

# La Función Fiscalizadora de la Cámara de Diputados de Chile

Christian Olguín Acuña

## RESUMEN

*El presente trabajo intenta auscultar aquellos aspectos que debieran ser incorporados en los debates y propuestas futuras en orden a configurar una función fiscalizadora de la Cámara de Diputados funcional, efectiva y armónica en el sistema político. Tiene como eje central de análisis algunas interrogantes, que conducen los derroteros de esta compleja búsqueda de al menos indicios que permitan sustentar algunos elementos para dar respuesta a estas preguntas iniciales, ¿constituyen los mecanismos de la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados, diseños que en la práctica entregan vías de solución efectiva a los conflictos que surgen entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo? y ¿qué espacios de perfeccionamiento existen, en una perspectiva de futuro, para un eventual mejoramiento de los mecanismos fiscalizadores del Congreso Nacional y de la Institucionalidad Política? El trabajo consta de dos partes. La primera, se refiere a una cuenta de las distintas iniciativas de ley relativas a la función fiscalizadora de la Cámara Baja en el período 1990-2002. La segunda, expone un diagnóstico de la situación actual como también una propuesta de temáticas pendientes a transformar en una perspectiva de futuro.*

<CONTROL> <PARLAMENTO> <CONSTITUCIÓN> <MODERNIZACIÓN DEL ESTADO>  
<SOCIEDAD CIVIL> <CONTRALORÍA> <TRIBUNALES> <FISCALIZACIÓN>

## ABSTRACT

*This paper examines those aspects which should be considered in the debates and future proposals intended to articulate the surveillance function of the Low Chamber of the parliament. This should be effective and harmonic in the context of our political system. We have some basic questions which define the core of our analysis; are the surveillance mechanisms of the Low Chamber the appropriate ones to effectively solve the conflicts between the Executive and the Legislative Powers?; what are the chances to change the current structure in order to improve these mechanisms and the political institutions? This paper is divided in two parts. In the first one it describes different low projects related with the surveillance function of the Low Chamber. In the second one it presents the current situation and addresses the relevant issues to be considered for future reforms.*

## La Función Fiscalizadora de la Cámara de Diputados de Chile\*

Christian Olguín Acuña

### INTRODUCCIÓN

El presente trabajo intenta auscultar aquellos aspectos que debieran ser incorporados en los debates y propuestas futuras en orden a configurar una función fiscalizadora de la Cámara de Diputados funcional, efectiva y armónica en el sistema político. Tiene como eje central de análisis algunas interrogantes que conducen los derroteros de esta compleja búsqueda de al menos indicios que permitan sustentar algunos elementos para dar respuesta a estas preguntas iniciales; ¿constituyen los mecanismos de la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados, diseños que en la práctica entregan vías de solución efectiva a los conflictos que surgen entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo? y ¿qué espacios de perfeccionamiento existen, en una perspectiva de futuro, para un eventual mejoramiento de los mecanismos fiscalizadores del Congreso Nacional y de la Institucionalidad Política? El trabajo consta de dos partes. La primera, se refiere a una cuenta de las distintas iniciativas de ley relativas a la función fiscalizadora de la Cámara Baja en el período 1990-2002. La segunda, expone un diagnóstico de la situación actual como también una

propuesta de temáticas pendientes a transformar en una perspectiva de futuro.

Hasta la fecha nuestro país ha llevado adelante sustantivos esfuerzos en orden a Modernizar el Estado. Este proceso ha tendido a focalizarse esencialmente en el Poder Ejecutivo y en la descentralización de las acciones del Gobierno; sobre esto último, es importante señalar la pertinencia de los avances iniciales, dado el régimen de Gobierno Presidencialista imperante, en términos del efecto multiplicador e irradiador del Ejecutivo en su entorno. A la fecha es necesario consignar, en cuanto al Poder Judicial, el importante impulso modernizador que se ha estado desarrollando y que actualmente está en una etapa de plena implementación. Por otra parte, en relación con el Poder Legislativo es preciso señalar el fuerte contraste entre su rol histórico y teórico en el desenvolvimiento de la vida democrática y la decaída o falta de protagonismo percibida respecto de su actuación a lo largo de nuestra historia democrática reciente. Además, es necesario consignar que el actual debilitamiento del Poder Legislativo no sólo pareciera ser consecuencia de la relación con el Ejecutivo, sino también como resultado de los profundos cambios que se han producido en la sociedad moder-



\* Este trabajo se terminó de redactar a fines del mes de agosto de 2002 y es parte de la investigación para la obtención del grado de Magíster del autor. El proyecto de investigación ha sido posible gracias a la colaboración de distinguidas instituciones: la Cámara de Diputados con su prestigiada Beca Nacional para Memoristas y la Universidad de Chile con su Beca para Tesis de Postgrado. De igual forma, contribuyeron significativamente en el estudio de campo las siguientes personas: Arturo Aylwin (ex Contralor General de la República), Sergio Bitar (ex senador y ministro de Estado), José Luis Cea (académico en Derecho Constitucional y miembro del Tribunal Constitucional), Francisco Cumplido (ex ministro de Justicia y Académico en Derecho Constitucional), Pablo Lorenzini (diputado), Gutemberg Martínez (ex diputado), Carlos Montes (diputado), Lily Pérez (diputada) y Francisco Zúñiga (académico en Derecho Constitucional). Una especial mención al profesor guía de la investigación, distinguido cientista político y profesor Luciano Tomassini.

na. En particular, es de interés subrayar que la desaparición de proyectos sociales divergentes y contradictorios junto con el consenso en vastos campos de la política han generado aparentemente una merma en la importancia relativa del debate legislativo respecto de la representación ciudadana y la fiscalización.

## I. INICIATIVAS DE FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (1990-2002)

Con el propósito de examinar, desde una perspectiva de estudio longitudinal, los derroteros que se han producido en el pasado reciente, es preciso dar cuenta de las distintas iniciativas que se han propuesto al interior del Congreso Nacional. Esta revisión contempla exponer sucintamente las materias fundamentales y las características esenciales en torno a los proyectos de ley impulsados en el período comprendido entre el retorno a la democracia y el año 2002.

Este rango particular de tiempo constituye un período de reencuentro con los procesos y prácticas sociales-democráticas, una nueva puesta en escena de los partidos políticos, una relativa apertura de los medios de comunicación a la diversidad y complejidad social, un debut de alguna manera de la conversación dialéctica entre el Poder Ejecutivo y el reestrenado Poder Legislativo. En resumen, este período configura una etapa en donde han abundado eminentemente los desafíos de una sociedad inmersa en profundos cambios.

El universo de proyectos de ley que se han presentado, desde el regreso a la democracia a fines del siglo XX hasta la fecha, que dicen relación con la dimensión fiscalizadora de la Cámara de Diputados tiene la composición, en cuanto a instrumentos legales objeto de los mismos, de acuerdo a la tabla 1.

Tabla 1:  
Proyectos de Ley por instrumento jurídico implicado (1990-2002)

Instrumento Jurídico	Cantidad	Porcentaje
Constitución Política	7	59
Ley Orgánica Constitucional	4	33
Reglamento Interno	1	8
Totales	12	100

En primer lugar, se constata que la mayor parte de las iniciativas legales del período en cuestión se refieren a aspectos de orden constitucional (en una cuantía de 7 proyectos de ley). En segundo término, la LOC número 18.918 del Congreso Nacional constituye la segunda preocupación de las mociones de ley en materia de fiscalización (4 proyectos de ley). Por último, en menor medida se han focalizado las propuestas de cambio en relación con el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados (sólo 1 proyecto de ley).

Por otra parte, es necesario prestar atención a los articulados de la Constitución Política sujetos a proyectos de ley. Es así como, a nivel constitucional, las iniciativas legales se han referido mayoritariamente a aspectos relativos al artículo 48<sup>1</sup> y en menor medida al artículo 97<sup>2</sup> (Tabla 2).

Esta revisión contempla exponer sucintamente las materias fundamentales y las características esenciales en torno a los proyectos de ley impulsados en el período comprendido entre el retorno a la democracia y el año 2002.

1 *Proyectos de Ley, Boletín «638-07», Oficina de Partes de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional; Proyectos de Ley, Boletín «1063-07», Oficina de Partes de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional; Proyectos de Ley, Boletín «1179-07», Oficina de Partes de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional; Proyectos de Ley, Boletín «1191-07», Oficina de Partes de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional; Proyectos de Ley, Boletín «1453-07», Oficina de Partes de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional y Proyectos de Ley, Boletín «1781-07», Oficina de Partes de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional.*

2 *Proyectos de Ley, Boletín «447-07», Oficina de Partes de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional.*

Tabla 2:  
Proyectos de Ley a nivel de la Constitución  
Política por artículos (1990-2002)

Artículos (Constitución Política)	Cantidad	Porcentaje
Artículo 48	6	86%
Artículo 97	1	14%
Totales	7	100%

En cuanto al contenido de las propuestas legales, respecto del artículo 48 constitucional, es posible señalar que sus contenidos se refieren a lo siguiente: aumentar el objeto de la fiscalización de la Cámara de Diputados considerando incorporar a las municipalidades, concejales y alcaldes como sujetos del ejercicio de esta función; ampliar el ámbito de la fiscalización de la Cámara Baja a todos los órganos autónomos que la Constitución señala; otorgar a la Cámara de Diputados la facultad para citar a un Ministro de Estado, funcionarios de la administración del Estado y particulares. Estos últimos estarán obligados a entregar antecedentes solicitados por la Cámara y comparecer, si se requiere, bajo la amenaza de sanciones legales; elevar a rango constitucional la creación de las comisiones especiales investigadoras. Se corrige el riesgo de la imposibilidad de fiscalización por minorías parlamentarias (requisito de votación de sólo un tercio de los diputados en ejercicio para la creación de una comisión investigadora); se establece como derecho para la solicitud de antecedentes al gobierno sólo el carácter de diputado, quedando la autoridad obligada a entregarla dentro de un plazo máximo de treinta días; con el voto de la mayoría de los diputados presentes se podrá adoptar acuerdos o sugerir observaciones y nombrar comisiones investigadoras y, además, cualquier diputado podrá

solicitar determinados antecedentes al gobierno siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un cuarto de los miembros de la Cámara. Relativo al artículo 97 constitucional, se consigna en la moción que la sustenta la posibilidad de hacer extensiva la facultad de fiscalización de la Cámara de Diputados al Banco Central.

La segunda componente, en relación con los instrumentos legales objeto de los proyectos de ley, se refiere a la LOC número 18.918 del Congreso Nacional. Dentro de este subconjunto de proyectos de ley, se observa específicamente que las materias de interés radican en los artículos 3°, 10 y 11 de la ley en cuestión como también la incorporación de nuevos títulos (Tabla 3).

Tabla 3:  
Proyectos de Ley a nivel de la LOC  
por artículos (1990-2002)

Artículos (LOC)	Cantidad	Porcentaje
Artículo 3°	1	25
Artículo 9°	1	25
Artículo 10	1	25
Nuevo Título IV	1	25
Totales	4	100

El propósito del proyecto de ley<sup>3</sup> vinculado al artículo 3° de la LOC número 18.918 del Congreso Nacional, se refiere a derogarlo en su calidad de transitorio. El contenido de éste dice relación a los diversos acontecimientos acaecidos con anterioridad al 11 de marzo de 1990, los cuales no pueden ser objeto de acusaciones a que se refiere el artículo 48 número 2 de la Constitución Política.

En cuanto a la modificación del artículo 9° de la LOC del Congreso Nacional, el proyecto de ley respectivo<sup>4</sup> se

3 *Proyectos de Ley, Boletín «1840-07», Oficina de Partes de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional.*

4 *Proyectos de Ley, Boletín «638-07», Oficina de Partes de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional.*



circunscribe en el perfeccionamiento de la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados en términos de crear la obligatoriedad de responder, y bajo sanción de no cumplimiento por parte de los funcionarios públicos, los requerimientos del órgano fiscalizador. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 1° del número 1 del artículo 48 de la Constitución Política.

El proyecto de ley<sup>5</sup> relativo al artículo 10 de la LOC número 18.918 del Congreso Nacional, en relación con las sanciones a los jefes superiores de la Administración del Estado requeridos en conformidad al artículo 9° de la misma ley, el cual considera la obligatoriedad para los organismos de la Administración del Estado de proporcionar los informes y antecedentes solicitados por la Cámara o sus organismos internos reglamentarios. La iniciativa propone la sanción en la reincidencia, por la no entrega de informes o antecedentes específicos, con la cesación en el cargo del jefe superior del servicio.

Además, en cuanto a mociones en la LOC número 18.918 del Congreso Nacional, existe un proyecto de ley<sup>6</sup> que contempla la incorporación de un Título IV que considera las siguientes materias: solicitar informes escritos o testimonios orales de los organismos de la Administración del Estado, de las empresas del Estado o de aquellas en que éste tenga representación o aportes de capital mayoritario y los organismos, personas o empresas estarán obligados a proporcionar los informes o testimonios que les requieren; las personas citadas a comparecer ante ellas deberán prestar testimonio bajo juramento o promesa de decir la verdad, bajo apercibimiento de lo

dispuesto en el artículo 260 del Código Penal; las personas que formulen denuncias públicas, en los medios de comunicación social o en los Tribunales de Justicia, quienes la comisión estime que tiene antecedentes sobre dichas irregularidades, deberán prestar testimonio ante las comisiones que constituya la Cámara de Diputados para estos efectos, la comisión deberá solicitar, fundadamente, del tribunal del domicilio del denunciante o del que conoce su denuncia, que ordene su comparecencia bajo apercibimiento de arresto.

Una tercera componente, en relación con los instrumentos legales objeto de los proyectos de ley<sup>7</sup>, considera el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados. Sobre éste existe solamente un proyecto de ley que en su contenido entrega la siguiente invitación: modificar los incisos 2° y 3° del artículo 297 en términos de acotar en el tiempo la vista de los informes de las comisiones investigadoras por parte de la Cámara de Diputados, para lo cual se otorga como máximo 60 días para el vencimiento de la investigación respectiva siendo posible prorrogarlo hasta por 15 días (con el voto favorable de la mayoría de los diputados presentes en sala) y el informe de las comisiones investigadoras ocuparán el primer lugar de la tabla de la sesión siguiente a aquella en que se dé cuenta del mismo.

Por otra parte, desde una perspectiva del avance en el proceso de conversaciones formales de los proyectos de ley en el período de tiempo considerado, se debe consignar los estados de los mismos en cuanto al proceso propiamente legislativo. A saber, del universo de proyectos de ley existe una cuantía de 5



5 *Proyectos de Ley, Boletín «2464-07», Oficina de Partes de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional.*

6 *Proyectos de Ley, Boletín «1352-07», Oficina de Partes de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional.*

7 *Proyectos de Ley, Boletín «2698-16», Oficina de Partes de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional.*

archivados (42%) y 7 en trámite (58%). Habría sólo que agregar que debido a que el contenido sustancial de éstos ya han sido señalados, que los proyectos archivados en relación con el artículo 48 de la Constitución Política se refieren a: por una parte, ampliar los objetos de fiscalización de la Cámara de Diputados (considerando incorporar a las municipalidades, concejales y alcaldes) y, por otra, permitir que con la mayoría de los diputados presentes se podrá adoptar acuerdos o sugerir observaciones, nombrar comisiones investigadoras y permitir a cualquier di-

putado solicitar antecedentes al gobierno contando con el voto favorable de un cuarto de los honorables diputados de la Cámara. Como contrapartida a lo expuesto precedentemente, existe obviamente un grupo de proyectos de ley que aún se encuentran en trámite legislativo. Respecto de éstos, más allá de las materias abordadas esenciales ya señaladas, habría que constatar algo más a propósito de las fechas en que éstos se han originado, a saber, este subconjunto de proyectos de ley tienen su origen en fechas que van desde el año 1994 al 2001 (Tabla 4).

Tabla 4:  
Estado actual de Proyectos de Ley por artículos implicados (1990-2002)

Proyectos Archivados	Cantidad	Porcentaje	Proyectos en Trámite	Cantidad	Porcentaje
Art. 48 (Constitución)	2	40	Art. 48 (Constitución)	4	58
Art. 97 (Constitución)	1	20	Art. 3º (LOC Congreso)	1	14
Art. 9º (LOC Congreso)	1	20	Art. 10 (LOC Congreso)	1	14
Nuevo Título IV (LOC Congreso)	1	20	Art. 297 (Reg. Interno C. Diputados)	1	14
Totales	5	100	Totales	7	100

Considerando otro ángulo para observar las iniciativas de fortalecimiento o proyectos de ley de la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados, es menester observar tanto las institucionalidades que dan origen a los proyectos de ley como también las materias que han sido consideradas por cada una de ellas. En esta perspectiva, no es una gran sorpresa que la gran mayoría de las mociones de ley son el resultado de esfuerzos realizados eminentemente por miembros constitutivos de la Cámara de Diputados, respecto de la cual es preciso reiterar, constituye el órgano en el que se encuentra radicada la función fiscalizadora del gobierno. Lo anterior, naturalmente no debiera ser la única razón en orden a perfeccionar la función fiscalizadora del Congreso Nacional, considerando que la agenda legislativa en gran medida es diseñada por el Poder Ejec-

tivo que además, en su Proyecto de Reforma del Estado, tiene contemplado ayudar en el perfeccionamiento institucional del Poder Legislativo para, en particular, mejorar notablemente la función de control de la Administración del Estado de manera sistémica. Finalmente, es necesario expresar que si bien se contabiliza un proyecto de ley adjudicable al Senado, en términos de su origen, éste constituye una moción exclusiva del otro senador Francisco Javier Errázuriz.

En cuanto origen de los proyectos de ley (1990-2002), se señala lo siguiente: 11 proyectos de ley (92%) tienen su origen en la Cámara Baja y sólo 1 (8%) en el Senado. En relación con las materias contempladas en los mismos, el proyecto con origen en el Senado se refiere al artículo 48 (Constitución Política) y, en cuanto a la Cámara Baja, ver tabla 5.



Tabla 5:  
Proyectos de Ley originados en la  
Cámara de Diputados por artículos  
considerados (1990-2002)

Cámara de Diputados	Cantidad	Porcentaje
Art. 48 (Constitución)	5	46
Art. 97 (Constitución)	1	9
Art. 3º (LOC Congreso)	1	9
Art. 9º (LOC Congreso)	1	9
Art.10 (LOC Congreso)	1	9
Nuevo Título IV (LOC Congreso)	1	9
Art. 297 (Reg. Interno C. Diputados)	1	9
Totales	11	100

De la revisión anterior, considerando el universo total de iniciativas de ley, surge al menos la necesidad de subrayar algunos elementos de interés. Primero, existe un importante porcentaje de proyectos de ley que se refieren a mociones de nivel constitucional, el cual se empina a un 59% y respecto del cual un 86% se acotan a propuestas relativas al artículo 48; en cuanto a los contenidos o materias de las propuestas, existen esfuerzos por elevar a nivel constitucional la creación de las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados, la citación de Ministros de Estado, incorporar a los órganos autónomos señalados en la Carta Magna como sujetos de la función fiscalizadora de la Cámara Baja y, en particular, agregar también a la institucionalidad radicada en las municipalidades (alcaldes y concejales) y el Banco Central. Segundo, focalizando la atención en las propuestas legales en el ámbito de la LOC del Congreso Nacional, existen iniciativas que tienden a incrementar las sanciones respecto de los incumplimientos de las contrapartes de la Cámara de Diputados en el despliegue de sus atribuciones fiscalizadoras y abrir la posibilidad de poder fiscalizar hechos ocurridos con anterioridad al período democrático vigente. Tercero, destaca el hecho que tan solo un proyec-

to de ley aborde materias contempladas a nivel del Reglamento Interno de Cámara Baja. Cuarto, la fuerte presencia como fuente de propuestas de ley en torno a la Cámara de Diputados, lo cual se refleja en el 92% de proyectos de ley originados en su seno. Quinto, la presencia de mociones legislativas en orden a abrir espacios de participación, en el desenvolvimiento de las facultades fiscalizadoras, para las minorías políticas en el Congreso Nacional. Sexto, llama la atención el 58% de proyectos de ley en trámite en cuanto a la aparente lentitud del proceso legislativo, lo cual queda en evidencia al observar las fechas de origen de los mismos; éstas van desde el año 1994 hasta el 2001.

## II. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y TEMAS PENDIENTES

Es posible señalar que existe evidencia suficiente para aceptar la tesis relativa a lo deficitario en la efectividad y calidad de los mecanismos de fiscalización de la Cámara de Diputados sobre los actos del gobierno. Además, se debe indicar que no todos los instrumentos fiscalizadores de la Cámara Baja presentan iguales grados deficitarios. Las Solicitudes de Antecedentes se refieren a problemas que radican tanto en la evidencia que las respuestas recibidas del gobierno no son concretas ni pertinentes y en el abuso en el empleo de este mecanismo formal de los diputados. Las Comisiones Investigadoras presentan falencias en el hecho que constituyen una instancia orientada a los intereses de la mayoría, incongruencia entre los dichos ante la opinión pública y las votaciones de sus integrantes poseen una incapacidad para recabar información relevante a sus propósitos y, por tanto, una falencia para lograr resultados claros y reveladores de lo investigado. Tanto las Adopciones de

Existe evidencia suficiente para aceptar la tesis relativa a lo deficitario en la efectividad y calidad de los mecanismos de fiscalización de la Cámara de Diputados sobre los actos del gobierno.

Acuerdos como las Sugerencias de Observaciones, constituyen instrumentos que no generan efecto alguno en el sujeto de fiscalización y no son consideradas por los agentes del gobierno. Por otra parte, asociado de alguna manera a los problemas señalados anteriormente, se evidencia en el estado de opiniones de los consultados una percepción menor que *medianamente favorable*<sup>8</sup> respecto del funcionamiento de los mecanismos fiscalizadores de los actos del gobierno; es interesante resaltar que, en todas las posiciones adoptadas de los entrevistados, transversalmente se sugirió incorporar a las municipalidades a la fiscalización de la Cámara de Diputados.

Además, se requiere recordar y subrayar que la función de fiscalización política de los actos del gobierno en la Constitución, constituye una disfunción bastante peculiar de nuestro país. La explicación a lo señalado se refiere a que existe por una especie de transacción o compromiso político con los grupos oligárquicos de todos los sectores políticos que se oponían a un régimen presidencialista en Chile; todo esto en el marco histórico del colapso o desastre del parlamentarismo empírico practicado en el período 1891-1924, lo cual trajo como consecuencia hechos funestos en la historia nacional. Dicho lo anterior, que de alguna manera constituye una suerte de telón de fondo fantasmal, es difícil abstraerse a este compromiso del año 1925 que, por una parte, dejó satisfechos a aquellos que seguían enarbolando las banderas del parlamentarismo y, por otra, a aquellos que habían logrado consolidar un presidencialismo montado en una especie de acorazado con amplias facultades para navegar con indiferencia en el devenir del día a día; frente a piratas que pudiendo disparar a esta nave fortificada, sin embargo, no son capaces realmente de

lograr dañarle ni cambiar su rumbo. En consecuencia, se observa un problema de orden institucional y, por tanto, cabe plantearse la interrogante tanto acerca de la pertinencia de la existencia de la fiscalización política en un régimen presidencial como también del régimen de gobierno dado las preferencias, pautas de comportamiento y cultura de la sociedad chilena.

Adicionalmente, existen suficientes antecedentes como para aceptar la propuesta que el balance institucional entre el Poder Ejecutivo y Legislativo es inadecuado. Esto se evidencia claramente, a partir de los resultados obtenidos al aplicar el instrumento de medición en el estudio de campo, por la existencia de un sistema presidencial exacerbado (reflejado a nivel de la Constitución Política, las leyes y la cultura política), las bajas prerrogativas del Poder Legislativo en su función legislativa, la existencia al interior del Legislativo de minorías con capacidad de definición (senadores designados y vitalicios junto al sistema electoral binominal imperante) y el bajo impacto en el gobierno de la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados. De acuerdo a los antecedentes disponibles, es posible señalar que el nivel de institucionalización política es aún perfeccionable, tanto en sus grados de adaptación a los cambios del entorno como también de subordinación respecto de grupos y mecanismos procedimentales de orden no políticos; en este mismo sentido es pertinente preguntarse destacar la correlación entre el desafecto social a la actividad política y la incapacidad de la esfera política de acoger efectivamente las preocupaciones ciudadanas y lo inapropiado de las prácticas poco transparentes en la temática del financiamiento de los partidos políticos; he aquí problemáticas o campos de discusión actuales y futuros. Además, conviene subrayar la existencia de niveles observados aún



8 Olgún, Christian en Capítulo 7: Resultados de Entrevistas en «Diseño de una propuesta para función fiscalizadora de la Cámara de Diputados», INAP Universidad Chile, Santiago, 2002.

perfectibles en cuanto a la coherencia (como contrapartida a la desunión) de las instituciones políticas; en el entendido que ésta se refiere a una necesidad vital, en términos de consensos básicos o sustanciales a los límites funcionales y mecanismos de resolución de disputas que se presentan. En virtud de lo anterior, existen espacios de mejoramiento de los niveles de institucionalidad política que son necesarios abordar. Surge el desafío de buscar caminos de acción en orden a reformar la institucionalidad política con el fin de establecer mayores niveles de consistencia, es decir, acompañarla con los vaivenes y derroteros de la sociedad civil y el mercado.

En este trabajo se levantó la hipótesis que supone la coexistencia de dos principios opuestos en el actual sistema presidencialista: la existencia de un Presidente de la República ampliamente fortalecido y, al mismo tiempo, una tendencia a generar un sinnúmero de mecanismos para limitar ese poder. En base a los antecedentes recabados, no parece existir evidencia clara que permita aceptar o rechazar claramente esta hipótesis. No obstante lo anterior, si se revisa la cuantía de proyectos de ley impulsados en el período 1990 a la fecha, se aprecia un constante esfuerzo desde el interior de la Cámara de Diputados con el propósito de potenciar sus facultades de naturaleza fiscalizadora. Además, empíricamente, se ha podido constatar que las opiniones señalan grados todavía bastante mejorables en cuanto a la unión entre la Cámara de Diputados y su entorno institucional, y la adaptación a nuevos desafíos.

Por otra parte, cualquier propuesta futura que se realice en orden a perfeccionar la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados, no se debe perder de vista la perspectiva global o visión sistémica. Lo anterior, comprendiendo que la Cámara Baja es parte de un órgano compuesto colegiado y multifuncional y, al mismo tiem-

po, parte de una estructura institucional política inmersa en la sociedad civil; en otros términos, es preciso evitar caer en la tentación de privilegiar los intereses organizacionales (cualquiera sea el origen de ellos) por sobre los de la nación. A pesar que ello puede constituir algo difícil de materializar, al menos debe servir para incentivar la creación de espacios colaborativos de conversación y trabajo, para no terminar en acciones consecuentes que generen andamiajes institucionales híbridos y, como contrapartida, permita llevar a buen puerto alguna iniciativa de cambio que se despliegue.

### **Propuesta de rediseño de la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados**

Una primera cuestión que surge, casi espontáneamente, cuando se piensa en la problemática del buen funcionamiento de las instituciones, la transparencia, probidad, derechos ciudadanos y el control en el ámbito de las instituciones del Estado en su interrelación con el resto de las organizaciones no estatales y la ciudadanía, se refiere a la necesidad genérica de control. Es en esta perspectiva multidimensional de control, que se entregan orientaciones respecto de lo que podría ser una propuesta de cambio. Se supondrá, como parece ser efectivamente, en la apreciación a nivel de las conversaciones sostenidas con los sujetos entrevistados y la revisión bibliográfica revisada, que el régimen de gobierno presidencialista sigue siendo una variable aparentemente constante. Sin embargo, a pesar del supuesto levantado, se debe consignar el hecho que sí existen actualmente propuestas en orden a evolucionar a un sistema semipresidencial en donde se separan las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno<sup>9</sup>; lo que sucede es que todavía no ha tomado fuerza suficiente con miras a constituirse en una posibilidad cierta, prioritaria y exitosa en la agenda institucional.

**El régimen de gobierno presidencialista sigue siendo una variable aparentemente constante. Sin embargo, a pesar del supuesto levantado, se debe consignar el hecho que sí existen actualmente propuestas en orden a evolucionar a un sistema semipresidencial en donde se separan las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.**

### Cámara de Diputados

Una cuestión preliminar imposible de soslayar, respecto de algunos problemas a nivel del Poder Legislativo, se refiere a la necesidad primaria de resolver la problemática de representatividad y legitimidad. Esto, considerando la existencia de senadores designados y vitalicios junto con un proceso electoral binominal discutible, lo cual permite que minorías políticas tengan capacidad de decisión y, muy probablemente, sea un factor que merma tanto su capacidad de sintonía con su entorno como su prestigio institucional. Asociado a su rol fiscalizador (dimensión política de control), se da cuenta de algunas directrices relativas a los mecanismos de fiscalización relevantes para una moción de cambio y/o consideración especial.

#### *Comisiones Investigadoras*

Si bien existen numerosas posiciones favorables a incorporar a las municipalidades a la fiscalización parlamentaria por esta vía en entrevistas realizadas, es preciso señalar que esto es a lo menos cuestionable. Ello en la medida que es necesario señalar si se quiere mantener el ámbito actual de fiscalización o si se desea ampliarlo (llevándolo más allá de los actos de gobierno). Sobre esta materia, considerando que en el trasfondo se sitúa la relación Ejecutivo y Legislativo, una postura que favorezca el desborde del ámbito actual objeto de esta función exclusiva, estaría configurando una suerte de fiscalización política nacional que se contrapone a criterios de descentralización y desconcentración.

Otra cuestión no menor, respecto de lo cual es insoslayable no señalar algunos comentarios, dice relación con la problemática de la consagración constitucio-

nal de estas comisiones. Otra dimensión de análisis se refiere al principio de la legalidad en el ámbito del derecho público, que establece la imposibilidad de los órganos del Estado de actuar salvo que tengan atribución normativa expresa y previa. Es preciso establecer la pertinencia de entregar legitimidad constitucional a las comisiones investigadoras, en tanto podría constituir un aumento en la disfuncionalidad de este mecanismo en el marco de un régimen presidencial.

Por otra parte, es preciso subrayar la necesidad de entregar un marco procedimental. Primero, los diputados que conforman las comisiones investigadoras al adelantar juicios u opiniones personales sobre las diferentes materias pesquisadas, restan valor al informe final de la misma como también al ejercicio de las facultades fiscalizadoras radicada en la Cámara y no en éstas. Segundo, si bien no existe obligatoriedad de asistir para los particulares, se debiera considerar el resguardo de un debido proceso en términos de garantizar el respeto de la dignidad y derechos fundamentales de las personas que concurren voluntariamente a cooperar en el ejercicio de las labores comisionadas.

#### *Citación a Ministros de Estados*

Sobre este instrumento fiscalizador es menester señalar que se debe mantener la posibilidad de asistencia voluntaria de los Ministros de Estado tanto a las sesiones de la Cámara de Diputados como al Senado y tomar parte en sus debates. Esto, debido a que es consecuente con el sistema presidencial y el régimen de colegislación vigente. Una posición en la dirección contraria en definitiva constituiría un híbrido que no conduce efectivamente a una fiscalización eficiente. Lo anterior, dado que si no se



9 Noguera, Humberto, «El Régimen Semipresidencial: una Alternativa Viable al Presidencialismo en Chile», *Comisión Andina de Juristas-Editorial Jurídica Venezolana, Venezuela, 1993.*

tiene facultad para remover a un Ministro de Estado y, al mismo tiempo, se tiene facultad para citarlo para hacerle las preguntas inquisitorias del sistema parlamentario; se crea un hecho político grave e importante para el país, sin salida constitucional, configurando un problema serio.

#### *Solicitud de Antecedentes*

Sobre este instrumento de fiscalización sobre los actos de gobierno, es preciso apuntar que existen materias que constituyen excepción como objeto de este mecanismo: a saber, por ejemplo empresas públicas y temas de la defensa nacional. Se debe recordar que en materia de probidad y transparencia, leyes respectivas no se vertieron en la Constitución Política debido a que la excepción que permite la norma es muy amplia (tanto en materias de servicios específicos como en defensa nacional) y, además, aún no se ha dictado una ley que se refiera al ámbito de reserva de documentos. Para poder resolver la problemática anterior, se debería contar con un instrumento regulado del tipo Comisión Especial Mixta (con integrantes de la Cámara de Diputados y el Senado) a la cual se le entrega este tipo de información reservada, como los gastos reservados, todos los gastos de defensa, aquellas de empresas públicas o mayoritariamente públicas que compiten en el mercado nacional o internacional con empresas privadas. Esta Comisión Especial Mixta podría tener pocos miembros y además estar sujeta a la sanción de pérdida del cargo e inhabilitación absoluta a perpetuo para desempeñar cargos públicos, si se difunde de una u otra manera la información recabada y se prueba que fue difundida por la misma.

Desde otra perspectiva, es por esta vía que se debe apelar a la transparencia

de la actuación del gobierno. Si bien en oportunidades, la información proporcionada no es pertinente ni oportuna, no se debería caer en el equívoco de pensar que por la vía de la citación de Ministros de Estado se garantiza una mayor cantidad y calidad de información. En la práctica, en el supuesto que existiera obligatoriedad de asistir a la Cámara de Diputados para la entrega de antecedentes, los ministros dirán lo que decidan expresar de tal manera que es una pretensión ingenua estipular en un texto jurídico una cuestión que es propia de la práctica común de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Finalmente, este mecanismo de fiscalización, como está planteado, constituye una importante instancia para proporcionar información específica de interés tanto a diputados como, por su intermedio, a grupos ciudadanos.<sup>10</sup>

#### **Poder Ejecutivo:**

Desde la perspectiva del Poder Ejecutivo, en cuanto a control se refiere, se debieran fortalecer aún más los mecanismos de control interno en la Administración del Estado. Esto último, con el propósito de poder prevenir irregularidades administrativas y/o delictuales y, en definitiva, configurar un sistema de control interno que contemple criterios de revisión fundamentalmente del tipo *ex post*. Una forma de lograr ir estableciendo, desde esta mirada interna en el Ejecutivo, un Estado moderno y altamente competitivo tanto internamente como internacionalmente, debería evitar retardar peticiones, actuaciones e intervenciones como también considerar el principio de otorgar realmente mayores atribuciones a los diferentes organismos de la administración, conjuntamente con mayores obligaciones o responsabilidades frente al propio ac-

**Un Estado moderno y altamente competitivo tanto internamente como internacionalmente, debería evitar retardar peticiones, actuaciones e intervenciones como también considerar el principio de otorgar realmente mayores atribuciones a los diferentes organismos de la administración.**

<sup>10</sup> En términos generales, las propuestas señaladas es posible contrastarlas con los acuerdos vigentes al interior de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Ver Anexo.

cionar. Este es el sentido, permitiría agilizar y flexibilizar la administración en el rol emergente que tiene el Estado, de tal suerte que se constituya en un ente intermediador y armonizador de las dinámicas y papeles que cumplen diversos sectores tanto en el mercado como en la sociedad toda.

### Poder Judicial

Otra dimensión de la función genérica de control se refiere al ámbito jurídico. Sobre esta materia se debe subrayar la existencia de un grave problema en cuanto a la inexistencia de Tribunales Contenciosos Administrativos. Esta situación, con fecha reciente y durante las XXXI Jornadas de Derecho Público realizadas en la Universidad de Chile, la Comisión de Derecho Administrativo señaló:<sup>11</sup>

*Acordó, por la unanimidad de sus miembros, reiterar, una vez más, la absoluta necesidad de que Chile cuente con jueces y procedimientos especializados en materias contencioso-administrativas, como única manera de salvaguardar adecuadamente los derechos de las personas y los intereses públicos comprometidos en esos procesos.*

Mejorar la carencia de tribunales especializados en derecho administrativo, desde otra perspectiva, resolvería el uso torcido de los recursos de protección. Este mecanismo se ha usado mayoritariamente contra actos de la Administración, constituyendo la vía de control del juez sobre el Poder Ejecutivo. Se debe apuntar que este procedimiento es inadecuado debido a que se diseñó con el fin de resguardar garantías constitucionales. Dado la amplitud que se ha dado al derecho de propiedad, en términos prácticos, casi no existe hecho administrativo que no pueda afectarlo con lo cual constituye un argumento usado para

presentar libelos. Este tipo de presentaciones, por cierto, no ofrece garantías procesales ni a la autoridad recurrida, ni a los terceros interesados en la iniciativa legal; donde, además, como no existen criterios estables en materia de jurisprudencia, los tribunales de justicia proceden a dejar sin efecto los actos del Ejecutivo y enmendando órdenes de naturaleza administrativa. Sobre esto último, en muchas ocasiones en contradicción con dictámenes de la Contraloría General de la República. La formalización, ciertamente, de los tribunales contenciosos-administrativos constituyen una instancia necesaria para abrir espacios a la ciudadanía al control jurisdiccional de la administración pública.

### Contraloría General de la República

Este órgano autónomo realiza un control de tipo preventivo, radicado en la «toma de razón» de la auditoría y control del personal de la administración pública; además, realiza la contabilidad general de la nación y puede hacer efectiva la responsabilidad civil de los funcionarios públicos mediante un procedimiento llamado juicio de cuentas. Por otra parte, elabora dictámenes interpretativos del alcance de las normas administrativas, con lo cual origina jurisprudencia obligatoria para toda la administración. La dimensión de control cubierta es de tipo contable-jurídico y se subraya el hecho que este órgano llena un vacío importante desde el punto de vista del funcionamiento de la administración, los derechos de los funcionarios y administrados.

Dado lo pertinente de constituir tribunales contencioso-administrativos en el Poder Judicial, en consecuencia si ello ocurriera, sería preciso discutir la posibilidad de una disminución de las facultades de control de la Contraloría. Con ello,



<sup>11</sup> Fundación Facultad de Derecho Universidad de Chile, «La Jurisdicción Contencioso-Administrativa», Ediciones LOM, Chile, 2001.

es un escenario factible, podría quedar circunscrita a funciones exclusivas de control contable de la administración.

### Sociedad Civil

Una primera aseveración tiene que ver con el hecho que la sociedad civil es una institución gobernada, es decir, una sociedad a la que todavía no se le dan amplias y reales oportunidades para transformarse en una democracia gobernante, en una sociedad libre y autónoma. La sociedad civil debería fortalecerse, configurando los grupos intermedios que ejerzan acciones de control a nivel comunal, regional y nacional. Hoy, por la vía judicial, no tienen avenidas por donde penetrar al sistema; solamente cumplido el período parlamentario (o presidencial) respectivo se tiene la oportunidad de «fiscalizar» a través del voto y, ciertamente, al cabo de este tiempo la memoria colectiva presenta, en muchas ocasiones, falencias en cuanto a que pocos ciudadanos se acuerden de algunas situaciones cuestionables cometidas en el pasado. Además, ciertamente, no es deseable que sólo se agote la discusión ciudadana con el sensacionalismo practicado y alimentado permanentemente en los medios de comunicación.

Luego, se debiera reposicionar la educación cívica como un objeto de estudio esencial en la etapa formativa de los estudiantes, tanto desde la perspectiva de asignaturas especializadas en el aula como también a través de políticas transversales en el desenvolvimiento de la sociedad. Junto a lo anterior, sinérgicamente se debiera avanzar con mayor fuerza en la participación ciudadana, pasando a una etapa en donde los ciudadanos no sólo

sean consultados si no también sean capaces de tomar decisiones en materias que les afecten directamente. En este sentido, es preciso contar con una institucionalidad que entregue un marco formal para la participación ciudadana<sup>12</sup>, es decir, que entregue niveles mínimos de participación, una política de estimulación y, al mismo tiempo, regule su despliegue entre los diferentes actores partícipes.

Una última cuestión, relativa al supuesto sobre el cual se han señalado las directrices a seguir o discutir en el futuro, el sistema presidencial imperante es un sistema peligroso en tanto tiene implícito una trampa política debido a que el Presidente de la República tiene un cúmulo importante de atribuciones, pero si no cuenta con la mayoría en el Congreso Nacional, existe una importante posibilidad de no cumplir su programa. Luego, si se desea discutir una reforma del régimen de gobierno, se debe tener en cuenta a partir de la experiencia reciente un campo de discusión abierto en ningún caso trivial como se creía, entre las opciones institucionales parlamentarias, neopresidenciales e intermedias. En este sentido, resulta pertinente rescatar la siguiente consideración de un distinguido académico de la propia Universidad de Chile.<sup>13</sup>

*...hay que mirar con reservas el argumento que esgrime a las tendencias históricas contra la ingeniería constitucional. Es cierto que esas tendencias deben ser asumidas, pero no es menos cierto que con ese argumento se evita resolver los problemas históricos de arrastre. Precisamente, para rescatar lo mejor de una tradición presidencialista y superar los elementos críticos recurrentes derivados de nuestro presidencialismo, es que hay que reformar este régimen.*

**La sociedad civil debería fortalecerse, configurando los grupos intermedios que ejerzan acciones de control a nivel comunal, regional y nacional.**

<sup>12</sup> Esta idea fuerza se encuentra en el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, ver [www.modernizacion.cl](http://www.modernizacion.cl)

<sup>13</sup> Garretón, Manuel Antonio, «La Cuestión del Régimen de Gobierno en Chile de Hoy» en Lanzaro, Jorge, «Tipos de Presidencialismos y Coaliciones Políticas en América Latina», CLACSO, Argentina, 2001.

## BIBLIOGRAFÍA

- Allison en «*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*», Little Brown, EE.UU., 1961.
- Armstrong, M., Cowan, S. y Vickers, J., «*Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*», MIT Press, EE.UU., 1994.
- Barrionuevo, A. y Lahera, E., «¿Qué hay de nuevo en las regulaciones?: telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina», CLAD, Eudeba, Venezuela, 1998.
- Berlín, Francisco, «*El Derecho Parlamentario*», Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Breyer, S., «*Cuando y Cómo Regular los Servicios de Utilidad Pública*», Centro de Estudios Públicos, N°78, Otoño 2000.
- Burke, Edmund, «*Reflections on the Revolution in France*», EE.UU., Regnery, 1955 en Huntington Samuel, «*El Orden Político en las Sociedades en Cambio*», Editorial Paidós, Argentina, 1990.
- Cea, José Luis, «*Teoría del Gobierno*», Ediciones Universidad Católica de Chile, Chile, 2000.
- Cea, José Luis, «*El Parlamento en el Futuro del Derecho y la Democracia*», XVII Revista Chilena de Derecho, N°1, Chile, 1990.
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, «*El Estado al Servicio de la Gente: balance 1994-2000*», Chile, 2000.
- Eyzaguirre, Jaime, «*Historia de las Instituciones Políticas y Sociales de Chile*», Editorial Universitaria, Chile, 1998.
- Fuentes del Estudio de Campo: Aylwin, Arturo (Contralor General de la República), Bitar, Sergio (ex senador), Cea, José Luis (académico en Derecho Constitucional), Cumplido, Francisco (académico en Derecho Constitucional), Lorenzini, Pablo (diputado), Martínez, Gutemberg (ex diputado), Montes, Carlos (diputado), Pérez, Lily (diputada) y Zúñiga, Francisco (académico en Derecho Constitucional).
- Fundación-Facultad de Derecho Universidad de Chile, «*La Jurisdicción Contencioso-Administrativa*», Ediciones LOM, Chile, 2001.
- Garretón, Manuel Antonio, «*La Cuestión del Régimen de Gobierno en Chile de Hoy*» en Lanzaro, Jorge, «*Tipos de Presidencialismos y Coaliciones Políticas en América Latina*», CLACSO, Argentina, 2001.
- Hamilton, Alexander, Madison James y Jay John, «*El Federalista*» (1787-1788), Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Huntington, Samuel, «*El Orden Político en las Sociedades en Cambio*», Editorial Paidós, Argentina, 1990.
- Hernández, Roberto y otros, «*Metodología de la Investigación*», McGraw-Hill, México, 2000.
- Jellinek, George; «*Teoría General del Estado (1911)*», Editorial Albatros, Argentina, 1970.
- Kelsen, Hans, «*Teoría General del Estado (1932)*», Editora Nacional, México, 1965.
- Lahera, Eugenio, «*Políticas de Regulación*», I Congreso Interamericano del CLAD: Reforma del Estado y de la Administración Pública, Brasil, 1996.
- Lanzaro, Jorge, «*Tipos de Presidencialismos y Coaliciones Políticas en América Latina*», CLACSO, Argentina, 2001.
- Lijphart, Arend, «*Las Democracias Contemporáneas*», Editorial Ariel, España, 1987.
- Linz, Juan, «*Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it Make a Difference?*», Ponencia presentada al Workshop on Political Parties in the Southern Cone, organizado por el Woodrow Wilson Center, Washington DC, 1984.
- Luhman, N., «*Teoría Política en el Estado de Bienestar*», Alianza, España, 1993.
- Martínez, Gutemberg, «*Fiscalización Parlamentaria y Comisiones Investigado-*



- ras», Editorial Jurídica de Chile-Editorial Andrés Bello, 1998.
- **Montero, José y García, Joaquín**, «El Control Parlamentario», Tecnos, España, 1984 en Pedroza, Susana, «El Control del Gobierno: Función del Poder Legislativo», Instituto de Administración Pública, México, 1996.
  - **Montero, J.R.**, «Sobre la Democracia en España: legitimidad, apoyos institucionales y significados», Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, España, 1992.
  - **Nogueira, Humberto**, «El Régimen Semipresidencial: una Alternativa Viable al Presidencialismo en Chile», Comisión Andina de Juristas-Editorial Jurídica Venezolana, Venezuela, 1993.
  - **Oficina de Partes de la Cámara de Diputados**, Proyecto de Ley, Boletín «447-07».
  - **Oficina de Partes de la Cámara de Diputados**, Proyecto de Ley, Boletín «638-07».
  - **Oficina de Partes de la Cámara de Diputados**, Proyecto de Ley, Boletín «1063-07».
  - **Oficina de Partes de la Cámara de Diputados**, Proyecto de Ley, Boletín «1179-07».
  - **Oficina de Partes de la Cámara de Diputados**, Proyecto de Ley, Boletín «1191-07».
  - **Oficina de Partes de la Cámara de Diputados**, Proyecto de Ley, Boletín «1352-07».
  - **Oficina de Partes de la Cámara de Diputados**, Proyecto de Ley, Boletín «1453-07».
  - **Oficina de Partes de la Cámara de Diputados**, Proyecto de Ley, Boletín «1781-07».
  - **Oficina de Partes de la Cámara de Diputados**, Proyecto de Ley, Boletín «1840-07».
  - **Oficina de Partes de la Cámara de Diputados**, Proyecto de Ley, Boletín «2228-07».
  - **Oficina de Partes de la Cámara de Diputados**, Proyecto de Ley, Boletín «2464-07».
  - **Oficina de Partes de la Cámara de Diputados**, Proyecto de Ley, Boletín «2698-16».
  - **Pedroza, Susana**, «El Control del Gobierno: Función del Poder Legislativo», Instituto de Administración Pública, México, 1996.
  - **Pérez Díaz, V.**, «La Primacía de la Sociedad Civil», Editorial Alianza, España, 1993.
  - **Prats, Joan**, «La Reforma de los Legislativos en América Latina», Tirant Lo Blanch, España, 1997.
  - **Proyecto de Reforma y Modernización del Estado**, «Balance de Gestión 2001» en [www.modernizacion.cl](http://www.modernizacion.cl)
  - **Rapaport, David**, «A Comparative Theory of Military and Political Types» en Huntington Samuel, «El Orden Político en las Sociedades en Cambio», Editorial Paidós, Argentina, 1990.
  - **Rubio, Francisco**, «El Control Parlamentario», Revista Parlamentaria de habla Hispana, Madrid, 1985.
  - **Sartori, Giovanni**, «Ingeniería Constitucional Comparada», Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
  - **Seminario: «Proyecto de Reforma del Estado y Modernización del Estado»**, Termas de Cauquenes, 4 y 5 de octubre de 2001, organizado por la Comisión Especial del Senado y el Ministerio General de la Presidencia.
  - **Tomassini, Luciano**, «Teoría y Práctica de la Política Internacional», Lecciones: Ediciones Universidad Católica de Chile, Chile, 1989.
  - **Vitorio, di Ciolo**, «Il diritto parlamentare nella teoría e nella practica», Milán, Giufré Editore, 1987, en Berlín Francisco, «El Derecho Parlamentario», Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
  - **Von Bertalanffy, Ludwig**, «Teoría General de Sistemas», Fondo de Cultura Económica, Colombia, 2000.



# Anexo

## **Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento - acuerdos en torno a modificar el número 1) del artículo 48 de la Constitución Política de 1980 (noviembre de 2001)**

1. Fortalecer las atribuciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados.

2. Precisar que la función fiscalizadora corresponde a la Cámara de Diputados y no a sus miembros individualmente considerados.

3. Consagrar en el texto constitucional la existencia de las comisiones investigadoras.

4. Fijar en un tercio de los diputados en ejercicio el quórum necesario para adoptar el acuerdo de constituir una comisión investigadora.

5. Establecer que la investigación será reservada y que su trabajo culminará en un informe final que tendrá carácter público. En caso de no haber unanimidad, el informe contendrá tanto las opiniones de mayoría como las de minoría.

6. Contemplar la posibilidad de citar a los Ministros de Estado a las comisiones investigadoras. Por otra parte, si se tratare de temas propios de sus áreas que los parlamentarios desean conocer, se acordó enmendar el artículo 37 de la Carta Fundamental, con el objeto de facultar a las Cámaras para citar a sesiones especiales para este objeto, a las cuales los Secretarios de Estado citados estarán obligados.

7. Fijar el ámbito de competencia de las comisiones investigadoras. A este respecto, se acordó puntualizar que están sujetos a la labor fiscalizadora de la Cámara de Diputados solamente los actos de gobierno.

8. La denominación «actos de gobierno» incluye las actuaciones de las empresas del Estado, así como de aquellas en que el Estado tiene participación mayoritaria. En ningún caso, la fiscalización puede incidir en el ámbito privado, de manera que los particulares no están obligados a comparecer ante una comisión investigadora, aun cuando puedan acudir voluntariamente para aclarar determinadas situaciones.

9. Del mismo modo, se entiende que la expresión «gobierno» incluye las Fuerzas Armadas. El H. senador señor Hamilton solicitó dejar expresa constancia en relación a este punto. Se tuvo presente, sobre el particular, que ya ha habido, en la práctica, investigaciones que las afectan.

10. Por el contrario, dentro del «gobierno» no estarían incluidos los gobiernos regionales ni los municipios, respecto de cuya fiscalización hubo consenso en que debía avanzarse, en el entendido de que ella nunca podrá tener un carácter político. Sobre esta materia, el H. senador Larraín dejó constancia de que la reforma constitucional en estudio no altera la jurisprudencia habida en relación con estas instituciones.

11. Finalmente, se acordó precisar que mediante la fiscalización de la Cámara de Diputados sólo se busca hacer efectiva, las responsabilidades políticas y, en ningún caso, las de índole penal, civil o administrativa.



### **CHRISTIAN OLGUÍN ACUÑA**

Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Santiago de Chile y Magíster en Gobierno y Gerencia Pública por la Universidad de Chile. Actualmente Jefe de Carrera de Ingeniería Civil Industrial de la Universidad Tecnológica Metropolitana.

