltiple, oculta, intangible y variada hasta lo infinito” (...). “El Cesarismo presidencial de 1833, malo sin duda, fue el salvador de Chile, porque gracias a él se aseguró el orden y el progreso y sin él habríamos continuado en la anarquía, que es mucho peor. Terrible es un cáustico, pero peor es la muerte”¹⁹. V.gr. G. Izquierdo en su memoria “El Gobierno Representativo”, señala: “A nuestro juicio, el *régimen parlamentario es sólo conveniente a las monarquías constitucionales representativas*, porque en el régimen monárquico, el Ejecutivo fuerte en manos de un rey hereditario, que obre independientemente del Parlamento, es no sólo un peligro, sino una franca regresión al absolutismo. No hay que olvidar que un rey por muy popular que sea y aunque por ficción del derecho pueda considerársele representante de la voluntad nacional, es siempre un representante de la tradición que encarna la monarquía, y no es un magistrado cuya soberanía proceda por expresa y efectiva delegación del pueblo”. “La Nación no habrá conseguido nada con obtener representación ante un Parlamento condenado a un rol subalterno. Por esto es indispensable en las monarquías, entregar al Parlamento –que es el Poder Público representativo por excelencia–, no sólo la misión legislativa, sino la dirección política del país, actuando el Ministerio que es el órgano que al lado del Rey, gobierna con el beneplácito de la mayoría parlamentaria. Así es la Nación la que gobierna; el Rey preside el mecanismo, pero no actúa. En el caso contrario, no es la Nación la que gobierna por intermedio de sus representantes: es la monarquía quien gobierna a la Nación”. “En las Monarquías, por tanto, si no tiene el Parlamento injerencia en el Gobierno, imprimiéndole carácter a la política del Ejecutivo, la representación es imperfecta, es ilusoria, obraría sólo en sentido de dictar la ley y no en la de dirigir la marcha general del país. Pero, siendo el Parlamento, legislador y gobernante, la representación nacional interviene en todas las funciones esenciales del Estado. Explicándonos más gráficamente, diríamos que la representación nacional se incorpora en la monarquía”. “Es, pues, muy lógico que el Parlamentarismo sea la mejor modalidad del régimen representativo en las monarquías. Esto explicaría su origen en Inglaterra, país con régimen monárquico hereditario, que se dio antes que ningún otro la verdadera representación de

¹⁹Guerra, *Temas Constitucionales*. Imprenta Universitaria. Stgo. 1928, 46.

la nación, donde el Gobierno, mal, fue pasando al Parlamento, como expresión y síntesis de esa voluntad, por proceso gradual en virtud del cual fue tomando influencia eficaz y determinante en la política gubernativa”, “Pero, ¿es el parlamentarismo la modalidad ideal de un Gobierno representativo republicano? Nuestra respuesta debe ser desfavorable: el fundamento de que el Ejecutivo gobierne sujeto a la voluntad de la mayoría parlamentaria, no tiene asidero en los regímenes republicanos, porque el Jefe del Ejecutivo es tan representante como los parlamentarios mismos, tan soberano por delegación de la soberanía nacional, como los miembros del Poder Legislativo. ¿Qué temor existe respecto de un Ejecutivo fuerte, que gobierne sin sujeción parlamentaria en una República, cuyo jefe supremo no es hereditario, ni representa la tradición, sino la voluntad de la mayoría nacional que lo ha llevado al Poder, voluntad siempre renovada, puesto que es una magistrada temporal?”. “Según nuestra opinión, el régimen parlamentario en una República es un régimen exótico, impertinente, y de ahí su fracaso en los regímenes republicanos”²⁰.

Sin embargo, la “denominación del régimen parlamentario de 1891-1925, más bien debe corresponder a las disfuncionalidades del régimen político-tipo de gobierno de la Constitución de 1833; régimen que con razón se puede definir como mixto”. A este respecto, Heise González reconoce que el equilibrio de poderes propios del parlamentarismo, no es una nota de identidad concurrente en el régimen político parlamentario, en especial en el período 1891-1925. Con todo, en el “parlamentarismo criollo” la interpelación funciona con regularidad y relativa eficiencia política, como destaca Rivas Vicuña²¹.

Heise González cita, siguiendo a Duguit, como elementos esenciales del régimen parlamentario, los siguientes²²:

a) Responsabilidad política o parlamentaria de los ministros.

Esta responsabilidad política se hace efectiva ante el parlamento por medio del “voto de censura”. El Ministerio debe renunciar cuando pierde la confianza de la mayoría parlamentaria. Y en este caso debe ser

²⁰Izquierdo Araya, *El gobierno representativo*. Escuela Tipografía. Stgo. de Chile. 1931, tomo I, 666-667.

²¹M. Rivas Vicuña, *Historia política y parlamentaria de Chile*. Ediciones Biblioteca Nacional. Stgo. 1964 (3 vol.), tomo I, 311-312, 410; tomo II, 26 ss.

²²Heise González, *Historia cit.*, 116-117.

reemplazado de acuerdo con la oposición o debe apelarse al veredicto popular, toda vez que exista la facultad de disolver la cámara.

b) Facultad del ejercicio de disolver la Cámara baja.

Es éste un elemento esencial de este régimen de gobierno que contrasta los efectos de la responsabilidad parlamentaria de los ministros. En efecto, la ausencia de la facultad presidencial de disolver el parlamento da a éste una supremacía evidente sobre el ejecutivo, rompiéndose así el perfecto equilibrio de poderes que es de la esencia del régimen parlamentario. Si el pueblo no impone su voluntad (lo que se logra por la disolución del parlamento) resulta que el Congreso es el juez de los ministros y su sola opinión le sirve de apoyo. Ante el temor de la disolución de la cámara los “votos de censura” se formularán sólo para casos muy justificados.

c) La clausura del debate.

Sin clausura del debate se llega –como ocurrió en Chile– a una total esterilidad parlamentaria. La labor legislativa puede en el hecho anularse totalmente.

“Basta la voluntad arbitraria de un pequeño grupo de parlamentarios para prolongar indefinidamente los debates por medio de la obstrucción. De modo que al predominio irresponsable que puede ejercer la mayoría parlamentaria se agrega la acción perturbadora de la minoría que por medio de la obstrucción puede anular toda labor constructiva. De aquí resulta que en un régimen parlamentario sin clausura del debate, ni el ejecutivo, ni el parlamento tienen autoridad, produciéndose una anarquía en potencia que esteriliza toda acción. Se obstruye y se discute para derribar un ministerio, porque ello significa conquistar el poder”.

d) Reglamentación de las interpelaciones.

“Tampoco puede practicarse en forma regular el régimen parlamentario si el Congreso no reglamenta las interpelaciones que sólo deben producirse frente a determinados problemas de cierta importancia para la vida de la nación. No es posible la interpelación por cualquier motivo subalterno sin correr el riesgo de caer en la anarquía parlamentaria”.

“Se cree comúnmente –agrega Heise González– que el régimen parlamentario significa debilitar la acción del Gobierno y la verdad es que ocurre todo lo contrario. En efecto, este régimen de gobierno hace pasar el ejercicio del poder ejecutivo de las manos del jefe del Estado a las del jefe del Gabinete sin disminuir ni destruir ese poder, sino por el contrario, fortificándolo. El gabinete llega así a ser no sólo poder ejecutivo, sino representante del Parlamento: su cabeza directiva. En cierto modo el legislativo y el

ejecutivo se confunden en un solo poder; tal es la armonía y el equilibrio que produce el auténtico régimen parlamentario”.

Si definimos el “Gobierno Parlamentario” (con W. Bagehot, L. Duguit, H. Kelsen) como una “comisión” del cuerpo legislativo escogida para ser el cuerpo ejecutivo²³, basado en un esquema de colaboración con equilibrio de poderes como el británico del siglo XIX, nuestro país poseyó un régimen “sueldo parlamentario” (Amunátegui). Con todo, aunque resulte paradójico nuestro parlamentarismo dista del régimen de gabinete británico, pero en su funcionamiento llegó a asemejarse bastante al parlamentarismo francés de la III República, con evidentes y graves disfuncionalidades que arrancan del diseño mismo del régimen-tipo de gobierno en la Constitución de 1833.

Otra paradoja es la descripción “demonizada” del “régimen parlamentario” en Chile en la historia constitucional, y en concreto en la cultura iuspublicística. A este respecto dos botones de muestra: J.G. Guerra y G. Izquierdo antes citados, juristas, el primero ampliamente conocido y el segundo injustamente olvidado (probablemente por la facitización de su pensamiento jurídico-político), quienes coinciden en “demonizar” el parlamentarismo pugnando por restaurar el régimen presidencial. En cierta medida esta “demonización” los lleva a una crítica radical y exagerada del parlamentarismo.

En este orden de ideas, el iuspublicista G. Izquierdo A. en relación a los problemas generales del régimen parlamentario: unicameralismo o bicameralismo, principio de mayoría, derecho a disolución de la Cámara Política; se agrega el fracaso de la labor legislativa del Parlamento; que en nuestro país se debe a malos Reglamentos de las Cámaras, “peores hábitos” de nuestros parlamentarios, abuso de las interpelaciones, el desorden en el trabajo, la desidia y poco interés en asistir a las sesiones y otros detalles parecidos. “Es por esto que hoy día (1931) la tarea del Congreso chileno es muchísimo más fructífera que antes. La razón no sólo debe buscarse en la mayor disciplina de los parlamentarios, sino en las bondades de los nuevos Reglamentos, que se han dado nuestras Cámaras, y que nuestros políticos fueron incapaces de dar a los Congresos de la era del régimen parlamentario que habrían puesto fin a las ambiciones y abusos de nuestros representantes

²³W. Bagehot, *La Constitución Inglesa* (trad. A. Posada). La España Moderna. Madrid, s/f.; L. Duguit, *Manual de Derecho Constitucional* (2ª ed.). F. Beltrán, Madrid. 1926, 181 ss.; H. Kelsen, *El problema del parlamentarismo*. Edit. Debate. Madrid. 1988, 86.

a la sazón incorregibles, desordenados, impetuosos, exagerados, insignes perturbadores, en suma, de la marcha del país”. “La labor legislativa de hoy, rápida y expedita, se debe a esos Reglamentos que establecen la clausura del debate y que entregan al trabajo concienzudo y reposado de las Comisiones salidas del seno de las mismas, los proyectos de ley”²⁴.

III. INTERPELACIÓN: RACIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE CONTROL

A modo de recapitulación, hemos sostenido que el instituto de la interpelación de filiación francesa (Constitución de 1791), fue incorporado al Reglamento de la Cámara de Diputados en 1846, inspirado en el modelo belga de la Constitución de 1831 y sus reglamentos camerales. Con todo, la interpelación en el régimen presidencialista autocrático estatuido por la Carta de 1833, expresa una disfuncionalidad en el régimen político, disfuncionalidad que tiene asociada una falta de racionalización del instituto. V.gr. la lectura de los preceptos reglamentarios de 1846 dan cuenta de esta deficiente racionalización, por lo que transcribimos su texto: “Título IX de las interpelaciones:

Art. 134. Cuando algún Diputado quisiere hacer interpelaciones a los Ministros Secretarios del Despacho sobre materias que no conciernan al asunto puesto en discusión, lo anunciará a la Cámara, y el Presidente lo aplazará para la sesión inmediata, u otra posterior en que el Ministerio se prestare a responder.

Art. 135. Sobre la materia de la interpelación podrán hablar los Diputados las veces que permite este Reglamento; pero si algún Diputado pidiere pase la Cámara a la orden del día y ésta lo acordare así por mayoría de votos, no podrá seguir adelante la discusión.

Art. 136. Las interpelaciones no se someterán a votación, pero serán acogidos los proyectos de ley o de decreto, o las medidas constitucionales que se propusieren a consecuencia de ellas”.

Respecto a la interpelación en nuestro Derecho Parlamentario bajo el imperio de la Constitución de 1833, los tratadistas están contestes en

²⁴Izquierdo Araya, *cit.*, 663-664.

indicar su falta de racionalización (Valdés, Larraín, Sánchez) y por cierto, en destacar sus efectos perversos (Guerra, Izquierdo) V.gr. J.G. Guerra al comentar el artículo 82 (91) de la Carta Pelucona critica la asistencia de los Ministros a las Cámaras porque ello importa descuidar sus quehaceres en “debates insustanciales” o “escuchando a oradores obstruccionistas”. “Era frecuentísimo –comenta Guerra– que electores lugareños, por el capricho de molestar a un Ministro, un Diputado o Senador inescrupuloso formulara interpelaciones o por lo menos llamados a los Ministros que debían abandonar sus oficinas para comparecer a una en otra Cámara y permanecer largas horas allí perdiendo el tiempo en discusiones estériles o rebatiendo cargos infundados y a veces ridículos. Éstos se hacían merced al abuso del derecho de fiscalización parlamentaria”²⁵.

Ciertamente compartimos la observación crítica de falta de racionalización del instituto de la interpelación, pero de modo alguno la verdadera “demonización” realizada por buena parte de historiadores y juristas.

El tratadista G. de Vergottini en su obra “Derecho Constitucional Comparado” estudia el instituto de la interpelación incardinado en la función cognoscitiva e inspectiva del Parlamento, y no en la función de orientación y control, de la cual la primera sería auxiliar, dado que la finalidad es activar dispositivos de responsabilidad política. En la medida que el instituto de la interpelación funcione como medio de control en conexiones interorgánicas en un régimen-tipo de gobierno presidencialista, efectivamente sería disfuncional concebir a este instituto como dispositivo o procedimiento de la función de control conducente a hacer efectiva una responsabilidad política del Gobierno; más bien es un dispositivo de una función cognoscitiva e inspectiva, que conecta con la función de control político, función deficitaria en este contexto. Para Vergottini la función cognoscitiva es un “complejo de actividades dirigidas a garantizar una información exhaustiva del Parlamento para el correcto ejercicio de cualquier función parlamentaria” (...) “La actividad cognoscitiva que encomienda a obtener informaciones para verificar la correspondencia de la acción del Gobierno con las orientaciones parlamentarias cae dentro de la función inspectiva. La función inspectiva se distingue de la más amplia y genérica, llamada cognoscitiva, en cuanto: a) se dirige a facilitar valoraciones y juicios sobre el gobierno, y b) está asistida por un sistema de vínculos jurídicos y políticos, y, a veces, sobre sujetos ajenos a los

²⁵Guerra *cit.*, 404.

órganos constitucionales”²⁶. En cuanto a los instrumentos de la función inspectiva, la clasificación más oportuna distingue en razón de la necesidad de colaboración del Gobierno, de suerte que son instrumentos que necesitan colaboración gubernativa, la audiencia del Gobierno o de los Ministros, las preguntas y las interpelaciones, y prescinden de tal colaboración: las comisiones parlamentarias (en especial la comisión investigadora) y el comisionado parlamentario.

Hemos dicho con anterioridad que las interpelaciones asumen dos características básicas: *abren un “debate general” sobre la orientación del Gobierno y de un Ministro e intervienen parlamentarios distintos de los proponentes* (G. de Vergottini). La eficacia de la interpelación puede llevar a poner en juego la responsabilidad ministerial, lo que como efecto o último ratio del instituto no se produce en regímenes presidenciales, con las excepciones que en presidencialismos atenuados anota Nogueira Alcalá. Lo dicho es confirmado en la definición clásica de Duguit de interpelación: “el acto por el cual un miembro de una Cámara requiere a un Ministro para que dé explicaciones inmediatas, ya sobre política general de Gobierno (y entonces se dirige al Presidente del Consejo), ya sobre un punto determinado”²⁷; en suma un “control” permanente del Gobierno.

En regímenes-tipos de gobierno parlamentario (repúblicas o monarquías) el “derecho de interpelación” reservado a problemas político-administrativos generales tiene eficacia. En el caso de Bélgica la interpelación constituye 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 (art. 105 y ss. Reglamento del Bundestag) debiendo estar contenidas en

²⁶Vergottini *cit.*, 397-398.

²⁷Duguit *cit.*, 425; Idem.: M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel* (2^o ed.). Sirey. Paris. 1929, 528-524. Hauriou define el derecho de interpelación como un “medio normal” de introducir la responsabilidad ministerial por un hecho determinado o por política general del Gabinete (art. 111 et s. del Reglamento de la Cámara de Diputados), 523-524. Idem.: G. Fischbach, *Derecho político general y constitucional* (2^a ed.). Labor. Barcelona. 1934, 133 ss.

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 a una moción, seguida de debate y votación decidora. En el caso de Francia cuna del “droit d’interpellation”, no posee este instrumento, puesto que el Consejo Constitucional en 1959 anuló las disposiciones del Reglamento de la Asamblea Nacional que lo estatúa, entendiéndolo que al no estar permitido debía entenderse prohibido, y destacando el órgano de control de constitucionalidad que el instrumento de control político en que se expresa 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” (art. 9º Reglamento de la Cámara de los Comunes), aunque tienen gran importancia las preguntas (“Question time”) como antes se ha señalado.

En el constitucionalismo Iberoamericano²⁸ consagran el instituto de la interpelación: Constitución de Venezuela de 1961 (art. 199); Constitución de Costa Rica; Constitución de Nicaragua (art. 138 inc. 40) y Constitución de Argentina de 1853 reformada en 1994 (art. 71-101); Constitución de México de 1917 (art. 93); Constitución de la República Portuguesa (art. 183, 2 c) de 1976, reformada en este punto por L.C. 1/89); Constitución de Bolivia de 1967, reformada en 1994 (art. 70, II); Constitución de la República Oriental del Uruguay (art. 119) y Constitución Española de 1978 (art. 111). En el ordenamiento constitucional de Uruguay (art. 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 públi-

²⁸D. García Belaúnde, F. Fernández Segado y otros, *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*. Dykinson. Madrid. 1992. Sobre México, Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*. LGEM Unam. México. 1983, 323-324. Sobre Argentina, el notable *Manual de la Constitución Argentina*, de J.V. González (9ª ed.). Ángel Estrada y Compañía Editores, 401-402.

cos, 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 (art. 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 eventualmente termina con la votación de una moción en que la Cámara fija su posición respecto al asunto debatido”²⁹ (F. Santaolalla). V.gr. el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982 (Título VI, cap. II, Art. 170-173)³⁰.

Para concluir, cabe recoger un conjunto de observaciones relativas a un proyecto de reforma constitucional contenida en la moción de H. Senadores (Boletín N^o 1965-07) que entre otras materias concernientes a potestad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, estatuye la interpelación. El precepto propuesto en el proyecto de reforma constitucional reza: “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 más de tres veces dentro de un año calendario, sin previo acuerdo de la mayoría de los Diputados en ejercicio. 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 respectivo, la que deberá tener lugar dentro de los treinta días siguientes a aquel en que se acordó su 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 la citación”. Asimismo, el Ejecutivo ha recogido el contenido de esta moción de reforma constitucional en un reciente Proyecto (Mensaje N^o 90-332) cuyo texto reza:

“Para ejercer la atribución a que se refiere el inciso primero de este número, la Cámara puede citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos dos quintos de los Diputados en ejercicio, a fin de formularle

²⁹F. Santaolalla, *Derecho parlamentario español*. Edit. Espasa Calpe. Madrid. 1990, 409-410.

³⁰*Legislación básica de derecho constitucional*. Edit. Tecnos S.A. Madrid. 1987. Sobre Uruguay, *Reglamentos Camerales*, Montevideo. 1991.

consultas específicas sobre materias vinculadas al ejercicio de su cargo. Con todo, un mismo Ministro no podrá ser citado más de dos veces dentro de un año calendario y nunca sin que hayan transcurrido seis meses de la última citación”.

“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 respectivo, la que deberá tener lugar no antes de los siete 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 materia objeto de la citación. El Ministro podrá concurrir acompañado de sus asesores a la respectiva sesión.

En la actualidad conforme a la Ley N° 18.918 orgánica constitucional del Congreso Nacional (art. 22) corresponde a las Comisiones (permanentes, unidas, especiales y de investigación) la facultad de solicitar a las autoridades la comparecencia de funcionarios que ilustren sus debates, atribución enmarcada en el procedimiento legislativo, aunque puede interpretarse extensivamente, como efectivamente la hacen los reglamentos camerales. El proyecto de reforma constitucional en esta materia (art. N° 4) es valioso, pues permite directamente hacer más eficiente la función de cognoscitiva e inspectiva y la función de control de la Cámara de Diputados de los actos del Gobierno. Además, permite “citar” para formular preguntas acerca de “materias vinculadas al ejercicio del cargo”, debiendo asistir el Ministro de Estado obligatoriamente a responder consultas que motiven la citación, todo con la petición de a lo menos un tercio de los Diputados en ejercicio. De esta manera, la función inspectiva-cognoscitiva que se incoa con la interpelación permite un eficiente control político, sin enervar el rol de una oposición política en un sistema democrático y con respeto al principio de mayoría.

Sin embargo, el instituto de la interpelación propuesto adolece de errores conceptuales y de una deficiente racionalización³¹, destacando como elementos críticos los siguientes:

³¹Un 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, en *El derecho escrito i las prácticas*. Universo. Valparaíso. 1911, 355-373; Idem.: Ismael Valdés V., *Prácticas parlamentarias*. Barcelona. Stgo. 1906, 171-175.

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, en regímenes presidenciales. En cambio, en regímenes-tipos de gobierno presidencialistas la interpelación engarza en la función cognoscitiva e inspectiva de la Cámara baja o política y de manera instrumental el instituto de la interpelación permite que la Cámara política ejerza su potestad fiscalizadora (función de control).

b) La interpelación es una atribución de la Cámara que es incoada por una minoría cualificada de la Corporación. A este respecto se debería establecer un petitorio escrito de interpelación con preguntas precisas y concisas relativas al ámbito de gobierno y administración sectorial de la Secretaría de Estado respectiva, petitorio firmado por no más de 20 ni menos de 10 Diputados, quedando entregado a la Cámara el pronunciamiento sobre la admisibilidad de la interpelación con el voto favorable de una minoría específica (1/3 de Diputados en ejercicio) y no dos quintos de diputados en ejercicio (minoría excesiva).

c) Debe reservarse a la ley orgánica constitucional del rubro o reglamento cameral, el procedimiento para excluir del campo de preguntas de la interpelación, materias reservadas o secretas, calificación que debería corresponder al Presidente de la República.

d) El Ministro de Estado interpelado deberá responder las preguntas contenidas en el petitorio y aquellas preguntas que no más de 3 ó 4 Diputados le formulen en la sesión de Sala, las que deberán circunscribirse a las materias que motivan su comparecencia.

e) El Ministro de Estado debería tener la atribución de designar asesores que le auxilien en la sesión respectiva para responder idónea y oportunamente a las preguntas formuladas.

f) La interpelación deberá verificarse en una única sesión especialmente convocada por el Presidente de la Corporación al efecto o en hora de incidentes, para no entorpecer las tareas legislativas de la Cámara de Diputados.

g) Debe establecerse un precepto general relativo al artículo 48 N° 1 en orden a qué preguntas, interpelaciones y comisiones investigadoras no podrán afectar la responsabilidad política de los Ministros de Estado ni contener un pronunciamiento o declaraciones sobre la política general del Gobierno. 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 (función de control), podrán 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 se diferencian de la potestad fiscalizadora.

h) Debe considerarse reducir el plazo de convocatoria a sesión especial de la Cámara a 15 días, para que las preguntas no pierdan oportunidad o sean extemporáneas, y reducir el número de preguntas del petitorio y fijar un número preciso de preguntas a formular por Diputado interpelante. El plazo mínimo de 7 días del Mensaje de Reforma Constitucional parece prudente.

i) La Cámara de Diputados con el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio podrá citar a 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 (incidentes) de la Sala. En este caso el Ministro de Estado interpelado podrá ejercer la prerrogativa de excluir del petitorio de interpelación cualquier pregunta o declinar responder preguntas formuladas por los Diputados interpelantes.

Los elementos críticos pueden a nuestro juicio ser incorporados en la discusión del Proyecto de Reforma Constitucional, y por cierto, en lo pertinente en la modificación del Reglamento de la Cámara de Diputados (teniendo presente qué Moción y Mensaje comentados contienen una reserva reglamentaria implícita en materia de interpelación parlamentaria) o modificación de la Ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, según corresponda.

En este punto, cabe acoger una reflexión intempestiva atinente a la función de control, que está asignada al Parlamento moderno, como resultado de una conexión interorgánica en regímenes democráticos, dice relación con la necesidad de incluir en futuras reformas constitucionales la institución del comisionado parlamentario, concebido como órgano constitucional autónomo, no vinculado a mandato imperativo, que revestido de autoritas mas no potestas, ejerza un control jurídico eficiente de la Administración del Estado, velando por el respeto de los derechos fundamentales, en particular y derechos humanos en general de los administrados.

La caracterización del instituto de la interpelación como instrumento de la función cognoscitiva e inspectiva de las Cámaras (G. de

Vergottini, F. Berlín, Manzella, Longi) es resultado de un análisis sistémico, que aprecia el instituto en el marco del régimen político-tipo de gobierno³². En el modelo presidencial clásico norteamericano el equilibrio Presidente (Gobierno) con Parlamento arranca de la legitimidad democrática (soberanía popular) de ambos complejos de órganos, y de la articulación de órganos-funciones en razón de un principio de separación rígida de poderes. Existe una “legitimidad global del government” como conjunto de “poderes públicos”. Con acierto recuerda López Guerra: “los constituyentes de Filadelfia no partían –contrariamente a los revolucionarios franceses de la misma década– de una posición negativa frente al poder ejecutivo considerado como opuesto al principio de la soberanía nacional, sino que –en la línea del compromiso constitucional británico– consideraban al poder ejecutivo como una de las ramas del government comparado por la legitimidad genérica –constitucional, y luego democrático– de éste” (...) “la peculiaridad americana, en comparación con la situación europea de la época consistía, según se dijo, en que la división funcional de poderes, dentro de la Federación, no se correspondía con una diversa legitimidad de cada uno de ellos” (...) “La consecuencia de todo ello fue que, a diferencia de la situación europea, el poder ejecutivo se configuraba como la expresión de una voluntad popular que se predicaba de toda la Nación, mientras que el poder legislativo aparecía como integrado por representantes de intereses locales”³³. En este contexto, tanto en el régimen presidencial como en su superlativo el presidencialismo, el Presidente de la República posee la dirección política del Estado (Jefe de Estado y de Gobierno), siendo los Ministros de Estado sus secretarios u órganos colaboradores responsables políticamente ante él. Consecuencialmente, los institutos de ruego y preguntas, interpelación y comisiones investigadoras, si bien pueden estar establecidas como instrumentos de las Cámaras, son instrumentos que se incardinan más bien en la función cognoscitiva e inspectiva que en la función de control, pues como instrumentos nos llevan a su última ratio o funcionalidad que es hacer efectiva la responsabilidad política de Ministros (individual) o de Gobierno (colectiva). En este orden de ideas, el Proyecto de

³²F. Berlín Valenzuela, *Derecho parlamentario* F.C.E. México. 1993 (reimpresión, 1994). 264-277; A. Manzella, *Il Parlamento* (4ª ed.). Il Mulino. Bologna. 1991, 135-171, V. Longi, *Elementi di diritto e procedura parlamentare* (4ª ed.). Guiffré. Milano. 1991. 189-204.

³³López Guerra, *La función de control de los parlamentos: problemas actuales*, en “El Parlamento y sus transformaciones actuales”, libro colectivo editado por A. Garrarena Tecnos. Madrid. 1990, 237-238.

Reforma Constitucional (Mensaje) distingue claramente los instrumentos de cognición e inspección (preguntas, interpelación y comisiones investigadoras) de la potestad fiscalizadora (función de control). De lo contrario, una minoría cualificada podría ejercer una potestad de control político, lo que no ocurre en modo alguno en regímenes parlamentarios.

Una reflexión final para este trabajo, que conecta el presente de nuestras instituciones con el pasado, teniendo al instituto de la interpelación como pretexto, es que la historia constitucional nos permite en el campo de las formas jurídicas establecer la necesidad de racionalizar el “derecho” de interpelación para que incardine en el régimen político-tipo de gobierno presidencialista, insertando un instrumento eficaz de la conexión interorgánica Gobierno-Parlamento, que redunde en un perfeccionamiento del régimen democrático y el Estado de Derecho.

Así como la política tiene su historicidad, el Derecho Constitucional también, historicidad que es un eje de todo régimen político, junto con “principios generales” de valor especial, que influyen en las relaciones entre los “poderes” y en la “construcción del edificio constitucional” (Mirkin-Guétzevich). Con todo acierto el maestro Amunátegui sostuvo: “un régimen político no puede ser estructurado en un texto solemne”, como tampoco hay un régimen político definitivo³⁴. El “derecho” de interpelación incorporado o nuestro ordenamiento constitucional no puede prescindir de nuestra historia y del régimen político-tipo de gobierno concreto, sin que exista el peligro de graves disfuncionalidades.

A modo de apostilla recojo un fragmento de un discurso de Eliodoro Yáñez: “En la vida pública no se puede vivir contemplando el pasado por más que en él se encuentre la cuna del porvenir. No podemos pretender convertirnos en roca inconvencible cuando el torrente nos arrastra. En una época, en un medio determinado, tales medidas o tales regímenes pueden ser la solución de los problemas de actualidad; pero las leyes que rigen el desenvolvimiento de las naciones siguen su marcha a despecho de los hombres que permanecen en el desierto contemplando los monumentos que marcaron el grado de civilización de los pueblos antiguos. Este relativismo histórico no aminora la fuerza de un hecho que la historia misma se encarga de comprobar y que una somera apreciación de la vida pública evidencia: el único gobierno posible de los pueblos es el gobierno representativo, y ello

³⁴G. Amunátegui Jordán, *Regímenes políticos*. Edit. Jurídica de Chile. Stgo. 1971, 17-40.

importa el llamamiento de todos a su generación y la opción de todos a su funcionamiento e importa el ejercicio de los poderes electivos y por la opinión pública del precioso y supremo poder de fiscalización”³⁵.

Esta apostilla nos recuerda que distante de una total asepsia ideológica, el Derecho Constitucional tiene por misión “organizar en el marco del Estado-Nación, una coexistencia pacífica del poder y de la libertad” (A. Hauriou) (36), coexistencia a la que la historia de las instituciones nos auxilia del pasado al presente-porvenir. Las conexiones interorgánicas Parlamento-Gobierno en el régimen político-tipo de gobierno, tienen como finalidad equilibrio de “poderes”; como clásica garantía de la libertad. Incluso en el “Estado de Partidos” los “derechos de control” (Leibholz) siguen identificando la centralidad del Parlamento.

³⁵H. Yáñez, *La autoridad y la libertad en la Constitución Política del Estado*. Edit. “Le Livre libre”. París. 1928. 69-70.

³⁶A. Hauriou y otros, *Derecho constitucional e instituciones políticas* (trad. adaptación J.A. González Casanova) (2ª ed. ampliada). Ariel. 1980, 41.