PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO

LAS COMISIONES ESPECIALES INVESTIGADORAS EN EL DERECHO PARLAMENTARIO CHILENO

Tomo I

HERNÁN ALMENDRAS CARRASCO

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO
DIRIGIDA POR EL DR.
JOSÉ LUIS CEA EGAÑA

Santiago de Chile – Julio de 2013

A mi familia que debió sobrellevar la ausencia de muchas horas dedicadas al estudio; a la Cámara de Diputados, que me dio la oportunidad de llevar adelante esta investigación, a mi maestro y Director de la Tesis, Dr. José Luis Cea, por su infinita paciencia y por dar realidad a mis sueños, y, en fin, a todos los que debo tanto tiempo y a los cuales nunca podré compensar adecuadamente, porque el tiempo es lo único que no recobraré jamás….

I N D I C E

Abreviaturas..... 008
Introducción..... 009

CAPÍTULO PRIMERO
EL PARLAMENTO

1. El Parlamento en crisis..... 015
1.1.Realidades del Parlamento..... 019
1.2. El papel clave del Parlamento..... 021

CAPITULO SEGUNDO
DERECHO PARLAMENTARIO

1. **Introducción al Derecho parlamentario**..... 023
1.1. Pretendida autonomía del Derecho parlamentario..... 025
1.2. Principios del Derecho parlamentario..... 026
a. Publicidad de las actuaciones de las cámaras..... 026
b. Obligación de los miembros del Gobierno de asistir a las sesiones. 028
c. Derecho de los ciudadanos de hacer peticiones a las Cámaras..... 030
d. Prohibición de discutir materias que no estén en el orden del día. 030
e. Principio de mayoría..... 031
f. Sistema de votación pública..... 032
g. Independencia para hacer efectivo el poder disciplinario..... 032
h. Prohibición del obstruccionismo..... 035
i.Prohibición del mandato imperativo..... 036
j. Reglas de procedimiento..... 038
2. **Fuentes del Derecho Parlamentario** 038
2.1. La Constitución..... 039
2.2. Legislación: Ley N° 18.918, LOCCN..... 040
2.2.1. Antecedentes de su establecimiento y modificaciones..... 042
2.2.2. Estructura de la Ley..... 044
2.2.3. Ley N° 20.447..... 045
2.2.4. Proposiciones de los Presidentes de las Cámaras..... 046
2.3. Reglamentos parlamentarios..... 047
2.3.1. Concepto de Reglamento parlamentario..... 049
2.3.2. Naturaleza jurídica..... 051
2.3.3. Clasificación de las normas reglamentarias..... 052
2.3.4. Antecedentes históricos..... 053
2.3.5. Estructuras de los Reglamentos Camerales..... 054

2.3.6. Formalidades, reforma y publicación..... 055
2.3.7. Obligatoriedad de los Reglamentos..... 056
2.3.8. Aplicación e interpretación..... 057
2.3.9. Vacíos en los Reglamentos..... 058
2.4. La costumbre y las prácticas parlamentarias..... 060
2.5. Acuerdos de los Comités Parlamentarios..... 065
3. **Funciones Parlamentarias**..... 067
3.1. Función legislativa..... 069
3.2. Función representativa..... 071
3.3. Función constituyente..... 073
3.4. Función de control o de fiscalización..... 076
3.4.1. Concepto..... 078
3.4.2 Control y fiscalización..... 080
3.4.3. Facultad privativa de la Cámara de Diputados..... 080
3.5. Clases de fiscalización y agentes..... 082
3.5.1. Tribunal Constitucional..... 083
3.5.2. Contraloría General de la República..... 085
3.5.3. Fiscalización judicial..... 086
3.6. Fiscalización extraparlamentaria..... 086
3.6.1. Los medios de comunicación social..... 089
3.6.2. Los movimientos sociales..... 091
3.6.3. Fiscalización por el Defensor Público..... 093
3.5. Fiscalización o control parlamentario..... 094

CAPÍTULO TERCERO
LA FISCALIZACION PARLAMENTARIA

1. 1.1. Antecedentes históricos..... 101
1.2. La Constitución de 1925..... 103
1.3. La Constitución de 1980 107
1.4. Reforma constitucional: Ley N° 20.050..... 109
2. Instrumentos de control sobre el Gobierno..... 111
3. Las Comisiones en la CENC..... 115
4. La Comisión de Estudio de la Nueva Constitución..... 124
5. Reforma reglamentaria de 1990..... 130
6. Reforma reglamentaria de 1994..... 134
7. 7.1. Indicación de la Comisión de investigación de los Servicios de Inteligencia..... 137
7.2. Segundo trámite reglamentario..... 139
7.2.1. Quórum y competencia de las Comisiones investigadoras..... 141
7.2.2. Citación de los Ministros de Estado..... 145
7.2.3. Citación a los particulares..... 148
7.2.4. Publicidad o reserva del trabajo de las comisiones..... 150
7.2.5. La creación de las Comisiones especiales investigadoras..... 152
a) Tramitación en el Senado..... 158
b) Tramitación en la Cámara de Diputados..... 163
c) Texto final del artículo 48 (52) de la Constitución..... 166
7.2.6. Observaciones críticas a la reforma constitucional..... 168
8. Ley N° 20.447..... 169

CAPÍTULO CUARTO
LAS COMISIONES ESPECIALDES INVESTIGADORAS

1. Las comisiones especiales investigadoras en Chile
1.1. Introducción..... 176
1.2. Naturaleza Jurídica..... 180
1.3. Facultad Exclusiva de la Cámara de Diputados..... 184
1.4. Facultades Implícitas del Parlamento..... 188
1.5. Clases de comisiones investigadoras..... 190
1.5.1. Comisiones especiales investigadoras..... 191
2. Normativa Jurídica de las comisiones especiales investigadoras..... 192
2.1. Génesis de las Comisiones investigadoras 192
2.1.1. Proyecto de Acuerdo..... 192
2.1.2. Solicitud de dos quintos de los diputados en ejercicio..... 193
2.1.3. Derecho comparado 193
2.2. Composición e integración de las comisiones investigadoras..... 197
2.3. Atribuciones de las comisiones investigadoras 199
2.3.1. Personas Obligadas a comparecer..... 201
a) Ministros de Estado..... 201
b) Funcionarios públicos..... 201
2.3.2. Solicitud de antecedentes e información 202
2.3.3. Quórum..... 208
3. Competencia de las comisiones investigadoras: actos del Gobierno 209
3.1. Actos del Gobierno..... 209
3.2. Derecho Comparado..... 212
3.3. Limitaciones a la facultad fiscalizadora 213
3.3.1. Artículo 3° transitorio LOCCN..... 213
3.3.2. Organismos dotados de autonomía constitucional..... 214
3.3.3. En el acuerdo de creación..... 217
3.4. Comisiones Investigadoras y Poder Judicial..... 217
4. Constitución de la Comisión..... 219
4.1. Elección del presidente de la comisión..... 219
4.2. Aprobación Plan de Trabajo 220
4.3. Publicidad o secreto en la actividad investigadora..... 222
4.4. El rol de la Asesoría en las comisiones investigadoras 224
5. Citaciones y procedimiento..... 226
5.1. Derechos de los comparecientes..... 228
5.1.1. Personas facultadas para no comparecer..... 229
5.1.2. Asistencia de un asesor o letrado..... 229
5.1.3. Derecho de aclaración o rectificación..... 229
5.1.4. Reembolso de gastos del compareciente..... 230
5.1.5. La comparecencia como justificación..... 230
5.2. Deberes del compareciente..... 231
5.3. Incomparecencia y falso testimonio..... 232
5.4. Derecho comparado..... 234
5.5. Deber de decir verdad..... 236
6. Testimonio de los particulares 239

7. Desarrollo de la investigación..... 242
7.1. Plazo de la investigación..... 242
7.2. Extinción de la competencia..... 243
8. Informe de la Comisión..... 244
8.1. Estructura y contenido del informe..... **247**
8.2. Conclusiones y proposiciones del informe..... 248
8.3. Debate y votación..... 248
8.4. Efectos del informe..... 249
09. Análisis Comisiones investigadoras 1990-2012..... 251
10. Conclusiones........ **254**
10 Bibliografía..... **257**

ABREVIATURAS

Art.	Artículo
BSCD	Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados
BSS	Boletín de Sesiones del Senado
Inc.	Inciso
CPR	Constitución Política de la República
D.O.	Diario Oficial
D.L.	Decreto Ley
D.F.L.	Decreto con Fuerza de Ley
LOCCN	Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional
LOCTC	Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional
P.R.	Presidente de la República
RCD	Reglamento Cámara de Diputados
RS	Reglamento Senado
RCDE	Reglamento Congreso de los Diputados de España
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PPD	Partido por la Democracia
RN	Partido Renovación Nacional
UDI	Partido Unión Demócrata Independiente
PS	Partido Socialista
PRSD	Partido Radical Social Demócrata
PRI	Partido Regionalista Independiente
CONCERTACION	Concertación de Partidos por la Democracia
ALIANZA	Alianza por Chile o Coalición por el Cambio.
IND	Independientes
AAVV	Varios Autores
ed.	Edición
Ed.	Editorial

Introducción

No hoy, sino siempre, desde que Chile nace a la vida independiente y se dictan sus primeros ensayos constitucionales y tímidamente se dan también incipientes proyectos de reglamentación de las Cámaras, el Parlamento ha estado en cuestionamiento, sometiéndosele a una dura crítica desde el Gobierno, desde la población y desde la doctrina, cualquiera que sea la orientación de todos ellos.

Este marco se ha dado, por supuesto, bajo el imperio de un presidencialismo que, en algunas etapas de la historia del país, ha adquirido ribetes de híper presidencialismo o como se dado en llamarle un "cesarismo presidencial", que, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, siguió o pretendió seguir el rumbo marcado por el presidencialismo norteamericano, pero cruzado por un incesante ir y venir de dictaduras militares y de caudillismos criollos.

La hegemonía presidencial en nuestro país, quebrada solo por la corta experiencia de un seudoparlamentarismo entre 1891 y 1924 -guerra civil de por medio-, hizo necesaria la existencia de diversos instrumentos de control del Gobierno que, en la mayoría de los casos, constituyó un foco de críticas para los agentes y un desprestigio para la institución parlamentaria.

Instrumentos como las interpelaciones, los proyectos de acuerdo, la citación a los ministros, el control presupuestario, las investigaciones y otros, no lograron establecer una suerte de equilibrio de poder entre el Gobierno y el Parlamento. Más aún, la escasa normativa existente y en ciertos casos una orfandad casi absoluta, como comisiones investigadoras sin facultades e imperio formal de ninguna especie, frente a un Ejecutivo que simultáneamente crecía en hegemonía y en atribuciones, ha hecho concluir, no obstante, a la doctrina constitucional, en la inoperancia del control político, sin reparar en el hecho de que las sucesivas Cartas Fundamentales y, para qué decir, los propios

reglamentos parlamentarios no fueron capaces, sino hasta fines del siglo XX y a principios del siglo XXI, de normativizar a algunos de estos institutos.

La reforma del Reglamento de la Cámara de Diputados, en 1994, no hizo otra cosa que recoger tímidamente algunas ideas del Derecho comparado, pero sitiando a las Comisiones investigadoras en el estrecho campo de la fiscalización de los actos de Gobierno, en tanto que en el resto de los países latinoamericanos –ni que decir de Europa o de Estados Unidos- la competencia se extendía a todo asunto de interés público.

Por su parte, la reforma constitucional de 2005, fruto de una intensa negociación, marcó el reconocimiento de este instituto en la Carta Fundamental, encomendando su desarrollo a la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional. Desde ese año hasta el 2010, transcurrió un largo período de aletargada discusión de la adecuación de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional a la reforma de la Constitución.

Se perdió, por cierto, la oportunidad de contar con un fuerte y vigoroso instrumento de fiscalización parlamentaria, pues las nuevas normas difieren en poco de las disposiciones reglamentarias vigentes desde el año 1994. Al contrario, se hizo más patente la debilidad de la normativa, con excepción de la posibilidad de que una minoría calificada pudiera solicitar la creación de una comisión investigadora, pero cuyo desarrollo y toma de decisiones continúa entregado al principio de la mayoría.

Nuestra pretensión investigativa partió de la reflexión de dos supuestos fundamentales: el primero, constatar a diario la invectiva que a poco andar de la recuperación de la democracia ha sido objeto la actividad legislativa y fiscalizadora de la Cámara de Diputados, a veces, incluso, por aquellos que clamaban por su recuperación tras largos años de dictadura militar, y por medios de comunicación social de pertenencia y claros intereses con grupos económicos. Un segundo punto de reflexión es el afán académico de demostrar la enorme importancia que como instrumento de control del Gobierno tienen las comisiones investigadoras, requirentes de una sólida y efectiva legislación, que no sea simplemente la moneda de cambio de otras reformas constitucionales o legales, como ha sido hasta ahora.

En paralelo al desarrollo de esta tesis, y formando parte de él, hemos hecho un trabajo de síntesis y ordenamiento de las comisiones investigadoras que se han creado entre 1990 y 2012, para conocer ciertos antecedentes que, a nuestro juicio, caracterizan el desarrollo de su gestión, entendiendo que es difícil esperar resultados concretos de una normativa que en nada conduce a su éxito, pero que es posible demostrar, en cada caso, si ha existido interés y responsabilidad en la investigación que, en lo fundamental, busca mostrar a la

opinión pública las ineptitudes o desaciertos de los actos de gobierno, generalmente, desde las bancadas de la oposición-minoría.

La asistencia a las sesiones es un antecedente muy importante a considerar, porque permite conocer si los diputados participan efectivamente en la actividad de las comisiones y, por cierto, aportan antecedentes e iniciativas en el trabajo investigativo y en las conclusiones y proposiciones que se originan al término de la Comisión, porque, lamentablemente, en varias de ellas, se aborta el desarrollo o terminan sin emitir sus informes. No menor importancia tiene considerar la fecha en que se constituyen las comisiones y aquella en que se discuten los informes, porque en la mayoría de los casos, entre ambas instancias, habrá trascurrido un largo período de tiempo, que las hará perder interés y oportunidad. Lo anterior no significa desconocer que más relevante que las conclusiones es el desarrollo mediático de las comisiones.

Ambos trabajos, el análisis teórico de la normativa y la praxis parlamentaria en el período de la investigación, nos debe conducir necesariamente a encontrar una respuesta a la hipótesis inicial, la que deberá reflejarse en la tesis final: las comisiones investigadoras son un instrumento necesario e imprescindible de la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados que, no obstante su reconocimiento constitucional, legal y de reglamento, adolece aun de verdaderas atribuciones e imperio, especialmente para que su competencia se extienda a todo asunto de interés público de relevancia y pueda dirigir su acción a todos aquellos que tengan responsabilidad en los mismos, independientemente de su pertenecía al sector público como al privado.

Pretendemos demostrar cómo las comisiones especiales investigadoras durante casi 200 años se crearon y funcionaron en ausencia de toda normativa específica, en una orfandad reglamentaria, al amparo de las comisiones especiales y, para otros, los menos en nuestro país, como una expresión del poder implícito o como emanación del principio de autonomatividad que tienen las Asambleas Parlamentarias. Recordemos que recién en 1994 alcanzaron el reconocimiento reglamentario, su constitucionalización en el 2005, y su inserción en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional en el 2010.

La investigación principal la hemos estructurado en cuatro capítulos, que presentan el siguiente contenido:

El primer capítulo, que hemos denominado “Introducción al Derecho Parlamentario Chileno”, es un intento, atrevido quizá, de fijar algunas materias de estudio que, a nuestro entender, no han sido suficientemente tratadas por la doctrina nacional. Así, entraremos a considerar las nociones fundamentales del Derecho Parlamentario, vistas desde el campo del Derecho comparado y en

busca de su asiento en el ordenamiento jurídico nacional: léase, concepto, naturaleza jurídica, principios generales, autonomía científica, fuentes y funciones, relación con los sistemas de gobierno presidencial y parlamentario, papel de los partidos políticos, etcétera. Por cierto que nadie osaría poner en duda la capacidad e idoneidad de la poderosa bancada académica constitucionalista –para usar un término parlamentario- pero creemos que ha estado absorbida en la discusión y estudio de la nueva arquitectura institucional de nuestro país, por la cual el Derecho parlamentario ha sido visto sólo en la perspectiva de un componente más en el plano de la regulación legislativa.

En el segundo capítulo abordamos la controversia doctrinaria sobre el concepto de control y su pertinencia en los regímenes parlamentario y presidencial, y la no menos importante discusión sobre su relación y prevalencia con la facultad fiscalizadora. A continuación, nos detenemos a analizar las diversas formas de control-fiscalización que contempla el Derecho comparado, y específicamente la legislación interna de nuestro país. Así entramos a estudiar los alcances del control jurídico y su carácter necesario, el control social y electoral, como objeto a quien se dirigen especialmente las comisiones investigadoras; el control desarrollado por los medios de comunicación social, y especialmente el control político desarrollado ampliamente en la Cámara de Diputados, bajo el principio rector de la mayoría y hoy reclamado como un derecho preferente asignado a las minorías.

Lo anterior nos conduce al estudio del llamado control político parlamentario, sus agentes y naturaleza jurídica, el objeto de su actividad y su diversa realización como facultad del Parlamento y como instrumento usual y ordinario "en" el Parlamento. Por lo mismo, su relación con los partidos políticos, agentes que han venido a sustituir la voz y representación de los ciudadanos, quebrando el mandato entre elector-mandante y el parlamentario-mandatario. Con preocupación asumimos la discusión en torno a lo que se ha llamado en denominar "Democracia de partidos" y "Estado de partidos".

Terminamos este capítulo con un breve análisis de los diversos instrumentos de fiscalización que nos ofrece el Derecho parlamentario comparado y específicamente en la multiplicidad de medios que nos entrega la normativa y la praxis nacional. Nos referiremos, entonces, a la fiscalización que como facultad exclusiva practica la Cámara de Diputados, a través de la petición de información, acuerdos, preguntas o interpelaciones, tramitación legislativa y presupuestaria, intervención en la aprobación de los tratados internacionales y nombramiento de autoridades, entre otras facultades. Dentro de estos instrumentos se contiene el objeto principal de esta tesis: las comisiones investigadoras, que se desarrollará en el cuarto.

El capítulo tercero lo destinamos a abordar las comisiones investigadoras, en relación con su génesis y antecedentes históricos, específicamente y en términos muy generales en el Derecho comparado: Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia, España por el viejo mundo, y en los casos que nos han parecido más importantes dentro de América Latina: Argentina, Perú, Costa Rica, México, Brasil y Uruguay. Nuestra mirada no puede quedar circunscrita ni aprisionada en el estrecho ámbito del derecho parlamentario interno –amén de su escaso desarrollo- sin recurrir forzada y felizmente al amplio horizonte que nos brinda el Derecho comparado. Buscaremos que en cada materia que abordemos, especialmente en el capítulo quinto, mirar hacia la norma externa, que por años, experiencia, dedicación y estudio nos ofrece un camino para fortalecer el control parlamentario en Chile.

En el caso de Chile, planteamos para el efecto de abrir una discusión más profunda, la efectividad que, desde los albores de nuestra independencia y hasta el año 1994, la Cámara de Diputados desarrolló su función fiscalizadora, haciendo uso de su facultad autonormativa o del poder implícito que se reconoce a las Asambleas Parlamentarias, o bien lo hizo al amparo que le brindaba la constitución de las comisiones especiales y, en un extremo de la doctrina, en una absoluta ilegalidad.

Daremos una somera mirada a los principales cuerpos constitucionales que se ha dado nuestro país, 1828, 1833, 1925 y 1980, a los principales Reglamentos de la Cámara de Diputados de 1846, 1904, 1926, 1973, 1994 y posteriores, a la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y a los proyectos de regulación legal y constitucional de la fiscalización parlamentaria, y dentro ella, la práctica de las Comisiones investigadoras, que constituyen el marco dentro del cual se han desarrollado durante 200 años.

En forma especial nos detendremos en la modificación del Reglamento de la Cámara de Diputados en 1994, que por vez primera reguló formalmente las comisiones investigadoras, y la reforma constitucional del 2005, que les dio sede constitucional. Proseguiremos en esta parte, con la larga e injustificada discusión de la modificación de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional para adecuar la normativa de ésta con la Carta Fundamental, que se concretó finalmente en la dictación de la ley N° 20.447.

Por último, en el capítulo cuarto buscaremos realizar un estudio más exhaustivo sobre la regulación jurídica de las comisiones investigadoras en nuestro ordenamiento, en sus tres instancias históricas fundamentales: la regulación reglamentaria de 1994, la reforma constitucional de 2005 y la adecuación normativa de 2010. Buscaremos hacer claridad sobre su naturaleza jurídica, creación, quórum, aprobación y, en general, a toda la mecánica interna de su actividad y desarrollo investigativo. Especialmente, pretendemos indagar

sobre su objeto, límites, comparecencia y situación de los particulares. Nos importa también en este capítulo, considerar la relación y diferencias de la actividad de estas Comisiones con la que desarrolla el Poder Judicial.

Como parte integrante de esta investigación hemos hecho un apretado resumen de las Comisiones de investigación parlamentaria creadas entre los años 1990 y 2012. Nuestro propósito original era realizar un estudio que abarcara los años anteriores al quiebre institucional de 1973. Lamentablemente, la memoria histórica de la Cámara de Diputados está aún dispersa en cajas y estanterías, en la silenciosa espera de una decisión administrativa y política que permita rescatar, sistematizar y conservar esta parte de la historia de Chile contenida en su actividad legislativa, representativa y controladora.

En el resumen de las comisiones nos abocamos a estudiar los antecedentes de su creación, composición, asistencia de los diputados y comparecientes, relación de los antecedentes que fundamentan su creación, términos principales de sus informes, consideraciones, conclusiones y proposiciones, como asimismo de aquellas que no se constituyeron o concluyeron sus mandatos o que, habiéndolo hecho, sus conclusiones no fueron conocidas por el Plenario. Buscamos en esta parte de la investigación rescatar una serie de antecedentes contenidos en su praxis, que nos permitan hacer propuestas para hacerlas más operativas y eficientes, en las profundas y urgentes modificaciones que requiere su regulación.

En las conclusiones de la tesis, esperamos confirmar la hipótesis inicial sobre la importancia que asignamos a las comisiones especiales investigadoras como instrumento necesario e insustituible en el control de la acción del Ejecutivo, cada día más desbocado de la tríada constitucional, en palabras de Pereira-Menaut.

1. EL PARLAMENTO EN CRISIS

Resulta un lugar común y hasta repetido hablar de la crisis del Parlamento, no así de la crisis de los sistemas de gobierno. Artificialmente separamos la *tríada* constitucional para presentar a las Cámaras como el paradigma de la ineficiencia y del fracaso de la democracia. La historia de Chile, desde la constitución de la Primera Junta de Gobierno y de su Primer Congreso, a través de dos siglos, muestra el tránsito desde una representación limitada y censitaria a un sistema actual de amplia cobertura electoral. El Congreso chileno, uno de los más antiguos del mundo, exhibe sólo dos quiebres en su vigencia democrática, y ambas emanadas de golpes militares. Si se revisa el desenvolvimiento constitucional estaremos contestes en que la presencia del Parlamento fue siempre una constante en el aseguramiento de un proceso democrático. No se puede desmentir las demasías en que incurrieron los parlamentarios en algunos períodos, especialmente en el seudoparlamentarismo que trascurre entre 1891 y 1925, pero de ahí a suponer una permanente crisis, significaría que el país, como un todo, viviría igual crisis, y que el Gobierno y los electores-mandantes han pecado de absoluta ceguera política.

Pérez Royo sostiene que la "supuesta crisis del parlamentarismo, descansa sobre un mito sin consistencia, puesto que no ha existido nunca en parte alguna un Parlamento que sirva de canon con el que juzgar a los Parlamentos realmente existentes, como tampoco ha habido una edad de oro parlamentaria respecto de la cual se haya ido produciendo un deterioro paulatino y progresivo"[1]. Santamaría Ossorio hace notar su escepticismo cuando se habla de crisis del Parlamento y afirma que, se trata de "un tema escurridizo y delicado, ya que por más que se habla de ella no siempre está claro de qué crisis se trata, ni cuáles son sus manifestaciones ni mucho menos se concretan y especifican siempre de manera suficiente y diferenciada sus causas y consecuencias"[2].

[1] Citado por Gude Fernández en *Las comisiones Parlamentarias de Investigación*, Ed. Universidad Santiago de Compostela, España, 2000, págs. 11-14.

[2] SANTAMARÍA-OSSORIO, Julián: "El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después", en *Revista de Estudios Políticos,* Centro de Estudios Constitucionales, núm. 84, 1995, págs. 9-25.

En términos similares, López Guerra[3], advierte:

> *"La proclamación de que la situación moderna de los parlamentos supone una desviación –podría decirse incluso, una degradación- respecto de una situación ideal y original, un pasado mítico que caracterizó a los parlamentos y al que, si se quisiera recuperar la esencia de la institución, habría que volver a un pasado caracterizado por la autonomía del parlamentario individual, no mediatizado por la presencia de los todopoderosos partidos políticos; en suma lo que se ha designado como la centralidad política del Parlamento. Se trataría de establecer la existencia de un pasado parlamentario que se configuraría como un pasado perdido, y que aparecería como un paradigma o punto de referencia a la hora de pretender recuperar la esencia y la naturaleza de la institución, frente a pretendidas desvirtuaciones producidas a lo largo del siglo".*

Sin embargo, ha historia nos muestra que esa época dorada del parlamentarismo probablemente nunca ha existido, no sólo en Chile, sino que en ninguna parte del mundo, salvo en los primeros meses posteriores al término de una dictadura en que las esperanzas siempre se cifran en la recuperación de la democracia y el Parlamento. No queremos ser pesimistas, pero creemos que el Parlamento está condenado indefinidamente, sin posibilidad de recurso alguno, a sobrellevar sobre sí el estigma de considerársele un órgano privilegiado, con derechos más que obligaciones, con privilegios irritantes a la luz de la situación general del país, sin que le conceda por la población, más concretamente por quienes generan la opinión pública, un análisis ponderado e inteligente del trabajo que desarrollan. Es el blanco perfecto en cualquier situación en que se enfrenten los intereses divididos del país: para el empresario sus acciones pondrán en tela de juicio el Estado de Derecho y el orden constitucional económico; los trabajadores, desde la otra ribera, resentirán que los parlamentarios no han sabido defender con entereza sus pretensiones, ignorando que en un régimen presidencialista como el chileno, sus mandatarios son los hermanos pobres en el trabajo legislativo.

Hace varios decenios Karl Schmitt aseguraba que estamos en presencia de una crisis global del Parlamento, que equivaldría a una crisis más amplia, la de la democracia parlamentaria, que, a nuestro entender, no sería tan diferente a la crisis del Parlamento en el sistema presidencial. Es un hecho indesmentible de la causa que el Parlamento ha perdido su protagonismo político que hoy detenta

---

[3] LÓPEZ GUERRA, Luis: "Organización y funcionamiento del Parlamento del Futuro", en *El Parlamento del siglo XXI*, *VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos,* Frances Pau i Vall (Coordinador), Ed. Tecnos, Madrid 2002, págs. 29-33.

el Poder Ejecutivo, los partidos políticos y los medios de comunicación. Ello se debería no solamente a una pérdida de la legitimidad, sino también a las deficiencias de funcionamiento inherentes a un órgano complejo y numeroso, incapaz de responder a las necesidades de una sociedad en perpetuo movimiento y desarrollo. Incluso, el producto por excelencia del Parlamento, la ley, habría perdido su posición central en el ordenamiento, y sus mismas características de norma general situada en la cúspide del ordenamiento.

Si analizamos el dogma indiscutido de la separación de poderes, veremos que ha perdido toda legitimidad y vigencia por el desmesurado crecimiento del Ejecutivo", y el consiguiente decaimiento del legislativo. Para Pereira Menaut este "gigantismo del ejecutivo significó gigantismo de la administración, que lo invade todo y que lleva a cabo funciones no sólo ejecutivo-administrativas, sino también funciones materialmente legislativas y judiciales"[4]. Como lógica consecuencia, ello ha producido un general decaimiento del legislativo. Las asambleas han quedado muy sometidas a los gobiernos, particularmente en los sistemas parlamentarios, pero nada distinto a lo que acontece en los poderosos regímenes presidenciales.

Distinto es reconocer que los Parlamentos, al igual que todas las instituciones del Gobierno, requieren de una continua redefinición y adaptación, en su estructura y funciones, para enfrentarse a las exigencias y desafíos del cambio social y político. Pocos pueblos en el mundo –si se llegara a encontrar alguno- no se mostrarían ávidos de cambios, porque el hombre y su organización política, social o económica, vive una continua necesidad de renovación. Ahora bien, en ese sentido, todas las instituciones del Estado estarían en permanente crisis. Bastaría hablar hoy de la discusión que se ha instalado en el país respecto del sistema electoral, de la calidad de la educación, de la seguridad pública, de la puerta giratoria de la justicia, y de otros tantos temas. Como nos señala Cea Egaña[5] "el discurso crítico del Parlamento sostenía que este no era –como se pretendía- el foco de discusión transparente y argumentada ni de libre elaboración de decisiones racionales, pues sus miembros carecían de la preparación indispensable, eran meros delegados obedientes a las órdenes de partidos o se mezclaban en conflictos de intereses con secuela de corrupción"[6].

No podría entenderse la negativa a aceptar o poner en duda siquiera que el Parlamento, entendido como una institución y no separada en sus distintos componentes, sobrevive a pesar de su crisis. Significaría que como toda institución, llámese iglesia, club deportivo, partido político, u otra organización

[4] PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos: *Lecciones de Teoría Constitucional,* Editorial Colex, Madrid, 1997, págs. 144 y ss.

[5] CEA EGAÑA, José Luis: "El Congreso en la historia y futuro de Chile", en *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile*, vol. I, N° 1, diciembre de 1990, pág.14.

[6] CEA EGAÑA, José Luis: "El Congreso ……., pág. 14.

integrada por seres humanos, esté libre de imperfecciones o limitaciones que requieran la adopción de nuevas perspectivas sobre el papel que desarrollan.

Pero tampoco es aceptable pensar que las falencias que muestra el Parlamento son la consecuencia exclusiva de un mal diseño y funcionamiento de su estructura jurídica, de la mediocridad de sus parlamentarios o de la ineficiencia de sus funcionarios, como si fuera una isla dentro del país, a la cual no la alcanzan el sistema político que lo rige, la cultura de su pueblo o la inoperancia de sus órganos y gobernantes. Empero, hay que reconocer que hoy, más que nunca, en una sociedad absolutamente tecnificada, en que el conocimiento se difunde con extraordinaria rapidez por una multiplicidad de medios, parece ser que las fórmulas legislativas ya no responden a los tiempos y exigencias de la ciudadanía, que no quieren esperar el mañana que a veces nunca llega, enmarañada en discusiones interminables, empates políticos o en decisiones unilaterales de la autoridad ejecutiva. La crítica, entonces, de tanto repetirse, por injusta que sea, termina por traspasarse al subconsciente colectivo[7]. La desaprobación también la practican, a veces en forma más violenta, los movimientos sociales y quienes aspiran a representarlos sin conocer el verdadero papel que cumple el Parlamento en un sistema presidencial que lo asfixia en sus residuales atribuciones.

[7] En un trabajo elaborado por el investigador David Vásquez, de la Biblioteca del Congreso Nacional, sobre la base de una serie de sondeos realizados por diversas instituciones y empresas, tales como Centro de Estudios Públicos, la empresa Adimark, la consultora Geminis, Sociología de la Universidad Católica y los del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), se muestra el rápido cambio que experimenta la población en su visión del Congreso Nacional. En junio de 1990, en una calificación de instituciones, el Parlamento es calificado con 5.0, y la mayor calificación la obtiene la Iglesia Católica con 5.45. En 1991, cuando se pregunta a la gente por aquellos sectores que concitan mayor confianza ciudadana los senadores y diputados presentan el 19% frente al 43% de la Iglesia. En 1994 en una Encuesta del Instituto Nacional de la Juventud, consultados los jóvenes sobre el grado de confianza en las instituciones, los senadores y diputados alcanzan las siguientes cifras: mucha: 2.8, algo: 38.7, nada: 58.2. En 1995, recién pasados cinco años de la vuelta a la democracia, según una encuesta de BBDO Chile S.A., sobre la evaluación de la labor de los parlamentarios, de 631 entrevistados, un 79% la califica como regular o mala. Adimark, en una encuesta de 1996, para determinar el papel que están jugando diversas instituciones en la marcha económica del país, los empresarios asignan un 92,7% al Banco Central y al Congreso un 6.2%. En cuanto a la confianza en las instituciones políticas y sociales, una encuesta de Barómetro CERC, en julio de 2002, da un 57% a las radios y el 12% al Senado y el 11% a la Cámara de Diputados, que sólo logran aventajar a los partidos políticos que presentan el 4%. Respecto a los parlamentarios y los partidos políticos, la relación directa entre ambos actores es de una evidente interacción y dependencia, explica que ambas instituciones compartan tan baja evaluación, que al 2012 se han hecho aun más críticas. Ver Biblioteca del Congreso Nacional, Departamento de Estudios, extensión y publicaciones: "El Congreso Nacional en las encuestas de opinión pública 1990-2002". Depesex/BCN/ serie estudios, año XII, N° 271, Santiago, noviembre de 2002.

1.1. Realidades del Parlamento.

En este contexto, compartimos con Martínez Elipe la visión sobre las "realidades"[8] del Parlamento, que requieren que ellas sean reconocidas por sus actores y por la comunidad, de manera de hacer viable la adopción de reformas que lo devuelvan a su centralidad.

a) La consolidación del papel determinante de los partidos en el funcionamiento de los parlamentos, con la consiguiente pérdida del papel de los parlamentarios, considerados en su individualidad.

b) Predominio del Ejecutivo en la planificación y diseño de la acción legislativa del Parlamento[9], así como en todo lo concerniente a la actividad general del Parlamento, a través de los contactos entre Gobierno y mayoría parlamentaria, y la dirección de ésta por aquél. Indudable que se ha perdido el concepto de división de poderes y más cercanamente el principio de colaboración entre estos. Una materia de tanta importancia como es la fijación de las "urgencias" para el estudio y despacho de las iniciativas legales está en manos del Ejecutivo y no en las Cámaras legislativas.

c) Producción cada vez más masiva de normas que repercuten en la calidad de producción parlamentaria, y en la pérdida de "calidad legislativa". Es un fenómeno que se ha conocido como de "inflación legislativa", que se ve agravado en el caso de Chile por la casi inexistente asesoría de los parlamentarios y por el secretismo que tiene el Ejecutivo de los estudios y antecedentes que logra en la etapa de evaluación prelegislativa.

d) Estrecha conexión entre el Gobierno y la mayoría que se ha traducido, en la práctica, en la desaparición y el debilitamiento de los mecanismos y formas clásicas de control, ejercido por la minoría sobre el gobierno en sede

[8] No sobra decir que Martínez Elipe junto con Santaolalla López y otra extensa lista de Letrados españoles (equivalentes a los Secretarios de Comisiones del Congreso de Chile) son grandes estudiosos del Derecho Parlamentario y a su haber tienen una muy abundante bibliografía. Así se puede entender el respeto que los parlamentarios de ese país sienten por los funcionarios, que gozan de una amplia libertad académica, aun en la dura crítica que puedan formular al trabajo legislativo.

[9] Edgardo Boeninger, de amplia experiencia en el Ejecutivo y como senador, sostiene que el "presidencialismo vigente otorga al jefe de Estado la iniciativa exclusiva en materias que son de natural interés y potencial iniciativa de partidos y parlamentarios, como son los ingresos y gastos estatales, la creación de empleos públicos, la seguridad social, la administración financiera del Estado, el endeudamiento público, incluido el de las empresas del Estado, y otros. De particular relevancia es su control de la ley anual de Presupuestos, en que el Parlamento sólo puede reducir gastos…..". Ver Boeninger, Edgardo, "Relaciones entre Partidos, Gobierno y Parlamento en el sistema presidencial chileno" en *Reforma a los partidos políticos en Chile*, Santiago, PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Poyectamérica y Cieplan, Santiago, 2008, pág. 192.

parlamentaria, que resulta incomprensible en un concepto de fiscalización política.

e) La presencia masiva de los medios de comunicación social y la pérdida de credibilidad y centralidad del Parlamento ha determinado que "el auténtico foro de confrontación política y el lugar de discusión entre alternativas de gobierno" se haya trasladado a los periódicos, a la radio y a la televisión, o a las nuevas formas de interacción (*twitter*, *internet, facebook* y otros).

f) "Erosión en el sentimiento de aprecio e identificación popular con la institución parlamentaria", como se refleja en los sondeos de opinión. En Chile, como al parecer sucede en los demás países, el Parlamento se sitúa entre las instituciones menos conocidas y estimadas por los ciudadanos[10].

g) La falta de consideración sobre la actuación de los parlamentarios en la sede del Congreso, tanto a nivel del Plenario como en comisiones. La gente que concurre al Congreso, sea en calidad de invitada o simplemente a presenciar las sesiones se lleva una pésima impresión al ver que, en muchos casos, se percibe una inasistencia notoria, una despreocupación frente al tema que se discute y una indiferencia hacia el parlamentario que hace uso de la palabra. En comisiones, el uso de los celulares y otros aparatos electrónicos[11], las ausencias injustificadas y el incesante entrar y salir de los comisionados, motivan una sensación de disgusto y de malestar de las autoridades e invitados que asisten a sus sesiones.

h) Sin embargo, más allá de todas las críticas que pueda merecer el trabajo del Parlamento, no puede soslayarse que éste ha sido el blanco preferido de los embates en contra del sistema político, como si fuera el único responsable de todos los males que afectan al país.

¿Lo anterior significa, por otra parte, que la sociedad no tiene responsabilidad alguna en la situación que vive el Parlamento? Cuando uno ejerce su opción en los procesos eleccionarios ¿se pregunta qué principios, valores o intereses representan los candidatos o las respuestas las encuentra más cómodamente en la propaganda y en la mediatez de los mensajes? Bastaría

[10] Según los datos entregados en la Encuesta Adimark, de abril 2012, se intensifica el rechazo ciudadano hacia el Congreso Nacional. Las Cámaras obtienen su nivel de aprobación más bajo en los últimos dos años: un 16% aprueba a la Cámara de Diputados y un 17% aprueba el Senado, en un mes que, entre otras cosas, se discutió una polémica alza de las asignaciones de los parlamentarios. En la encuesta del mes de octubre de 2012, el 23% aprueba a la Cámara de Diputados y un 27% aprueba al Senado. mientras que el rechazo a ambas Cámaras se mantiene en torno al 60%.

[11] Anteriormente se tuvo que tomar la decisión de bloquear el uso de los celulares en la Sala. No hay duda que una medida similar debía tomarse en el trabajo de las Comisiones.

una mirada muy somera al espectro de representación política, comunal y nacional, para saber cuál ha sido nuestro grado de racionalidad al ejercer el tremendo poder que es el derecho a elegir. No pretendamos que nuestros parlamentarios sean lo que idealmente ambicionamos, si en la práctica poco o nada nos importa el quehacer político; peor aún, si no ejercemos el derecho a votar y a representar[12]. No resulta lógico ni coherente culpar y hacer responsable solo al sistema político que nos rige, si entregamos un mandato a personas que no tienen capacidad e idoneidad para representarnos.

2.2. El papel clave del Parlamento.

Todas estas situaciones que se han manifestado aceleradamente en la etapa actual, no son dificultades insalvables que pongan en tela de juicio la concepción o existencia del Parlamento como órgano determinante en el sistema democrático. Giuseppe de Vergottini entiende que aunque la doctrina de la separación de poderes continúa siendo adoptada por las constituciones, poca relación tiene con la existente en el Estado liberal. Por ello prefiere hablar de *"colaboración generalizada"*[13]*,* que es seguido en los ordenamientos de Australia, Canadá. Nueva Zelanda y algunos Länders alemanes. En períodos de anormalidad constitucional, cuando se prescinde del Parlamento, la gente valora más profundamente la necesidad de contar con este órgano de representación política. Y en períodos de normalidad institucional, cuando los postgrados y experiencias empresariales privadas no son bastantes para dar un buen gobierno, se termina recurriendo a la experiencia de los políticos.[14].

El Informe Parlamentario Mundial elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo[15], indicó que "la confianza de los parlamentos de África, Asia Oriental y la Unión Europea no supera el 40 por ciento, mientras que en Europa Oriental y América Latina bordea el 15 por

[12] En las elecciones municipales celebradas en octubre de 2012, de un padrón de 13 millones 388 mil votantes, sólo concurrieron a las urnas un poco más de 5 millones 426 mil personas. En cifras cerradas la abstención del 60% marca la primera elección con voto voluntario, la más alta desde el regreso a la democracia.

[13] VERGOTTINI, Giuseppe de: *Las transiciones constitucionales* (traducción de Santiago Perea Latorre), Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, págs. 80-82.

[14] En gobiernos de la Concertación y en el actual de la Alianza, diputados y senadores abandonaron su representación parlamentaria para encabezar ministerios, entregándole la facultad de su reemplazo a las directivas políticas, sin mediar consulta o decisión alguna de quienes los habían elegido.

[15] *Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*, publicación de las Naciones Unidas, abril 2012. Ver *ww.ipu.org/pdf/publications/gpr2012.*

ciento, que se debe a los escasos espacios de participación de la ciudadanía y la falta de representación de las demandas de la sociedad civil". Señala el PNUD que el Parlamento ha perdido representación en la intermediación entre los ciudadanos y las instituciones. El desafío de estos tiempos para el poder legislativo es adaptar las respuestas institucionales y las herramientas de representación parlamentaria, para conciliar mejor las nuevas demandas sobre todo provenientes del ámbito local con las otras opciones del parlamento.

Conscientes de los problemas que enfrenta el Parlamento, que en ningún caso implican una crisis terminal, se plantea la necesidad de enfrentarlos y de producir los cambios necesarios en la organización y funcionamiento del Parlamento, que no solo puedan constatarse al interior de las Cámaras, sino que impliquen una nueva percepción por la ciudadanía. Se debe partir de la base que el Parlamento es el gran foro de discusión y de encuentro de distintas ideas y posiciones, en que aun con las limitaciones del sistema electoral actual, están representados la mayoría de los partidos políticos, y que enfrente de él está el Gobierno, cuya representación y legitimidad democrática está limitada a la alianza o concertación que tengan dos o más partidos.

Respecto de los reproches que se le hacen al Parlamento en su función legislativa, cabe hacerse cargo de las deficiencias que presenta en la tramitación de los proyectos, en el abuso de la discusión -a veces estéril y repetida-, en la presentación de iniciativas de claro fin mediático que tras su ingreso pasan a engrosar los archivos de comisiones, y especialmente en la renuencia a provocar reformas reglamentarias que simplifiquen y agilicen el despacho de los proyectos. Desde la perspectiva de la función de control, se presentan innumerables posibilidades que le den eficacia jurídica y no solo mediática a sus diversos instrumentos; reconociendo que la fiscalización es tarea que le incumbe prioritariamente a las minorías por sobre la alianza que se establece entre el Gobierno y las mayorías, para hacer frente a la responsabilidad política difusa que en los hechos se transforma en una irresponsabilidad institucionalizada.

En resumen, se debe recrear la empatía de la ciudadanía con el Parlamento, en la conciencia de que sus representantes adquieren un poder que deben ejercer en el marco del mandato conferido, que los inhabilita para quebrantar esta relación por su sola voluntad y no les permite adjurar de los principios o ideas que invocaron para su elección.

CAPÍTULO SEGUNDO.

INTRODUCCIÓN AL DERECHO PARLAMENTARIO.

Como en todas las instituciones del Derecho, no es terreno pacífico dar un concepto de Derecho parlamentario, que logre contemplar sus elementos principales partiendo de la centralidad del Parlamento. Santaolalla lo conceptualiza como "el conjunto de normas y de relaciones constituidas a su amparo, que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho"[16]. El propio autor explica que en este concepto busca eludir una concepción formalista que no pueda aplicarse a una realidad tan rica de elementos políticos como es la vida parlamentaria.

En la actualidad, el Parlamento presenta una gran complejidad en sus funciones y en su organización que obliga, en palabras de los Alonso de Antonio, a tener presente, una pluralidad de normas, instituciones y elementos que en su conjunto se materializa en el derecho parlamentario. Sin mayores pretensiones han dicho que "el Derecho parlamentario es simplemente aquella parte del Derecho constitucional que se ocupa del análisis de lo referente al Parlamento"[17]. Se trataría, entonces, del derecho específico para el Parlamento más que el derecho del Parlamento, con lo cual se pone el acento en la regulación jurídica del Parlamento**.**

Berlín Valenzuela nos indica que en la designación de Derecho parlamentario se abarca todas las instituciones legislativas que existan en el mundo, cualquiera que sea el nombre con que se les conozca en cada uno de los países y cualesquiera que sean las funciones que desarrollen[18]. En un concepto

---

[16] SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, pág. 16.

[17] ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y Ángel Luis: *Introducción al Derecho Parlamentario*, Ed. Dykinson, pág. 21.

[18] BERLÍN VALENZUELA, Francisco: *Derecho Parlamentario*, Ed. Fondo de Cultura Económica S.A., México, 1993, pág. 22. A título meramente enunciativo podemos señalar las

restringido, considera al Parlamento como una institución que tiene como fin primordial elaborar leyes para regir la vida de un país. Y así lo señala: "conjunto de normas que a sí mismo se da este órgano para regular su propia actividad, considerando una serie de reglas consideradas *interna corporis*, con lo que se destaca solamente su aspecto adjetivo y procesal"[19]. En esta misma perspectiva restringida se sitúa el concepto de León Duguit para quien el Derecho parlamentario es "el conjunto de disposiciones que por vía general determinan el orden y el método de trabajo de cada Cámara".

En un sentido amplio, Berlín Valenzuela destaca que no se pueden ignorar "los principios y valores que en la institución se representan ni las interacciones que se producen con los otros poderes y con los diversos agrupamientos de la sociedad"[20]. Para el Derecho parlamentario es importante considerar el papel que juegan los partidos políticos en la orientación del gobierno, en los procesos electorales y, en general, de qué manera influyen en las grandes decisiones del país. El concepto de Vincenzo Micelli, se encuadra en este enfoque al decir que el Derecho parlamentario es "el conjunto de las relaciones político jurídicas que se desarrollaban al interior de una asamblea política, o entre las asambleas políticas existentes en un Estado, entre ellas y los otros poderes públicos y, por lo tanto, normas que formulan y regulan tales relaciones y la ciencia que las estudia".

Esta concepción del Derecho parlamentario es rechazada por Martínez Elipe[21], para quien no es posible considerar el Derecho parlamentario solo como un conjunto de normas destinadas a regular los trámites legislativos, porque constituye una "ordenación garante de la libertad a cuyo aseguramiento han de contribuir las decisiones políticas parlamentarias". Así, define el Derecho Parlamentario como el "complejo de relaciones que mantienen entre sí las fuerzas con representación parlamentaria, en las materias propias de la competencia del Parlamento; las de sus dos Cámaras, en su caso, y las de aquél con los demás centros institucionales del poder; así como el conjunto de normas relativas a la composición, organización y funcionamiento de las Cámaras y las

---

siguientes denominaciones: Parlamento en Inglaterra, Congreso en los Estados Unidos, Chile y Perú, Congreso de La Unión en México, Cortes en España, Dieta en Japón, Parlamento Federal (Bundestag) en Alemania, Asamblea Nacional en Francia, Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba, etc.

[19] BERLÍN VALENZUELA, Francisco: *Derecho Parlamentario*, Ed. Fondo de Cultura Económica S.A., México, 1993, pág. 22.

[20] BERLÍN VALENZUELA, Francisco: *Derecho* …., pág. 28.

[21] MARTÍNEZ ELIPE, León: "Dimensionalidad del derecho y concepto del derecho parlamentario", *Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario,* Vol. II, Madrid, Congreso de los Diputados, 1984, págs. 416 y ss.

que definen y regulan tales relaciones, dirigidas a establecer un orden de convivencia conforme a los valores reflejados en la constitución"[22].

Una definición clásica, simple y de fácil comprensión de los elementos fundamentales es la que entrega del jurista uruguayo Justino Jiménez de Aréchaga[23], al decir que el Derecho parlamentario es "la rama de la ciencia jurídica que investiga los principios a que deben ajustarse la constitución y procedimientos de las asambleas legislativas", que sólo ha sido criticada, según Horacio Gentile, porque más que hablar del Derecho parlamentario como una rama jurídica debió decir "rama del derecho constitucional"[24]. Por su parte, Bidart Campos, define el Derecho parlamentario como aquel que "estudia la constitución, los privilegios y el funcionamiento de los cuerpos parlamentarios". Esta definición ha sido criticada, porque no comprende la estructura del órgano, el sistema de elección de sus miembros, la duración de los cargos y otras materias afines.

1.1 Pretendida autonomía del Derecho parlamentario.

Enfrentados a su estudio, el primer cuestionamiento que nos hacemos es si es posible hablar con propiedad de Derecho parlamentario o si, por el contrario, sea esta expresión un intento pretencioso de dotar de una imposible autonomía a un conglomerado de normas y actos que no pueden entenderse más que en el marco del Derecho Constitucional. En palabras semejantes Santaolalla[25] se pregunta sobre la existencia del Derecho parlamentario como rama jurídica dotada de principios y caracteres específicos, dotada de la necesaria autonomía que le dan una especial fisonomía. Reconocerle esta especial característica no significa desconocer su profunda relación con el Derecho constitucional, del cual extrae gran parte de sus disposiciones y principios. Además, el Derecho parlamentario sólo puede concebirse en un Estado de Derecho, en que se respeten las garantías individuales y sociales.

Empero, esta pretendida autonomía del Derecho parlamentario si bien puede sostenerse en el Derecho público europeo, es difícil asumirla entre nosotros, si se le compara con el desarrollo de otras ramas del Derecho privado o público, especialmente por la limitación de su estructura jurídica, de su

---

[22] MARTÍNEZ ELIPE, León: *Introducción al Derecho Parlamentario*, Ed. Aranzadi S.A., Navarra, 1999, pág. 379.

[23] JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino: *El Poder Legislativo*, Montevideo, 1906, T. II, pág. 9.

[24] GENTILE, Jorge Horacio: *Derecho Parlamentario Argentino*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, pág. 18.

[25] SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, pág. 13.

jurisprudencia constitucional, aún en pleno desarrollo, y por la escasa doctrina que lo fundamenta. En este sentido, preferimos mirar al Derecho parlamentario como integrante del Derecho constitucional, con características y normativa especial, pero que aún no le permiten caracterizarse como un derecho autónomo en la forma que plantea Santaolalla, a pesar de la pecularidad de su objeto y contenido.

1.2. PRINCIPIOS DE DERECHO PARLAMENTARIO

Siguiendo a Biscaretti di Ruffia[26] podemos afirmar que al igual que otras disciplinas, el Derecho parlamentario contiene múltiples normas reglamentarias que complementadas por algunos artículos de la Constitución, de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y de otras fuentes, determinan el funcionamiento interno de las Cámaras, de las cuales es posible extraer algunos "principios esenciales". En Estados Unidos, la Sociedad Norteamericana de Secretarios de Asambleas Legislativas sostiene que frente a los vacíos legales, en ausencia de reglas prescritas por el propio organismo para regular su procedimiento y tratándose de cuestiones de procedimientos no previstos en normas o estatutos, pueden aplicarse las reglas y "principios parlamentarios comunes"[27], llamados también "principios parlamentarios usuales". Respetando la terminología del autor, sin embargo, preferimos hablar de principios parlamentarios, cuyos fundamentos intentaremos aplicar a nuestro incipiente Derecho parlamentario.

1.2.1. 1. La publicidad de las actuaciones de las Cámaras

Este principio hace que el trabajo de las Cámaras exhiba en general una meritoria transparencia, exceptuándose solo algunos actos en los cuales las Asambleas deciden expresamente reunirse en sesión no pública, generalmente para tratar cuestiones de carácter interno, como son las sesiones de la Comisión de Régimen Interior o las reuniones de Comités (Grupos parlamentarios en el Derecho comparado) o bien que se trate de sesiones secretas o de las partes secretas de una sesión, los informes y otros documentos de que en ellas se dé

[26] BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: *Derecho Constitucional*, traducción al castellano de Pablo Lucas Verdú, Ed. Tecnos, S.A., Madrid, 1973, págs. 372 a 376.

[27] SOCIEDAD NORTEAMERICANA DE SECRETARIOS DE ASAMBLEAS LEGISLATIVAS: *Manual de Mason sobre Procedimiento Legislativo* (traducción al castellano de Emilio Bernal Labrada), Editor Mario Correa Saavedra, en colaboración con la Conferencia Nacional de Asambleas Legislativas Estatales, Washington, 1995.

cuenta y que tengan tal carácter (art. 16 RCD); con el fin de permitir al cuerpo electoral controlar el desarrollo de los trabajos parlamentarios.

El inc. 3° del art. 5° A de la LOCCN establece que el principio de transparencia consiste en permitir y promover el conocimiento y publicidad de los actos y resoluciones que adopten los diputados y senadores en el ejercicio de sus funciones en la Sala y en las comisiones, así como las Cámaras y sus órganos internos, y de sus fundamentos y de los procedimientos que utilicen"[28]. Asimismo, se dispone que tanto las sesiones de las Cámaras, los documentos y registros de las mismas, los acuerdos adoptados por las comisiones, los antecedentes, la asistencia de los parlamentarios e invitados serán públicos, con excepción de los materiales de registro de las secretarías de las comisiones y de los comités parlamentarios (grabaciones, apuntes u otros instrumentos de apoyo).

Respecto del ingreso a las tribunas de las salas de sesiones del Plenario, el público tendrá libre acceso (art. 86 RCD), quedándole estrictamente prohibido realizar cualquier manifestación de aprobación o desaprobación durante la sesión, bajo apercibimiento de ser desalojados en caso de perturbación. Distinta es la situación de las sesiones de las comisiones, a las cuales el público no tiene acceso (art. 211, RCD)[29]. El art. 284 del RCD confirma que las sesiones de las comisiones, los documentos y antecedentes de las mismas, las actas de los debates y las votaciones serán públicas, salvo que el Presidente de la comisión las declare secretas, cuando su publicidad afectare el debido cumplimiento de sus funciones, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional. Para tomar esta decisión el Presidente de la comisión deberá contar

[28] Bienvenida la transparencia no sólo cuando se exija de ciertos órganos públicos, sino cuando constituya una norma general. Podemos pensar, desde el punto de vista de un ciudadano cualquiera, que mayor importancia que una discusión de un proyecto cualquiera, tendrá una reunión de Gabinete del Presidente de la República (exceptuándose materias de carácter secreto o relativas a la seguridad nacional o a las relaciones internacionales) en que se deciden materias que luego se volcarán en proyectos de ley, o en la toma de decisiones de carácter nacional. ¿Y las reuniones de directorio de empresas monopólicas cuyos acuerdos normalmente de carácter tarifario o de precios afectarán los productos o servicios? ¿Por qué razón el sector empresarial privado se ve permanentemente protegido frente a la necesidad que tienen la opinión pública de conocer sus actuaciones? Ciertamente muchos escándalos financieros como los protagonizados por Endesa España (develados por una Comisión Investigadora en el año 1993), de las farmacias, de la Polar, de las universidades, abuso de información privilegiada en la venta o compra de acciones en compañía aéreas y de otros, pudieron haberse evitado, y no habrían afectado a miles de chilenos o construido fortunas sobre la pobreza ajena. Interesante es la lectura de obras de investigación como las realizadas por María Olivia Monckeberg, que durante años ha denunciado el negocio de las universidades, como historia de dinero, poder e influencias, la concentración de los medios de comunicación o el saqueo de los grupos económicos en Chile.

[29] Esta disposición excepciona dos casos: a) acuerdo unánime de los diputados presentes (art. 210 RCD) y comparecencia de funcionarios, instituciones y personas para colaborar en la discusión de un proyecto de ley (art. 286 RCD).

con el voto favorable de los dos tercios de los diputados presentes. El Reglamento del Senado desarrolla normas similares disposiciones a éstas.

A lo anterior deben sumarse otras iniciativas que conducen a hacer más efectivo el principio de la publicidad: la transmisión de las sesiones a través de los canales de televisión de ambas Cámaras, de la radio de la Cámara de Diputados, el programa "Democracia en Vivo"[30], la publicación de los Boletines de Sesiones en la página web, y la admisión de los medios de comunicación y de asesores en las sesiones de comisiones[31].

Además, las Comisiones podrán, por simple mayoría, autorizar la transmisión televisiva, radial y a través de Internet, del trámite de audiencias públicas, de la presentación del proyecto de ley por el ministro o de la moción por sus autores o de la opinión que sobre el proyecto se reciba de parte de expertos o invitados especiales. La transmisión de otros trámites requerirá el quórum de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Sobre la realización de las jornadas temáticas anuales que las comisiones permanentes deben realizar en cada período legislativo, con el objetivo de desarrollar uno o varios temas de interés e interactuar con los ciudadanos relacionados con la temática en cuestión, el Reglamento establece que serán siempre públicas (art. 218 bis RCD).

En cuanto a las sesiones de las comisiones investigadoras, estas podrán ser transmitidas de manera televisiva, radial y a través de Internet, con el acuerdo unánime de la comisión (art. 211, inciso final, RCD).

En resumen, la publicidad es el común denominador de la actividad legislativa, con las reservas y el secreto que se disponen para algunas de sus actuaciones.

1.2.2. 2° Obligación de los miembros del Gobierno de asistir a las sesiones.

Biscaretti di Ruffia explica que, de acuerdo con los dispuesto en el art. 64 de la Constitución de la República de Italia, los miembros del Gobierno, si

[30] El programa "Democracia en Vivo", de reciente implementación en la Cámara de Diputados, se ha definido como un espacio de participación ciudadana a través del cual será posible acceder a la transmisión en vivo de las sesiones de aquellas Comisiones que han accedido hacerlo. En un principio la idea era más audaz por cuanto se pretendía que los ciudadanos pudieran hacer preguntas a los diputados y que éstos, o los secretarios de Comisiones, contestaran e n el curso de la sesión, cuestión que fue fuertemente criticada y que llevó, en definitiva, a restringirlo solo a la transmisión voluntaria de las Comisiones.

[31] En el último tiempo, -nos referimos en este punto a la Cámara de Diputados- se ha traspasado reiteradamente la norma reglamentaria y legal que prohíbe el ingreso de público a las Comisiones, lo que hace, -aunque no se reconozca-, que los diputados pierdan la necesaria tranquilidad y disposición que requieren en sus discusiones.

bien no forman parte de las Cámaras, tienen el derecho y, si son requeridos, la obligación de asistir a las sesiones; además, deben ser oídos cada vez que lo pidan.

En el caso de la legislación chilena, los ministros no están obligados a asistir a las sesiones de las Cámaras; más bien tienen el derecho de hacerlo. La obligación solo opera cuando los ministros de Estado son citados para formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo (interpelaciones, art. 52, N° 1, letra b), CPR) y en las comisiones investigadoras (art. N° 1, letra c), CPR), con la limitación que no podrán ser citados más de tres veces, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros Pero normalmente opera la cortesía entre los miembros del Ejecutivo y del Legislativo –aunque no siempre en los mejores términos-[32], y los ministros asisten con bastante frecuencia a las sesiones en que son invitados, especialmente en la discusión de proyectos importantes o en el tratamiento de materias puntuales de connotación pública[33].

Asimismo, la Constitución establece en el art. 52, letra c), inc. 2° que " los demás funcionarios de la Administración y el personal de las empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria, que sean

[32] Un diputado o ministro incurre, durante el curso de la sesión, en falta al orden si tomare la palabra sin habérsela otorgado el Presidente; se saliere de la cuestión sometida a examen; interrumpiere al diputado o ministro que habla o hiciere ruido para perturbarle en su discurso; dirigiere la palabra directamente a los ministros, a los diputados o a las tribunas; faltare al respeto debido a la Cámara, a los diputados o a los ministros con acciones o palabras descomedidas, o con imputaciones a cualquier persona o funcionario de dentro o de fuera de la Cámara, atribuyéndole intenciones o sentimientos opuestos a sus deberes; incitare en los discursos a la subversión del orden social establecido; infrinja los acuerdos que adopte la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento sobre la conducta debida en la Sala, para el mejor funcionamiento y decoro de la misma, o que fumaren en el transcurso de las sesiones. Por su parte el art. 91 del RCD establece que el Presidente deberá reprimir las faltas al orden con alguna de las medidas siguientes: llamado al orden, amonestación, censura, privación del uso de la palabra, que hará caducar el derecho del diputado o ministro para tomar parte en el debate, y privación del uso de la palabra durante tres sesiones consecutivas.

[33] El RCD de Chile establece en diversas disposiciones que los ministros de Estado que asistan a la Cámara tomarán asiento en la Sala de Sesiones y quedarán sometidos, en todo, a las prescripciones del Reglamento (art. 20) y, especialmente, a lo dispuesto en los artículos 90 y 91 (faltas al orden en la Sala y medidas disciplinarias); el art. 81 dispone que el ministro que desee participar en el debate, solicitará la palabra al Presidente y sólo podrá hacer uso de ella cuando se le haya concedido, hasta antes del cierre del debate, los Ministros que asistan a las sesiones de la Cámara, tendrán preferencia para usar de la palabra, aun sobre el Diputado Informante (art. 83 RCD) y podrán, durante la votación, rectificar los conceptos emitidos por cualquier diputado al fundamentar su voto. Por último, los ministros no estarán sujetos a las limitaciones que impone el artículo 85 RCD, como si acontece con los diputados.

citados por estas comisiones (Investigadoras) estarán obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que se les soliciten.

1.2.3. 3° Derecho de todos los ciudadanos de dirigir peticiones a las Cámaras.

Efectivamente, como se ha señalado antes, los ciudadanos haciendo uso del derecho de petición, pueden solicitar medidas legislativas o hacer peticiones a los parlamentarios respecto de problemas que afecten a su comunidad, pero no podrán presentarlas personalmente a las Asambleas para desarrollarlas y defenderlas. En el caso de la Cámara de Diputados, este derecho de hacer observaciones o peticiones está recogido en las audiencias públicas que se realizan obligatoriamente en la discusión general de los proyectos y en las peticiones que los ciudadanos pueden hacer llegar directamente a los diputados, a las Comisiones, a la Oficina de Información Pública o por otros medios.

1.2.3. 4°. Prohibición de discutir ni deliberar sobre materias que no figuren en la orden del día.

Es un principio básico y primordial que al entrar en sesión, sea en Sala Plenaria o en Comisiones, los parlamentarios estén debidamente notificados de las materias que deberán abordar. Para tal efecto el art. 216 RCD dispone que en la citación a sesión de las Comisiones se indicará la Tabla de los asuntos que deban tratarse[34]. Toda citación se hará, a lo menos, con cuatro horas de anticipación a aquella en que debe comenzar la sesión.

Por excepción, el art. 121 RCD autoriza al Presidente de la Cámara, de consuno con dos Jefes de Comités de distintos Partidos, para citar a la Cámara con el objeto de considerar materias sobre las cuales ésta deba pronunciarse aun cuando no haya tomado cuenta de ellas.

En la discusión de los proyectos de ley a los cuales el Gobierno hubiere decretado urgencia, en la citación correspondiente deberá indicarse las fechas de vencimiento de los plazos reglamentarios, legales y constitucionales correspondientes (art. 239 RCD). Además, para la discusión en Sala, el informe de Comisión deberá estar a disposición de los diputados, en Secretaría, con veinticuatro horas de anticipación a la sesión en que figure en Tabla o en que corresponda tratarlo, salvo en el caso de los proyectos calificados de discusión inmediata. La discusión de los proyectos será aplazada por veinticuatro horas

[34] En todo caso, deberá enviarse un ejemplar de esta citación al Ministro a cuya cartera corresponda la materia del proyecto, y a los distintos Comités Parlamentarios, y se fijará otro en lugar visible, al lado de la Tabla de Anuncio de las Comisiones citadas

cuando sus informes no estén impresos, y así lo solicite un Jefe de Comité (art. 122 RCD).

1.2.5. 4°. Principio de mayoría.

Como norma general en el Derecho parlamentario se establece que las deliberaciones de las Asambleas serán acordadas por el pronunciamiento de las mayorías. Así, el art. 8° del RCD preceptúa que "Las resoluciones de las Cámaras se tomarán siempre por mayoría absoluta de los Diputados participantes en la votación, salvo que la Constitución, las leyes o este Reglamento exijan otra mayoría para casos determinados"[35]. El inciso segundo de la misma disposición reafirma lo anterior, al decir que debe entenderse que existe "acuerdo de la Cámara" cuando la proposición cuente con la mayoría absoluta de los Diputados que tomen parte en la votación o con el asentimiento de la Sala, habiendo el quórum necesario (mayoría simple).

Es usual que en nuestro Derecho parlamentario se invoque el principio de mayoría -principio fundamental y, al parecer universal- que se traduce en que las decisiones de las Cámaras obedecen al pronunciamiento de las mayorías. Sin embargo, especialmente en materia de control parlamentario, la generalidad de la doctrina se inclina por favorecer a las minorías como titulares de esta función[36].

Algunos autores, como Sánchez Navarro[37] nos dicen que la protección formal de las minorías no puede sobrepasar la mera participación, por cuanto "las funciones parlamentarias sustantivas", de acuerdo al principio democrático, deben resolverse atendiendo al principio mayoritario, sin que signifique desconocer las garantías que se deben a las minorías. Es frecuente, aunque no obligatorio, que, en aras de una mejor convivencia parlamentaria, se entregue a la minoría-oposición algún cargo en la Mesa de la Corporación, como aconteció en los primeros años de gobierno de la Concertación, o la presidencia de algunas comisiones[38].

---

[35] La Constitución se encarga de fijar, en el art. 66, las mayorías especiales o calificadas que requieren ciertas iniciativas. Así, se requerirá para la aprobación, modificación o derogación de las normas interpretativas de la Constitución las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio; será de cuatro séptimas en el caso de las leyes orgánicas constitucionales, y de la mayoría absoluta cuando se trate de normas de quórum calificado.

[36] Ver art. 52, N° 1, letra c) de la Constitución que establece el quórum de dos quintos de los diputados en ejercicio para crear comisiones especiales investigadoras.

[37] SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J.: *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pág. 245.

[38] Recuérdese la elección de Gabriel Valdés como presidente del Senado en el año 1990, por mediación de Jaime Guzmán, que dada la integración de esa corporación con los senadores designados aseguraba la presidencia para la Alianza. Este gesto político se replicó en la Cámara de Diputados con la designación en la segunda vicepresidencia de un diputado de oposición.

Sin embargo, en los últimos años, la frágil mayoría que han logrado los grupos políticos se ha visto alterada por la renuncia de parlamentarios a sus partidos, que individualmente o conformando comités independientes han logrado volcar la mayoría a un signo contrario al que pertenecían.

1.2.6. 6°.- Sistemas de votación públicos. En general, en nuestro Derecho parlamentario, el sistema de votación es público, y en muy contadas situaciones debidamente reguladas en la ley y el reglamento, se recurre a la votación secreta[39].

EL Reglamento de la Cámara de Diputados dispone en el art. 143 que las votaciones serán públicas (nominales o económicas) o secretas. Respecto de la votaciones públicas que no sean nominales, se tomarán por medio de un sistema electrónico y solo en caso de algún desperfecto en éste, la votación se tomará por el sistema de manos levantadas, o de pie y sentados[40].

Si el Presidente tiene dudas acerca de su resultado, basadas en posibles desperfectos del aparato electrónico, se tomará la votación por el sistema de manos levantadas. Cuando las dudas se presenten con respecto al resultado, el Presidente ordenará repetirla, pidiendo que se pongan de pie, primero los Diputados que voten afirmativamente y, después, los que voten negativamente y los que se abstengan. De persistir las dudas se ordenará tomar votación nominal (art. 159 RCD)

El Reglamento establece que ningún diputado presente en la Sala, podrá excusarse de votar, salvo el Presidente. A los diputados que no voten se les considerará como ausentes de la Sala, para los efectos de aplicarle una sanción pecuniaria (art. 77 RDC)[41].

1.2.7. 7°.- La independencia de las Cámaras para hacer efectivo el poder disciplinario previsto en los reglamentos.

---

[39] En una de las oportunidades en que se discutió el proyecto de ley sobre traslado del Congreso Nacional a la ciudad de Santiago, los parlamentarios solicitaron votación secreta, porque el debate había conmocionado de tal manera a la opinión pública que la mayoría de los parlamentarios, especialmente aquellos que eran favorables a su traslado, no estaban dispuestos a que se conociera su opción.

[40] Casi como un recuerdo histórico, a lo menos en relación con el caso chileno, Biscaretti di Ruffia señala que el sistema de votación en los reglamentos italianos, son cuatro: 1) Levantándose y sentándose (quien se levanta aprueba y el que permanece sentado desaprueba), 2) por división en la sala. Los parlamentarios se agrupan en dos sectores opuestos conforme al significado que les confiere el presidente), 3) por llamamiento nominal. Los parlamentarios son llamados por orden alfabético, y 4) por escrutinio secreto, mediante un sistema de bolitas.

[41] En Francia, en algún momento se admitió el voto de los miembros ausentes, que pueden entregar de antemano a sus colegas las correspondientes papeletas nominales.

Al presidente de la Cámara y de las comisiones le corresponde velar por el correcto desempeño de los miembros como también de terceros ajenos que estén dentro de la sede parlamentaria, en el ejercicio de lo que se denomina "el poder parlamentario sancionador"[42].

Las sanciones que se pueden aplicar, muy similares todas en el Derecho parlamentario comparado, son las siguientes: llamada al orden; expulsión de la sala por el resto de la sesión; censura (que implica la prohibición de participar en los trabajos por un tiempo determinado), y prohibición de acceso a las reuniones de parlamentarios. Las sanciones a los extraños consisten en la expulsión y, en caso de ultraje, en la detención y entrega a la autoridad competente[43]. Una situación que es de normal ocurrencia cuando la Sala debe pronunciarse respecto de temas o proyectos de ley, son los conflictos que se producen en las tribunas y que obliga a los presidentes a suspender la sesión y proceder al desalojo del público, en uso de las facultades que le otorgan los arts. 53 y 88 del RCD.

El art. 91 del RCD dispone que el Presidente de la Corporación deberá reprimir las faltas al orden con algunas de las siguientes medidas, en el orden que se señala: llamado al orden; amonestación; censura; privación del uso de la palabra (que hará caducar el derecho del diputado o ministro para tomar parte en el debate), y la privación del uso de la palabra durante tres sesiones consecutivas. Además, algunas de estas medidas tendrán como anexo una multa, que no excederá del 50 por ciento de la dieta.

A este respecto, debemos considerar que la Comisión de Ética y Transparencia de la Cámara de Diputados tiene su fuente en el Código de Conductas Parlamentarias, conjunto normativo que nació como una necesidad de contar con una regulación de la conducta de los integrantes de esta rama del Poder Legislativo. En 1997, la Cámara de Diputados, después de un debate que se prolongó por más de 4 años, aprobó la existencia de un conjunto de principios orientadores de la actividad parlamentaria y reguló los deberes y las obligaciones que a base de tales principios eran exigibles a los diputados en el ejercicio de sus funciones.

---

[42] Ver la interesante obra *Derecho Parlamentario Sancionador* (Instituciones de Derecho Parlamentario V), editado por el Parlamento Vasco, España, 2005. En él se contienen ponencias referidas a la "Disciplina parlamentaria" (Ignacio Torres Muro); "Límites a la disciplina parlamentaria" (José Manuel Gómez Benítez); "La infracción de los deberes por los parlamentarios" (Enrique Soriano Hernández); "Las responsabilidades de los grupos parlamentarios" (María José Larios Paterna); "El orden en las sesiones y en recinto parlamentario" (José Julio Fernández Rodríguez). Además, en materia de Derecho comparado, se analiza la normativa vigente en El Reino Unido y Escocia, Francia, Italia y Alemania.

[43] En el caso de Italia la autoridad judicial puede proceder contra quien sea culpable de vilipendio de las Cámaras, o de una de ellas –delito tipificado en el artículo 290 del Código Penal italiano- sólo con autorización de ambas Cámaras, o de aquella interesada, según el artículo 313 del mismo Código.

Posteriormente, la ley N° 20.447 elevó a dominio legal la Comisión de Conductas Parlamentarias y la dotó de nuevos roles y atribuciones, de manera de ampliar su quehacer a materias de probidad y uso de las asignaciones parlamentarias e hizo obligatoria la comparecencia de los diputados cuando se les ha citado.

Por último, se entregó al Reglamento la regulación de los tipos de amonestación y de multas que podrá aplicar, toda vez que se han suscitado una serie de hechos, desagradables y bochornosos, que dañan profundamente la imagen de la Cámara de Diputados.

Importante nos parece recordar la intervención del diputado René Saffirio, en la Sala cuando se refirió a conductas de diputados y ministros de Estado, que son bastante reprobables. En su parte medular planteó:[44]

> *"Junto al país hemos sido testigos de situaciones que afectan gravemente la dignidad y el funcionamiento de esta Cámara. La sesión especial de ayer es la expresión más descarnada del efecto provocado por la pasividad para enfrentar situaciones extremas.*
> *Gradualmente, y sin que se tome medidas correctivas, hemos ido aceptando situaciones absolutamente anormales y asumiéndolas como parte de nuestra rutina legislativa.*
> *a) Señores diputados que, desde distintas posiciones, se agreden verbalmente mediante insultos y groserías,*
> *b) Señores diputados que se agreden físicamente, dejando de manifiesto un estado de descontrol que afecta no sólo la integridad y dignidad de otros, sino también la percepción de los ciudadanos respecto de nuestra labor,*
> *c) Señores diputados que durante los debates legislativos sostienen sesiones paralelas en esta misma sala, discuten a viva voz o comentan situaciones que hacen ininteligible el debate y afectan la rigurosidad de las decisiones que debemos adoptar al momento de votar cada proyecto de ley o de acuerdo.*
> *d) Señores Ministros de Estado, como el Sr. Ministro Secretario General de la Presidencia, que regularmente interrumpe el debaten legislativo y recorriendo las diversas bancadas, durante la sesión, para consultar acerca de la forma en que vamos a votar un determinado proyecto de ley, en un claro acto de abuso de poder.*
> *e) Señoras Ministras de Estado, como la Sra. Ministro del Trabajo, que absolutamente fuera de control y abusando de su condición de mujer,*

[44] Intervención del diputado René Saffirio en la sesión 84ª, celebrada el 3 de octubre de 2012, Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados, págs. 15-16. Al respecto, hay que recordar que posteriormente, en el año 2013, se produjeron hechos similares que involucraron a la misma Ministra de Estado.

agrede verbalmente a un señor Diputado mediante el uso de un lenguaje grosero y soez incompatible con sus altas funciones.
f) En fin, Presidente, un estado de cosas que desgraciadamente se ha instalado en esta Cámara que nos pone ante los ciudadanos en una penosa situación de descrédito.
g) Quienes hemos sido elegidos para legislar, somos los primeros obligados, por un imperativo moral, a cumplir las normas legales que dictamos. Estamos sujetos a un Reglamento y a un Código de Conductas Parlamentarias que no se cumple, y la mayoría de nosotros, sin ser parte de estos episodios, debemos enfrentar a diario el desprestigio y las responsabilidades por actos cometidos por otros.
h) Hemos dictado una ley que busca controlar la violencia en los estadios, y no somos capaces de impedir la violencia en esta misma sala: ¿qué ejemplo estamos dando a Chile, especialmente a los jóvenes cuando se espera de nosotros no solo una conducta intachable, sino un comportamiento compatible con nuestras funciones?
i) En lo personal Presidente, no estoy dispuesto a seguir permitiendo que ello ocurra.".

1.2.8. 8°.- Prohibición del obstruccionismo. Se ha definido el obstruccionismo como un artificio empleado por la minoría parlamentaria para retrasar o impedir que se cumplan los propósitos de la mayoría, que puede hacer efectivo mediante el uso abusivo y anormal de procedimientos previstos por los reglamentos de la Asamblea, sea mediante la intervención de muchos oradores, discursos interminables, presentación de gran cantidad de indicaciones, interrupción de los oradores, etc.). El caso más presente en nuestra historia legislativa es la "clausura del debate".

Santaolalla lo define como "el uso, formalmente respetuoso con los Reglamentos de las Asambleas legislativas, de cuántas facultades y procedimientos estos contienen, pero que, en la práctica, constituye una aplicación deformada, debido a móviles partidistas, tendientes a impedir o retrasar la aprobación de ciertos acuerdos"[45].

Frente a esta realidad que, por otra parte obedece a un deseo irrefrenable de los parlamentarios de hacer sentir su voz en cada una de las discusiones, se dilata, a veces, en forma absolutamente injustificada la discusión de los proyectos, que incluso puede provocar que pierdan su oportunidad e interés, se alza la necesidad de país, de dar la urgencia requerida a cada una de las materias sometidas a su decisión. Esto provoca, negativamente, que muchos proyectos,

[45] SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho ….,* pág. 177.

generalmente mociones, pasados dos años o más se archiven y pierdan toda vigencia[46].

Para Biscaretti di Ruffia el obstruccionismo puede, a veces, justificarse plenamente cuando logra obtener resonancia favorable en la opinión pública, pero aparece siempre como una actividad que choca con el espíritu y contenido de las normas de los reglamentos parlamentarios, y estos últimos, en todos los Estados, han previsto medios, más o menos severos, para combatirlo.

1.2.9. 9°.- Prohibición del mandato imperativo.

La discusión y obligatoriedad de este principio surge inevitablemente cada vez que corresponde que las Cámaras se pronuncien sobre iniciativas de carácter valórico, sean éstas el divorcio, el aborto o el reconocimiento legal de la vida en común de personas del mismo sexo. También, cuando los proyectos incidan en materias en que los partidos políticos tengan un interés o mirada especial, como es la modificación del sistema electoral binominal o, en su momento, la ratificación del Tratado que aprobaba la creación del Tribunal Penal Internacional.

A fines del siglo XVIII, enseña Biscaretti, se había estructurado suficientemente el funcionamiento de la Cámara de los Comunes, de fuerte carácter representativo, entendido en el sentido de que los "diputados representan a todo el pueblo inglés y no solo al de las circunscripciones en donde han sido elegidos; los diputados no pueden recibir mandato imperativo y gozan por eso de plena libertad de acción …"[47].

En la mayoría de las legislaciones parlamentarias se ha acogido el principio que prohíbe el mandato imperativo; y el mismo, unido a la garantía de la libertad de opinión, expresada en la absoluta irresponsabilidad política de los parlamentarios hasta el término de su mandato, lo que choca con la organización

[46] Hace algunos años, como trabajo de examen en uno de los cursos del Doctorado, escribimos un artículo denominado "Un proyecto que murió de improviso", resultado de una investigación sobre un proyecto de ley, originado en una moción, destinado a reconocer en nuestra normativa jurídica la Teoría de la Imprevisión, que había logrado suficiente madurez y aplicación en el Derecho comparado, incluyendo varios países de América Latina. El proyecto, iniciado en la Cámara de Diputados, entre discusiones y eternos letargos en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, fue finalmente despachado y pasó a segundo trámite reglamentario y constitucional al Senado. Después de recibir riquísimos informes en derecho por destacados iuscivilistas de este país en su tramitación en el Senado, terminó siendo archivado, por el desacuerdo que producía su normativa. Lo más increíble es que el archivo del proyecto lo acordó la Cámara de Diputados a solicitud del Senado.

[47] BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: *Derecho Constitucional* …… págs. 294 y ss.

de los partidos políticos, ha hecho, a veces aparecer atenuada o desaparecida la aludida irresponsabilidad. En algunos Estados se ha considerado un deber introducir la responsabilidad política continuada de los miembros de las Cámaras respecto al electorado[48].

Los partidos políticos encuentran su límite, desde la perspectiva del Derecho Público, en la prohibición del mandato imperativo "que impide vincular la pérdida del mandato al abandono o a la expulsión de la formación partidista entre otros mecanismos con los que los partidos han pretendido someter a instrucciones y a la disciplina de la formación política a sus parlamentarios"[49].

El citado *Manual de Mason sobre Procedimiento Legislativo*[50]*,* asigna un capítulo completo para referirse a lo que denomina "Principios del Derecho parlamentario", elaborados, por cierto, en el contexto y naturaleza del presidencialismo americano, heredado del Derecho parlamentario inglés, muchos de los cuales son perfectamente aplicables a otras realidades parlamentarias, con las excepciones lógicas de las diferentes normativas.

De su extensa enumeración, citamos algunos de ellos:

a) Toda medida que se presenta tomar tiene que corresponder a las atribuciones del organismo: de lo contrario, el voto carece de validez.

b) El Derecho parlamentario se basa en principios y no es una serie de normas recopiladas al azar.

c) Limitaciones a las facultades de las Asambleas legislativas: si el Congreso o una Asamblea legislativa estatal contraviene un requisito constitucional, los tribunales podrán declarar que la medida carece de validez.

d) El quórum es la base para actuar en nombre de una colectividad: un principio fundamental y al parecer universal establece que se requiere al menos una mayoría de votos para que el grupo pueda tomar decisiones.

e) Igualdad de los miembros: en los órganos públicos se da por supuesto que todos los miembros son iguales.

f) Necesidad de una regla establecida: a fin de que el grupo pueda trabajar eficientemente tiene que haber una manera aceptada de proceder.

---

[48] Efectivamente en algunos Estados se ha introducido la llamada revocación (*recall* de los norteamericanos) o sea, la sustitución anticipada del parlamentario, por parte de sus electores).

[49] Véase Ortega Santiago, Carlos Ortega: *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Departamento de Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, pág.170.

[50] Sociedad Norteamericana de Secretarios de Asambleas Legislativas: *Manual de Mason sobre Procedimiento Legislativo* (traducción al castellano de Emilio Bernal Labrada), Editor Mario Correa Saavedra, en colaboración con la Conferencia Nacional de Asambleas Legislativas Estatales, Washington, 1995, págs. 27 y ss.

g) Debe prevalecer el procedimiento más directo y sencillo de cumplir el objetivo propuesto: con el fin de ahorrarles tiempo y esfuerzos a los miembros de las Asambleas legislativas.

h) Derecho al debate: para que los miembros de un órgano puedan llegar a decisiones acertadas, hace falta que comprendan el tema respecto al cual van a tomar la decisión y el efecto que tendría ésta.

i) Las audiencias públicas, la solicitud de antecedentes, la discusión en general y la asesoría de expertos, todas ellas, están encaminadas a ser más productivas las discusiones y las decisiones colectivas.

1.2.9.10. Reglas de procedimiento

Junto a estos principios, la técnica legislativa nos entrega una serie de reglas de procedimiento que no alcanzan la categoría de principios, a las cuales todo órgano deliberativo debe regirse, a fin de que pueda determinar y manifestar ordenadamente la voluntad de la mayoría de sus miembros. Con mayor razón, tratándose de un órgano legislador, debe regirse por reglas que velen por la consideración ordenada y seria de los asuntos que se le planteen, establezca el procedimiento y proteja los derechos de sus miembros.

2. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

En general, se entiende que son fuentes del derecho los medios, formas y elementos de los cuales surgen las normas jurídicas. Ahora bien, existe un cierto consenso en cuanto a señalar que son fuentes del Derecho parlamentario –no tan ajenas a las fuentes del Derecho Constitucional-, la Constitución, la ley, los reglamentos de las Cámaras, la costumbre y las prácticas parlamentarias, la jurisprudencia constitucional y la doctrina, y que éstas se clasifican en fuentes formales, reales e históricas del Derecho. De esta clasificación clásica, podemos avanzar a otras fuentes que son propias de la conformación de los distintos regímenes políticos y que como tal aportan nuevas instituciones. Lo mismo puede decirse de las clasificaciones que de ellas han hecho los diversos autores.

Así, a las fuentes anteriores ,Santaolalla[51] agrega la jurisprudencia parlamentaria, en tanto que Berlín Valenzuela[52] distingue entre fuentes de

[51] SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: Derecho Parlamentario …, pág. 17.
[52] BERLÍN VALENZUELA, Francisco: *Derecho ……..,* págs. 68-94.

dimensión normativa (Constitución, legislación ordinaria, reglamentos parlamentarios, acuerdos de los órganos rectores de las Cámaras, estatutos de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos), fuentes de dimensión sociológica (usos, prácticas y precedentes, jurisprudencia parlamentaria, costumbres y convenciones parlamentarias y acuerdos de los grupos parlamentarios), y fuentes de dimensión axiológica (régimen político, principios políticos fundamentales, jurisprudencia constitucional y ordinaria y el derecho parlamentario comparado). Algunos autores postulan que la única fuente originaria sería el pueblo, que mediante la aprobación de la Constitución permite señalar las líneas fundamentales del Derecho Parlamentario completadas con otras normas, decisiones o prácticas adoptadas en otras instancias parlamentarias o no.

En opinión de Silva Bascuñán[53], además de la Constitución, de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional y de los reglamentos de ambas Cámaras, debe considerarse como fuentes la experiencia de dos siglos de independencia, la evolución de las tradiciones de Inglaterra, Francia y Estados Unidos, los precedentes que emanen de los informes de comisiones, en especial de la Comisión de Constitución, Legislación, Constitución y Reglamento de ambas Cámaras, y la jurisprudencia constitucional, aun si se trate de "sentencias, decisiones y dictámenes precedentes", de fecha anterior a la actual Constitución.

2.1. 1. LA CONSTITUCIÓN

La Carta Fundamental como tal constituye la máxima expresión de la institucionalidad de todo régimen democrático, obliga a todos los órganos y poderes del Estado, y tiene, en el caso de Chile, un Capítulo completo dedicado al Congreso Nacional[54] (Capítulo V, arts. 46 al 75), que se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. Se regula en su texto la composición y generación de las Cámaras (arts. 46 al 51); las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados (art. 52); atribuciones exclusivas del Senado (art. 53); atribuciones exclusivas del Congreso (art. 54); funcionamiento del Congreso

[53] SILVA BASCUÑÁN, Alejandro: *Tratado de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, 2000, T. VI, págs. 7 y 8.

[54] Es cosa diaria y a todo nivel, que se hable indistintamente de "Congreso Nacional" y "Parlamento". Sin embargo, como lo hace ver Silva Bascuñán, ésta última denominación fue excluida del texto constitucional, porque a juicio de los comisionados Bertelsen y Guzmán, hablar de Poder Legislativo importaba un error, que sugería una subordinación del Poder Ejecutivo. Sin embargo, ni en la doctrina ni en las normas legales y reglamentarias, menos aún en el uso común del término, nadie se refiere a los diputados o senadores como "congresistas" (nombre con que se les conoce en Perú y en Estados Unidos) sino como parlamentarios, y esta denominación se ha impuesto en el lenguaje común por sobre las aprehensiones de la doctrina. Más aún, se ha hecho costumbre que los propios diputados se refieran a sí mismos como "diputados de la República".

(art. 55 a 62); materias de ley (art. 63 y 64); formación de la ley (arts. 65 a 75). Además de estas disposiciones, hay otras tantas en la Constitución que se relacionan con el Congreso[55].

Para Francisco Zuñiga[56] esta cobertura de regulación contenida en la Carta Fundamental es una "regulación parcial" que reenvía a la ley orgánica constitucional y al Reglamento parlamentario el desarrollo de la normativa, especialmente en materia de comisiones especiales investigadoras.

2.2.2. LEGISLACION, EN ESPECIAL LA LEY N° 18.918, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO NACIONAL.

La figura de las leyes orgánicas constitucionales encuentra su génesis en la Constitución de 1980, entendiéndose que es una de innovaciones más interesantes en el ordenamiento legal del país. Antes que en Chile, fueron consagradas en las Cartas Fundamentales de Francia (1958) y España (1978).

Durante la discusión del capítulo correspondiente al Congreso Nacional[57] en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, el comisionado Raúl Bertelsen señaló que "la Carta Fundamental no puede regular en detalle el proceso legislativo", y que debía estructurarse una Constitución que contenga normas generales, porque, de lo contrario, "un texto detallista sólo conducirá a conformar un sistema político muy rígido y que será preciso modificar continuamente, con su consiguiente desprestigio". Sostuvo, sí, que en varios puntos se requerirá establecer la existencia de leyes orgánicas o complementarias de la Constitución, idea ya acogida en la Carta francesa de 1958. Específicamente, estimó aconsejable que el procedimiento legislativo

[55] A vía de ejemplo podemos señalar las normas que establecen que las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos, que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, que el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, que el Estado de Chile es unitario y es una república democrática, que la soberanía reside esencialmente en la Nación, el principio de legalidad y de la probidad. En otras de sus disposiciones relacionadas con la actuación y facultades de las Cámaras, la Constitución se refiere a la nacionalidad (otorgamiento por ley, pérdida y recuperación); autorización para que el Presidente de la República se ausente del territorio nacional, atribuciones legislativas del Presidente; nombramiento de altos funcionarios públicos (Ministros y Fiscales judiciales de la Corte Suprema, del Tribunal Constitucional, Fiscal Nacional del Ministerio Público, presidente del Banco Central, integración del Consejo de Seguridad Nacional, etc.).

[56] ZUÑIGA, Francisco: "Fuentes del Derecho Parlamentario", en *Revista de Derecho de la Universidad de Valparaíso,* XVIII, 1997, pág. 278.

[57] *Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República*, Sesión N° 344, celebrada el 4 de abril de 1978, Ejemplar N° 36, págs. 2079-2080.

estuviera regulado por una ley orgánica, y no por los meros reglamentos de las Cámaras, porque ello da mayores garantías de que la tramitación de las leyes se ajustará al espíritu de la Constitución". Sostuvo, además, que las leyes orgánicas constituyen el desarrollo o la deducción natural del precepto constitucional y que la seguridad jurídica "sólo se puede lograr cuando el órgano contralor de la constitucionalidad emite un pronunciamiento definitivo sobre el particular"[58].

Las leyes orgánicas constitucionales han sido definidas, en la doctrina como "aquellas que estando expresamente previstas y designadas como tales en la Carta Fundamental, necesitan, para ser aprobadas, modificadas o derogadas del quórum de los cuatro séptimos de los diputados y de los senadores en ejercicio; que no admiten delegación en el Ejecutivo de la Potestad Legislativa; y que, además, requieren siempre, como trámite previo a su promulgación e indispensable para su validez, del control de constitucionalidad llamado a ejercitar el Tribunal Constitucional"[59].

Hasta la dictación de la Constitución de 1980, todo lo relacionado con el Congreso Nacional estaba regulado en la Constitución, en los Reglamentos de la Cámara de Diputados y en el Senado, y en algunas leyes ordinarias que reglaban materias pertinentes. La Constitución actual establece que la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional[60] regulará la actividad parlamentaria. Esta ley orgánica y los reglamentos de ambas Cámaras desarrollan la Constitución en lo que se refiere a la organización, actividades y relaciones de las Cámaras. Pero no es ésta la única ley orgánica que importa como fuente del Derecho Parlamentario[61]. El ordenamiento jurídico nacional

[58] Esta posición fue compartida por el comisionado Juan de Dios Carmona[58] quien señaló que la formación de las leyes y lo relativo a las Comisiones técnicas debían ser materia de ley orgánica constitucional, teniendo presente que "la Constitución francesa de 1958 encomienda a este tipo de leyes asuntos tan importantes como la duración de los poderes de cada Asamblea legislativa, el número de sus miembros, la forma de elegir a sus reemplazantes, etcétera". Por su parte, el comisionado Gustavo Lorca destacó la "conveniencia de que la constitucionalidad de las leyes orgánicas sea revisada o controlada por el Tribunal o Corte Constitucional ....", lo que se explica, según argumentó la comisionada Luz Bulnes, en el hecho de que "las leyes constitucionales poseen un rango y una jerarquía diferentes de las leyes ordinarias". *Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República*, Sesión N° 344, celebrada el 4 de abril de 1978, Ejemplar N° 36, págs. 2079-2080.

[59] RÍOS ÁLVAREZ, Lautaro: "Las leyes orgánicas constitucionales", en *Revista Chilena de Derecho*, enero-abril, 1983, vol. 10, N° 1, pág. 40.

[60] En el art. 47 de la Constitución se dispone que los integrantes de la Cámara de Diputados serán elegidos en votación directa por los distritos que establezca la ley orgánica constitucional respectiva; en cuanto al Senado, el art. 49 preceptúa que "la ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de senadores …".

[61] La propia Constitución se encarga de establecer en su articulado (arts. 76 a 126) que una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales (Ley N° 17.997); Organización y atribuciones del Ministerio Público (Ley N° 19.640); del Tribunal Constitucional (Ley N° 17.997); de la Contraloría General de la República (Ley N° 10.336, cuyo

contempla varias otras leyes que gravitan enormemente en el Derecho parlamentario, entre otras, la ley N° 18.700, sobre votaciones populares y escrutinios; la ley N° 18.603 sobre partidos políticos; la ley N° 19.884, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, y la ley N° 20,285, sobre transparencia y acceso a la información pública. Por el especial incardinamiento que tiene la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional con la Constitución y los Reglamentos Camerales, nos detendremos más pausadamente sobre su análisis.

2.2.1. Antecedentes del establecimiento de la ley N° 18.918, y sus modificaciones.

El 13 de octubre de 1987 se presentó a tramitación legislativa en la Junta de Gobierno el primer proyecto de ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, que un año más tarde, el 13 de octubre de 1988, fue devuelto por la Junta de Gobierno a la Comisión Legislativa, con el objeto de considerar su normativa en relación con otras leyes que se habían dictado en el intertanto[62]. Posteriormente, el 10 de octubre de 1989, se reingresó un nuevo proyecto de ley orgánica constitucional, que una vez aprobado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 82, número 1 de la Constitución, se sometió al control de constitucionalidad, por su carácter de orgánica constitucional. Fue promulgada como ley el 26 de enero de 1990, publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1990, y entró en vigencia el 11 de marzo de 1990.

La sentencia del Tribunal Constitucional, rol 91/1989, declaró que el texto de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional se ajustaba a los preceptos de la Constitución, con excepción de la parte final del inciso primero del artículo 24[63]. En el considerando relativo al ámbito de la ley, declaró que esta ley orgánica constitucional no se encuentra limitada a las materias relativas a la tramitación interna de la ley, sino que "puede abordar otros muy diversos aspectos de la función legislativa y de las atribuciones y funciones que corresponden a la Cámara de Diputados, al Senado y a los miembros de éstos", lo

---

texto coordinado, sistematizado y refundido fue fijado por Decreto 2421, de 1964, del Ministerio de Hacienda); De las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública (Ley N° 18.948); del Banco Central (Ley N° 18.840); Gobierno y Administración Regional (Ley N° 19.175); Administración Comunal (Ley N° 18.695).

[62] Especialmente con la reforma constitucional que se había acordado entre el Gobierno y la Oposición política, contenida en la ley N° 18.825, que fue sometida a plebiscito el 30 de julio de 1989.

[63] El artículo 24 del proyecto de ley disponía que "Sólo serán admitidas a tramitación las indicaciones que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto y las tendientes a la mejor resolución del asunto por la corporación".

que no significa que todas las materias referidas al funcionamiento del Congreso Nacional tengan el carácter de ley orgánica constitucional[64].

Además, debe considerarse que más allá de la importancia que tiene esta ley orgánica, hay que tener presente que la Constitución Política de 1980, en el Capítulo V, se reglamenta la composición del Congreso Nacional, la forma de elección de los parlamentarios, la creación de las circunscripciones senatoriales y de los distritos electorales de los diputados (la Constitución formula reenvío a la ley N° 18.700, sobre votaciones populares y escrutinios). Asimismo, la Carta Fundamental contempla la existencia de los reglamentos de las Cámaras, los cuales regulan en detalle la composición del Congreso.

Invocando el derecho de petición consagrado en la Constitución, un grupo de profesores de Derecho Público y dirigentes de los Partidos Radical y Demócrata Cristiano y de la Comisión Chilena de Derechos Humanos, solicitaron al Tribunal que se considerara la constitucionalidad de los artículos 1° y 3° transitorios del proyecto de ley, referidos a la fecha de trasmisión del mando presidencial, senadores designados y acusaciones constitucionales[65].

Sobre la procedencia de las acusaciones constitucionales, establecida en el artículo tercero transitorio del proyecto, en relación con los artículos 48 y 49 de la Constitución Política (hoy arts. 52 y 53), el Tribunal Constitucional estableció en los considerandos 22 a 32, que "mientras no se contemple el actual período presidencial que termina el 11 de marzo de 1990 y mientras el Congreso Nacional no entre en funciones, no será aplicable el Capítulo V", que fija las normas sobre el juicio político[66]. La jurisdicción de la Cámara de Diputados y del

---

[64] El considerando segundo señala que "No obstante, no correspondería calificar con el carácter de ley orgánica constitucional todo lo atinente al funcionamiento del Congreso Nacional, ya que existen materias que, sin ser complementarias necesariamente de esas funciones, pasan a adquirir el carácter de ley común, como es el caso de las plantas de personal, de la estructura de secretarías, de los recursos y de la seguridad interna".

Otras decisiones del Tribunal se refieren a las indicaciones a un proyecto de ley (art. 66 CPR); a la defensa jurídica (art. 19 N° 3 CPR); a la fecha de transmisión del mando presidencial (art. 1° transitorio del proyecto de ley, en relación con los arts. 27 a 30 de la CPR); integración del Senado (art. 1° transitorio del proyecto de ley, en relación con los arts. 45 y 46 CPR), y acusaciones constitucionales por actuaciones anteriores al 11 de marzo de 1990 (art. 3° transitorio del proyecto de ley, en relación con el art. 7° CPR).

[65] El máximo tribunal determinó que respecto de la fecha de transmisión del mando presidencial, el período que comenzó a regir el 11 de marzo de 1981 terminaba el 11 de marzo de 1989, debía extenderse por un año, vale decir hasta el 11 de marzo de 1990, en conformidad con lo establecido en el inciso primero del art. 29 transitorio de la Constitución. Con respecto a los senadores, en tal calidad se deben considerar los que hubieren sido electos en las trece regiones del país, y los designados en tal calidad, según lo dispone el art. 45 CPR.

[66] El art. 15 transitorio, letra B, número 5, estableció como único caso de acusaciones durante el período presidencial que termina el 11 de marzo de 1990 las que "cualquier individuo particular presentare contra los Ministros de Estado con motivo de los perjuicios que pueda

Senado para acusar y resolver en materia de juicio político solo nacerá el 11 de marzo de 1990, "exclusivamente con respecto a hechos acaecidos con posterioridad a su entrada en funcionamiento".

Esta sentencia fue acordada por la unanimidad de los ministros del Tribunal, con excepción del artículo 3° transitorio y de los considerandos 22 a 32, que fueron votados en contra por los ministros Luis Maldonado y Ricardo García, por considerarlo inconstitucional, "consagrando el injusto principio de que las autoridades de la Nación pueden actuar impunemente en contra de los preceptos constitucionales y legales ...."[67].

---

haber sufrido injustamente por algún acto cometido por éstos en el ejercicio de sus funciones, cuya competencia decisoria radicaba en el Presidente de la República con acuerdo de la Junta de Gobierno (considerando 25 del fallo).

[67] El ministro Luis Maldonado, después de referirse al objeto de las leyes orgánicas constitucionales, argumenta "que no cabe duda a este disidente, que la mencionada disposición es inconstitucional, pues transgrede lo prescrito por el artículo 48, N° 2, inciso segundo de la Constitución Política", por cuanto la única finalidad de la LOCCN es ordenar las actuaciones procesales que debe cumplir la acusación constitucional. Otras disquisiciones, sobre la procedencia de la misma, antes o después de determinadas fechas, es una disposición de carácter sustantiva. Agrega que al 11 de marzo de 1981 se encontraban vigente los artículos 6 y 7 relativas a las obligaciones que deben cumplir los detentadores del poder al ejercerlo, "por lo cual no es posible sostener válidamente que no pueda tener efectos la acusación constitucional contra autoridades de gobierno que han actuado sin sujetarse a la Constitución, ya que desde la vigencia de la Carta Fundamental, estaban señaladas las actividades ilícitas y se conocía que para perseguir las responsabilidades que éstas producen existía, entre otras, el mecanismo constitucional del juicio político".

En el considerando 7° del voto disidente, el ministro Maldonado señala que "no es posible desconocer el hecho indubitado, a juicio de este disidente, de que si se da el supuesto de que alguna autoridad no sometió sus actos a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella y en la forma prescrita por la ley, debe perseguirse por medio de la acusación constitucional su posible responsabilidad penal, civil y constitucional. Lo contrario sería consagrar el injusto principio de que las autoridades de la Nación puedan actuar impunemente en contra de los preceptos constitucionales y legales, dando con ello carta de existencia a personas o grupos privilegiados, constituyendo esto una flagrante in constitucionalidad por trasgredir los artículos 6, 7 y 19 N° 2 de la Constitución Política de la República".

Por su parte, el Presidente del Tribunal Constitucional, señor Ricardo García, sostiene en su voto disidente que "no hace factible que una disposición legal restrinja anticipa y genéricamente el ejercicio de una atribución del Congreso Nacional, contenida en preceptos de la Constitución Política". Por consiguiente, a juicio del disidente, "sólo la propia Cámara de Diputados y el Senado, al hacer uso específicamente de sus atribuciones, podría resolver que no corresponde formular una determinada acusación sino con respecto a actos posteriores a la vigencia de la ley dictada para su funcionamiento ...".

2.2.2. Estructura de la LOCCN

La ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, no obstante su naturaleza, regula materias que tienen el carácter de ley común, como es el caso de las plantas del personal, las estructuras de las secretarías y los recursos. Está estructurada en siete títulos, un título final, y disposiciones transitorias. Durante su vigencia ha sido modificada en varias oportunidades[68]. La más importante de ellas, es la contenida en la ley N° 20.464[69], de 12 de octubre de 2010, para adecuarla a las reformas constitucionales introducidas por la ley N° 20.050, de 2005.

2.2.3. Ley N° 20.447, de 12 de octubre de 2010: enmiendas a la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional

Con ocasión de las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso Nacional en la ley N° 20.050-2005, se hacía absolutamente indispensable introducir ciertas enmiendas y adecuaciones en la ley N° 18.918, LOCCN. La tramitación del proyecto de ley respectivo (Boletín Nº 3.962-07), tardó cinco años en ser aprobado, especialmente por su tramitación en la Comisión Mixta.

Según se indicó en el proyecto de ley respectivo, los siguientes son los aspectos fundamentales en que ellas inciden:

1) Eliminación de las legislaturas ordinarias y extraordinarias, de forma tal que el Congreso tenga un período ordinario de sesiones de marzo a enero;

2) Transparencia de los actos y resoluciones que se adopten y de los fundamentos y procedimientos que se usen en el ejercicio de la función legislativa;

3) Precisión de los informes y antecedentes que sean de naturaleza secreta o reservada;

---

[68] Véase: leyes N°s.: 19297, 19.653, 19.750, 19.875, 19.896, que modifican disposiciones muy particulares de la ley N° 18.918, LOCCN.

[69] Esta ley que se inició en moción de los senadores Rincón, García, Larraín, Pizarro y Quintana, sobre integración de órganos bicamerales creados en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. La ley Nº 20.447, que modificó la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, ha creado dos importantes órganos bicamerales nuevos: el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y el Comité de Auditoría Parlamentaria. Ambas entidades constituyen un instrumento fundamental para modernizar, transparentar, definir y hacer más eficiente el uso de las asignaciones parlamentarias, aunque en nuestra opinión, su injerto en la Comisión Mixta, sin tener relación directa con la idea básica del proyecto y que nunca habían sido consideradas en la discusión. Al respecto, véase el artículo 129, inciso final del Reglamento de la Cámara de Diputados.

4) Regulación de las urgencias y se consagra el principio de que toca al Presidente de la República hacerlas presente;

5) Normativa sobre integración y funcionamiento de las comisiones mixtas de diputados y senadores;

6) Precisiones sobre las votaciones generales y particulares de un proyecto de ley y de las proposiciones formuladas por las comisiones mixtas;

7) Normas generales sobre las Comisiones especiales investigadoras, elevando a rango legal muchas de las disposiciones que sobre la materia contempla actualmente el reglamento de esta Corporación; y

8) Preceptos atinentes a la tramitación legislativa de los tratados internacionales.

2.2.4. Proposiciones de los Presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado.

Con ocasión del estudio de las divergencias suscitadas entre ambas Cámaras durante la tramitación del proyecto de ley, los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, Jovino Novoa Vásquez y Rodrigo Álvarez Zenteno, presentaron un conjunto de proposiciones destinadas a perfeccionar la legislación que regula el funcionamiento del Congreso Nacional, y hacer más transparente la forma en que se adoptan las decisiones al interior del Parlamento.

Expusieron que en el último decenio tanto en Chile como en el mundo se han producido importantes cambios sociales, los que imponen al Parlamento la tarea de revisar la forma en que sus miembros cumplen las funciones legislativas y representativas que les asigna el orden constitucional, especialmente cuando la actividad parlamentaria y política no es valorada por una parte importante de la opinión pública. Los partidos políticos, agregaron, se encuentran en una situación similar, razón por la que es necesario, de manera urgente, adoptar diversas medidas para subsanar los reparos que se han formulado y profundizar, en una fase inicial, la modernización del funcionamiento del Congreso Nacional.

Priorizaron la necesidad que el desempeño parlamentario sea más transparente y controlable, la conveniencia de mejorar los procedimientos legislativos y la necesidad de que el Congreso Nacional cuente con una Unidad de Control Presupuestario, con el fin de estar al nivel del Ejecutivo en la discusión de la Ley de Presupuestos y realizar un seguimiento al cumplimiento de dicha ley.

En otro orden de cosas, requirieron una modernización de la gestión administrativa del Congreso y admitieron que hoy es muy difícil sustentar que sea el propio Congreso Nacional el que determine las asignaciones

parlamentarias, la manera en que ellas se gastan y, después, controlar la forma en que se invierten. Para ello plantearon un conjunto de propuestas que pretenden contribuir a reforzar el prestigio del Congreso Nacional, incorporando modificaciones a la regulación de las comisiones de ética, a las declaraciones de intereses y patrimonio y a la determinación del monto, administración y control de las asignaciones parlamentarias.

En resumen, las propuestas son las siguientes:

1.- Incorporar la obligación de que los reglamentos de ambas Cámaras consignen normas para cautelar el acceso del público a la información en conformidad a la Ley de Transparencia de la función pública.

2.- Consagrar en la Ley Orgánica del Congreso las Comisiones de Ética, Transparencia o Conducta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y del Senado, sus funciones y la forma en que sus miembros son elegidos.

3.- Regular los comités parlamentarios, estableciendo su estatuto jurídico y sus principales funciones.

4.- Otorgar reconocimiento legal a las Comisiones de Régimen de la Cámara de Diputados y del Senado.

5.- Perfeccionar las declaraciones de intereses de los parlamentarios, hacer obligatoria su publicación en los sitios electrónicos oficiales de la respectiva Corporación.

6.- Enmendar las normas sobre declaraciones de patrimonio de los parlamentarios, con el fin de hacer obligatoria su publicación en los sitios electrónicos oficiales de la respectiva Corporación.

7.- Precisar el procedimiento y las sanciones aplicables al parlamentario que incumpla las mencionadas obligaciones.

8.- Crear un Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, encargado de determinar el monto, destino y reajustabilidad de los fondos públicos destinados por cada Cámara a financiar el ejercicio de la función parlamentaria.

9.- Incorporar una definición, para todos los efectos legales, de "función pública parlamentaria"[70].

[70] Se entiende por "función pública parlamentaria", el ejercicio de la potestad legislativa, de las demás atribuciones y obligaciones que establecen las leyes a los parlamentarios y las actividades destinadas al cumplimiento de tales funciones; el rol de representación popular y toda actividad política que en su cumplimiento realizan los diputados, senadores y comités parlamentarios. Dentro de este concepto, quedan incluidas las funciones que los parlamentarios cumplen como legisladores en la discusión y aprobación de las leyes y tratados internacionales; las actividades en las que participan oficialmente en Chile o en el extranjero en su calidad de parlamentarios; el trabajo que realizan en sus distritos, que incluye, entre otras actividades, tomar parte en ceremonias, en reuniones con personas y grupos de interés y la realización de visitas a organizaciones, establecimientos o empresas; la acción política que desempeñan como miembros de un partido político, las que considera la participación en seminarios nacionales e internacionales, encuentros, consejos, reuniones, actos de campaña y proclamaciones; y los actos

10.- Constituir un Comité de Auditoría Parlamentaria del Congreso Nacional, encargado de controlar el uso de los fondos públicos destinados a financiar el ejercicio de la función parlamentaria y ejercer las demás funciones que se le asignen en los reglamentos de cada Corporación.

Esta ley fue sometida a control constitucional el 18 de enero de 2010 y el Tribunal Constitucional emitió su pronunciamiento en la sentencia rol 1602, del 1° de junio del mismo año. En ella declaró inconstitucionales el inciso final del artículo 9° y el artículo 10° del proyecto[71].

2.3. 3° LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

Las Asambleas legislativas de los Estados democráticos modernos se presentan como órganos constitucionales, dotados de plena independencia[72], incluso en el aspecto financiero. Esta independencia está garantizada por particulares normas constitucionales y legislativas, -así lo sostiene Pérez Serrano, alcanzando "su expresión más específica en los reglamentos parlamentarios, formulados por las Asambleas en relación con el respectivo ordenamiento y funcionamiento"[73], que los diversos autores califican como "puramente internas", es decir, con eficacia restringida al ámbito de los mismos órganos constitucionales. También esta materia ha sido regulada en leyes específicas[74].

Esta plena independencia constitucional de las Cámaras se explica, además, porque sus *interna corporis* no pueden ser controlados por alguna autoridad externa, exceptuándose la potestad del Tribunal Constitucional del cumplimiento del procedimiento interno de formación de la ley a las normas de la Constitución[75].

---

de fiscalización que realizan los diputados en el ejercicio de su facultades, tales como inspecciones, visitas, presentaciones judiciales o ante órganos administrativos, entre otras.

[71] La sentencia del Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales el inciso final del art. 9°, el inciso segundo del art. 9 A nuevo y el artículo 10° por violar el art. 19 N° 3, incisos primero y segundo CPR, por el cual se facultaba a la Contraloría General de la República para resolver la aplicación de sanciones en caso de no incumplir la obligación de proporcionar los informes y antecedentes solicitados por las comisiones de las Cámaras o por los parlamentarios.

[72] Biscaretti Di Ruffia: *Derecho ……*, pág. 361.

[73] PÉREZ SERRANO, Nicolás: "Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario", en *Revista Estudios Políticos,* 1959, N° 105, pág. 99.

[74] En Chile se promulgó la Ley N° 18.918, "Orgánica Constitucional del Congreso Nacional", en 1989; en los Estados Unidos de América, se dictó la "Legislative Reorganization Art", en 1946; y en Fancia, la "Loi sur los Pouvoiris publics", de 1950.

[75] Según lo dispone la CPR, en el art. 92, numerales 2 y 3, el Tribunal Constitucional ejerce el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la

El Reglamento parlamentario constituye la genuina representación de la autonomía que la Constitución ha reconocido a las Cámaras. Esta capacidad autonormativa, "es la mejor garantía para la defensa de la funcionalidad propia del Parlamento ante el riesgo de la injerencia de otros poderes o de una mala interpretación del juego de mayorías y minorías parlamentarias. La Constitución es por ello la fuente legitimadora de los Reglamentos Parlamentarios"[76]. La autonomía del Legislativo para darse su propio reglamento, señala Pereira Menaut, corresponde a la lógica facultad de autonormarse que tiene todo organismo que ostente un mínimo de independencia funcional[77].

El Reglamento parlamentario, en palabras de Martínez-Elipe, es la fuente normativa más importante, directa y autónoma de la juridicidad parlamentaria, "cuya última y fundamental finalidad se encuentra en hacer del Parlamento titular de la soberanía popular, la institución defensora de la libertad, la dignidad y los derechos del hombre"[78]. Los Reglamentos parlamentarios, en suma, actúan como verdadero desarrollo constitucional y, en tal condición, son partes integrales de la Constitución, lo que se ha dado en llamar el "bloque constitucional"[79].

Esta idea de independencia normativa de las Cámaras, según Silva Bascuñán, "es inherente a toda institución y brota de su misma creación y existencia", y su relevancia se manifiesta porque a través de su facultad, las

---

Constitución, de la leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de éstas últimas, antes de su promulgación", y "Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso".

[76] ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y Ángel Luis: *Derecho Parlamentario*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2000, pág. 26.

[77] PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos: *Lecciones de Teoría Constitucional*, Editorial Colex, Madrid, 1997, págs. 190-191.

[78] MARTÍNEZ-ELIPE, León: "Fuentes del Derecho y del Ordenamiento Jurídico Parlamentario", en *I Jornadas de Derecho Parlamentario,* Vol. II, Publicaciones del Congreso de los Diputados de España, Madrid, 1985, págs. 449 y ss. Argumenta el propio Martínez Elipe, que en los Estado modernos se pueden distinguir dos tipos en la manifestación de esa función normativa: una , del tipo inglés, que es "aquella que se exterioriza a través de un conjunto de normas de naturaleza diversa que han surgido espontáneamente a medida que se ponía de manifiesto su necesidad, recogiendo, en las denominadas *Orders*, y las de tipo continental, en que los Reglamentos de las Cámaras son una especie de "Código parlamentario" que, corresponde a un texto ordenado y sistematizado, regulador del funcionamiento y organización del Parlamento. Reconoce que en éstas últimas presentan cierto grado de rigidez, que hace más difícil su rápida modificación, al igual que una ley cualquiera.

[79] Reafirma esta idea, J.M. Gil-Robles y Gil-Delgado, para quien "las normas reglamentarias resultan imprescindibles para abordar las funciones parlamentarias al actuar como auténticas leyes de desarrollo de la Constitución en lo que se refiere a la organización, actividad y relaciones de las Cámaras, siendo en ocasiones consideradas más importantes que la propia Constitución".

asambleas legislativas perfeccionan su organización interior, en resguardo del prestigio y eficacia de la autoridad de que están revestidas, y proveen el mejor cumplimiento de las diversas responsabilidades a que han sido llamadas[80].

Por otra parte, la facultad autonormativa es una conquista histórica de los Parlamentos, que deben ejercitar sin injerencia de ningún otro poder, y que las declaraciones constitucionales que facultan al Parlamento para dictar sus propios Reglamentos, no constituyen el origen ni el fundamento de la autonormatividad parlamentaria. No tienen más alcance que el meramente declarativo reconociendo un poder de normación, legitimado históricamente.

2.3.1. Concepto de Reglamento parlamentario

En la doctrina nacional los autores coinciden en considerar a los Reglamentos parlamentarios como acuerdos internos de cada Cámara, sin fuerza obligatoria *extra corporis.* Para Silva Bascuñán los Reglamentos de las Cámaras "constituyen su estatuto interno, y se aprueban mediante acuerdos autónomos de una y otra asamblea"[81].

En el Derecho comparado, los conceptos son tantos como tantos son sus autores. Entre los clásicos, como los denomina Zuñiga Urbina[82], podemos citar a León Duguit, que define los Reglamentos parlamentarios como "un conjunto de disposiciones de carácter general que determinan el orden y métodos del trabajo de cada Cámara"[83], en tanto que para Santaolalla constituyen una manifestación del poder de normación autónoma de ciertos órganos constitucionales. Cada Cámara, es libre para disciplinar, sin más límites que los constitucionales, sus *interna corporis.*

En nuestro concepto, cercano a los autores españoles, los Reglamentos son disposiciones normativas con fuerza de ley, sin llegar a tener la calidad de tal, porque cada Cámara las dicta, cumple y modifica, con absoluta independencia de la otra, y que tiene fuerza *intra corporis* y excepcionalmente *extra corporis.*

---

[80] SILVA BASCUÑÁN, Alejandro: *Tratado de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, 2ª, Edición, 2000, T. VI, pág. 24.

[81] A este respecto, véase: Nogueira Alcalá, Humberto; *Dogmática Constitucional*, Ed. Universitaria de Talca, Chile, 1997, p. 52; Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, 2ª, Edición, 2000, T. VI, p. 24; Verdugo, Mario et al: *Derecho Constitucional*, Ed. Jurídica de Chile, 1997, p. 52; Quinzio, Jorge: *Tratado de Derecho Constitucional*, I, 1993, pág. 77.

[82] ZUÑIGA URBINA, Francisco: "Fuentes del Derecho Parlamentario", en *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, Vol. XVIII, 1997, págs. 281-282.

[83] DUGUIT, León: *Manual de Derecho Constitucional*, (traducción de José Acuña), 2ª ed. F. Beltrán, Madrid, 1926, págs. 395-396.

Refiriéndose al Reglamento de la Cámara de Diputados de 1846, Néstor Sánchez apunta:[84]

> *"Un buen Reglamento, debe con sus disposiciones amparar los derechos de las minorías cuya misión es fiscalizar y contener la acción de un Gobierno sostenido por la mayoría, cuan do no se ajusta en sus actos a la lei y a la justicia, o cuando no cautela debidamente los intereses nacionales". Agrega, más adelante: "Nuestro Reglamento no solo dá este poder a las minorías sino que todavía las habilita para obstaculizar la acción lejislativa hasta el estremo de que la mayoría, sin su aquiescencia, tentaría en vano el despacho de un proyecto resistido seriamente por la minoría. Pero, nuestro Reglamento va todavía mas léjos: no hai ningún Cuerpo Lejislativo en el orbe, cuyo Reglamento tenga las peculiaridades de la Cámara Chilena; pues no solo da armas a la resistencia de las minorías colectivas, sinó también a las minorías singulares".*

2.3.2. Naturaleza jurídica

En el Derecho parlamentario comparado la determinación de la naturaleza jurídica de los Reglamentos ha sido y sigue siendo un debate interminable. Se discute si los Reglamentos tienen o no naturaleza de ley, su ubicación jerárquica en el ordenamiento jurídico, su condición de acuerdos, resoluciones de su capacidad autonómica o reglamentos en sentido administrativo.

Para Maurice Houriou, "los Reglamentos no son leyes porque cada Cámara vota únicamente el suyo; pertenecen a la categoría de acuerdos parlamentarios"[85]; Barthelemy, considera que los "Reglamentos constituyen reglas jurídicamente obligatorias, que mientras no son modificadas, vinculan a la Cámara. En la misma línea, Santi Romano sostiene que los Reglamentos no trascienden el carácter interno de las normas parlamentarias, negándoles su juridicidad al no tener proyección exterior, puesto que obligan exclusivamente a los miembros de las Cámaras[86].

---

[84] SÁNCHEZ, Néstor: *El Derecho* …., pág. 19

[85] HOURIOU, Maurice: *Principios de derecho público y constitucional* (traducción de Ruiz de Castillo), Ed. Reus, 1927, págs. 489 y 490.

[86] SANTI ROMANO: *El ordenamiento jurídico* (traducción al castellano de Sebastián y Lorenzo Martín Retordillo), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963.

Un segundo grupo de autores visualizan el Reglamento como una exteriorización del poder de ordenanza de las propias Cámaras derivado de un "privilegio histórico" y que atribuyen carácter o fuerza de ley al Reglamento. Entre los autores que sostienen esta teoría, encontramos a Pérez Serrano. Para este último, el Reglamento es una "prescripción autonómica", pero no derivada de una atribución del ordenamiento jurídico, sino del mismo poder del Parlamento que, en concreto –dice- tiene categoría de órgano estatal de altísimo relieve, obligado a defender su propia actuación, siempre dentro del Estado, pero, ante el temor de agresión de otros órganos, es imposible negar la autonomía de las Cámaras Legislativas"[87].

Autores, como Pantoja Bauzá, consideran que se trata de un acto legislativo[88], en tanto que otros lo consideran un acto administrativo, en una extensión de la teoría que sostiene que el Reglamento es también un acto administrativo, por cuanto son competentes para regular su propia organización y funcionamiento y el régimen parlamentario sería un típico acto de esa naturaleza.

También se ha buscado explicar la naturaleza jurídica de los Reglamentos, considerándolas como normas internas, que tienen por objeto el funcionamiento interior de la administración y de los servicios públicos; otra teoría habla de la autonomía funcional y orgánica, que tienen los órganos del Estado para darse su organización y funcionamiento. Rafael Bielsa, en Argentina, considera inherente a los órganos del Estado la potestad reglamentaria interna, mediante la cual organizan su labor y disciplinan a sus funciones o miembros[89], en tanto que para el profesor Santaolalla "los reglamentos parlamentarios están constituidos por normas autónomas que son calificadas como de prescripción autónoma, lo que significa que para salvaguardar la independencia del órgano ningún poder debe intervenir en su vida interior, pues eso iría en contra de la libertad que le es propia"

2.3.3. Clasificación de las normas reglamentarias.

Según Longi en los Reglamentos parlamentarios podemos distinguir tres categorías de normas[90]:

---

[87] PÉREZ SERRANO, Nicolás: "Naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario", en *Revista de Estudios Políticos,* núm. 105, Madrid, 1959, pág. 153.

[88] PANTOJA BAUZÁ: Gabriel: *Concepto de acto administrativo*, Editorial Jurídica de Chile, 1980, págs. 63-64.

[89] BIELSA, Rafael: *Derecho Constitucional*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1959.

[90] LONGI, Vicenzo*: Elementi di Diritto e procedura parlamentare,* Ed. Giuffre, Milán, 1978, pág. 9.

1.- Normas repetitivas de las fórmulas constitucionales, esto es, que se limitan a recoger lo establecido por estas últimas, y que, por regla general, son las más numerosas. Y podemos agregar la repetición de normas establecidas en la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional.

2.- Normas integrativas, que desarrollan, amplían o interpretan las normas constitucionales sobre procedimiento parlamentario. Así como la Constitución se desarrolla en la ley orgánica constitucional, también esta última hace lo propio en el Reglamento.

3.- Normas innovadoras que disciplinan aspectos o cuestiones no previstas en la Constitución. Precisamente, los problemas se generan cuando se infringen las normas de estas dos últimas categorías.

En conclusión, creemos que la teoría que mejor explica la naturaleza de los Reglamentos parlamentarios de este país es la de la autonomía funcional y orgánica, por la existencia de la potestad reglamentaria implícita a estos órganos para organizar su funcionamiento interno.

En cuanto a las características de los Reglamentos, podemos concluir que el conjunto orgánico de normas que importan un verdadero Código, en el cual se regula todo el procedimiento legislativo, de control parlamentario y administrativo; que cada Cámara es autónoma para regular su trabajo sin intervención de ningún otro órgano; que están subordinados directamente a la Constitución y a la ley orgánica constitucional, por aplicación del principio de supremacía constitucional; que constituyen normas de carácter interno, pero que excepcionalmente pueden tener fuerza extra Cámara, cuando sus disposiciones son de obligatorio cumplimiento por terceros[91].

2.3.4. Antecedentes históricos de los Reglamentos de las Cámaras legislativas de Chile.

La Constitución de 1828[92], en sus artículos 37 y 38 confieren expresamente a las Cámaras la facultad de sus propios estatutos interiores, facultad que no se mantuvo en la Constitución de 1833[93]. En efecto, en esta Carta Fundamental no se hace referencia alguna a la autonomía reglamentaria; sin embargo, ambas Cámaras dictaron sus Reglamentos teniendo como fundamento

[91] Mucho se ha discutido si las normas contenidas en los Reglamentos parlamentarios tienen una aplicación exclusivamente en el funcionamiento interior de las Corporaciones o si es posible que alcancen, excepcionalmente a terceros. Compartimos esta última posición.

[92] En el Título referido al gobierno interior de las Cámaras, el artículo 37 de la Constitución de 1828 dispone que "Las Cámaras se regirán por el reglamento que cada una acuerde".

[93] Constitución de 1833. Ver ROLDÁN, Alcibíades: *Elementos de Derecho Constitucional de Chile,* Imprenta Lagunas y Compañía, Santiago, 1924, pág. 258.

su independencia inherente a su condición de poder legiferante. En las Constituciones de 1925[94] y 1980[95] se hace referencia a los reglamentos parlamentarios. Estos textos constitucionales tocan tangencialmente la facultad en el establecimiento de la clausura del debate por simple mayoría en los Reglamentos interiores de cada Corporación, importante institución que pretendió terminar con l obstrucción que imperó en la llamada República Parlamentaria.

No hay en la Constitución Política de 1980 ninguna disposición que, como en el caso de las Constitución de 1828, ordene o faculte a las Cámaras para la dictación de sus reglamentos. En palabras de Silva Bascuñán, "la ley supone su dictación en el artículo 53 (hoy 56), inc. 2° al disponer que "Cada una de las Cámaras establecerá en su propio reglamento la clausura del debate por simple mayoría"[96]. Por su parte, la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en su art. 4°, dispone que: Cada Cámara tendrá la facultad privativa de dictar sus propias normas reglamentarias para regular su organización y funcionamiento interno". Mediante esta facultad, las Cámaras, por separado y en forma independiente una de la otra ejecutan la ley orgánica dando eficacia a los principios constitucionales correspondientes, quedando dichos Reglamentos sujetos tanto a la Constitución como a la LOCCN no viendo por este hecho perjudicada su independencia.

2.3.5. Estructura de los Reglamentos Camerales.

El Reglamento de la Cámara de Diputados está estructurado sobre la base de un Título Preliminar y cuatro Libros. Estos, a su vez, están divididos en Títulos, diseminados en 321 artículos, que disciplinan el trabajo legislativo. El Título Preliminar está referido a las reglas generales, observancia del Reglamento y una norma especial sobre el Congreso Pleno; el Libro Primero trata en general sobre la Cámara, las sesiones y los trámites legislativos en el Plenario; el Libro Segundo dispone las normas aplicables en Comisiones; el Libro Tercero, sobre la información, fiscalización, las Comisiones investigadoras, especial de control del sistema de inteligencia, de las preguntas a los ministros de Estado y de la acusación constitucional. Por último, el Libro Cuarto se refiere al personal administrativo y profesional de la Cámara de Diputados.

[94] Art. 58 de la Constitución de 1925.

[95] Art. 59 de la Constitución de 1925.

[96] Los Reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados fueron aprobados por Resolución del 9 de febrero de 1998, publicada en el Diario Oficial del 23 de febrero de 1998.

Por su parte, el Reglamento del Senado está integrado por 16 Títulos, divididos en 212 artículos permanentes y dos artículos transitorios que, en términos generales, con un distinto ordenamiento, regula materias similares al Reglamento de la Cámara de Diputados.

2.3.6. Formalidades, reforma y publicación de los Reglamentos parlamentarios en el Derecho parlamentario chileno y comparado.

Los únicos que tienen iniciativa son los miembros de la Cámara en la cual va a regir el Reglamento, que requieren para su aprobación o enmienda la simple mayoría, según lo preceptuado en el art. 7° LOCCD[97]. El art. 25 del Reglamento de la Cámara de Diputados[98] y el art. 217 del Reglamento del Senado disponen que sólo podrán modificarse con las formalidades que rigen, dentro de la Cámara, para la tramitación de un proyecto de ley. En el caso de la Cámara de Diputados, las modificaciones pueden tener su origen en la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento o en los diputados; el proyecto debe ser informado por dicha Comisión y aprobado por el Plenario con mayoría simple. El art. 27 RCD dispone que la "resolución" que apruebe el Reglamento o sus modificaciones, se publicará en el Diario Oficial.

El Senado establece una tramitación similar, disponiéndose que las modificaciones que en él se hagan, se distribuirán impresos a los senadores, se comunicarán a la Cámara de Diputados y al Presidente de la República y su "texto" se publicará en el "Diario Oficial".

En Chile los Reglamentos son permanentes y no están sujetos a modificación por el solo hecho de cambiar su integración y mayoría política, al revés de lo que sucede en Alemania o en Estados Unidos.

El Bundestag en Alemania se basa en el "principio de discontinuidad", que significa que el Parlamento que resulta elegido al final de cada legislatura no se encuentra atado a los procedimientos parlamentarios vigentes, y puede darse nuevas normas, considerando la nueva y distinta legitimación democrática, que

[97] La Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional dispone en el art. 7° que: "En los casos en que la Constitución no establezca mayorías especiales, las resoluciones de las Cámaras se adoptarán por mayoría absoluta de sus miembros presentes". La aplicación de esta norma a la modificación del Reglamento se entiende por el hecho de que no existe una norma especial para este efecto, lo que lleva necesariamente a aplicar esta norma general respecto de quórums de votación. Lo anterior se ve corroborado por el art. 198, inc. 1° del RCD: "Las resoluciones de las comisiones se tomarán siempre por mayoría absoluta de los Diputados participantes en la votación, salvo que el Reglamento exija otra mayoría para casos determinados".

[98] Presentado un proyecto de modificación del Reglamento, le corresponderá a la Comisión de Régimen Interior, Administración y Reglamento estudiarlo e informarlo al Plenario. Con su aprobación queda terminada la tramitación.

es "reflejo de una nueva representación popular"[99]. En el caso de Francia, el Reglamento es una resolución que adopta la Asamblea siguiendo un procedimiento análogo al legislativo. La iniciativa de la proposición pertenece exclusivamente a los miembros de la Asamblea. La autonomía del Congreso de los Diputados y del Senado en España está consagrado en el art. 72.1 que dispone que las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, sin intervención del Gobierno, ni del Rey, ni de la otra Cámara.

2.3.7. Obligatoriedad de los Reglamentos

Los Reglamentos parlamentarios son normas obligatorias durante su vigencia solo respecto de las materias que son de competencia de la potestad de las Cámaras y de carácter interno de los mismos, es decir, su obligatoriedad se circunscribe a su procedimiento y organización interna y afecta a terceros en la medida en que éstos se relacionen con las Cámaras en determinados supuestos constitucionales, legales o reglamentarios. Los Reglamentos parlamentarios establecen procedimientos para sancionar su violación y mantener su vigencia.

De acuerdo al art. 24 RCD "Salvo disposición legal o reglamentaria en contrario, sólo podrá suspenderse el cumplimiento de las disposiciones de este reglamento, para un caso en particular, por acuerdo unánime de los Diputados presentes o por acuerdo unánime de los Jefes de los Comités Parlamentarios". No obstante lo dispuesto en esta disposición, es usual que en las Comisiones se adopten acuerdos discrepantes con el Reglamento y los determinen como norma a cumplir indefinidamente[100].

---

[99] Como se decía anteriormente, de acuerdo al Principio de discontinuidad, que rige en el Bundestag, el Parlamento que resulta elegido comienza de nuevo todos los procedimientos parlamentarios en cuanto el nuevo Parlamento no es idéntico a su predecesor, ya que su elección se considera una nueva legitimación democrática de una nueva representación popular. Por lo tanto, debe darse un nuevo Reglamento, lo que en la práctica es casi imperceptible pues se sigue aplicando el Reglamento anterior con algunas modificaciones que no afectan su esencia. En si es un derecho parlamentario flexible y un derecho vivo, que permite que se modifique el Reglamento por mayoría simple y puede darse la derogación singular de sus preceptos por unanimidad. Para un caso concreto establece una mayoría de 2/3. Pietzcker, Jost: "Las fuentes del Derecho Parlamentario alemán", en *Instituciones del Derecho Parlamentario Vasco. Las fuentes del Derecho Parlamentario,* Coord. Juan Carlos da Silva, T. I, Edita Parlamento Vasco, 1986, págs. 317 a 318.

[100] Un ejemplo claro es lo que acontece con la asistencia de público a las sesiones de Comisiones. El Reglamento de la Cámara dispone que el público no tendrá acceso a las Salas en que sesionen las Comisiones, salvo las excepciones que el mismo Reglamento establece, norma que además está contemplada, en términos similares, en el art. 5° A, inciso 7° LOCCN. La práctica, amparada en un acuerdo unánime de la Comisión y aún sin ella, permite el ingreso indiscriminado de los medios de comunicación, asesores, secretarios y público en general, prácticamente como norma permanente.

En el sistema anglosajón no se exige unanimidad para la suspensión de sus reglas internas. En el Congreso de Estados Unidos de América se establece que los asuntos obvios y sencillos pueden permitir la infracción de las reglas establecidas por consentimiento unánime, considerando que este es tácito cuando ningún miembro formula cuestión de orden o reglamentaria[101]. La suspensión de las reglas requiere de la comunicación previa a la Cámara en que se realice. En la Cámara de los Comunes, sin embargo, la norma es abandonada si la asamblea lo estima indispensable por la urgencia del caso.

2.3.8. Aplicación e interpretación de los Reglamentos parlamentarios

La doctrina general establece que la aplicación e interpretación de los Reglamentos corresponde a los presidentes de cada una de sus ramas o de sus organismos internos.

Un caso especial y digno de imitar es el del "speaker inglés", que en el desempeño de su cargo, se sustrae a toda actividad partidista y solo vota cuando se produce empate, y adopta sus resoluciones con el espíritu de juez. Por su parte, el presidente de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, con funciones bastante parecidas al speaker inglés, resuelve los conflictos de aplicación e interpretación sobre la base de precedentes y por acuerdo de la de la Cámara[102].

En España, el Presidente del Congreso aparte de las funciones que le corresponden en el ejercicio de su cargo como son las de representar a la Cámara, asegurar la buena marcha de sus trabajos, dirigir y mantener el orden de los debates, le corresponde cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en caso de duda y supliéndolos en los de omisión. La facultad del Presidente se limita a los casos concretos de interpretación o de vacío legal y no de normas de aplicación general. En este último caso deberá mediar el acuerdo favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces (art. 32 RCDE).

La facultad de interpretación, en el caso de la Cámara de Diputados de Chile, le corresponde a la Mesa. Si esta estima que es clara la cuestión reglamentaria, la resolverá de inmediato, pero si estimare que no es de fácil resolución consultará a la Cámara, es decir al Pleno. En este caso, la cuestión

[101] BIDEGAIN, Carlos María: *El Congreso de los Estados Unidos de América*, Ed. De Palma, Buenos Aires, 1950, pág. 127.

[102] BISCARETTI DI RUFFIA, afirma que en los Estados anglosajones la figura del speaker, órgano (especialmente en Inglaterra) de absoluta y tradicional imparcialidad, ha sido cada vez más adoptado, en las Cámaras europeas continentales en la realización de sus funciones …" Ver *Derecho Constitucional*, Ed. Tecnos S.A., (traducción Pablo Lucas Verdú), Ed. Tecnos S.A., Madrid, 1973, pág. 366.

reglamentaria se someterá a debate y se votará al final de él. En ambos casos, la resolución de la Mesa o del Pleno se aplicará sin discusión.

El Senado de Chile[103], en cambio, resuelve los problemas que se susciten con la interpretación de sus normas en una forma distinta. El Presidente la resolverá de inmediato, si a su juicio es clara y la Sala respetará, sin debate, su resolución, sin perjuicio de que reclamada su actuación en la sesión siguiente, se solicitará un informe a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, la que deberá evacuarlo en el término de diez días. El informe se discutirá de preferencia en el Orden del Día de la próxima sesión ordinaria.

En el supuesto que el Presidente estime que la cuestión no es clara, se pasarán los antecedentes a la Comisión de Constitución y se seguirá el mismo procedimiento antes indicado y se suspenderá, entre tanto, la consideración del asunto en que ella incide. Sin embargo, la unanimidad, con exclusión del Presidente, podrá acordar que la cuestión sea resuelta de inmediato y sin discusión, sin perjuicio de continuar la tramitación conforme a lo dispuesto en el inciso anterior.

En ambos casos, La resolución que adopte la Sala acerca del informe de la Comisión no alterará lo obrado, en cuanto haya producido efectos.

2.3.9. Vacíos de los Reglamentos parlamentarios

En el Derecho comparado es norma común que los Reglamentos de las Cámaras dispongan que el Presidente o la Mesa tengan la facultad y misión de interpretar las normas reglamentarias y junto a ello, en el caso de vacíos legales o reglamentarios, tengan la obligación de dictar las normas supletorias para su integración.

En la labor de interpretar la norma parlamentaria, Pitarch nos dice que debe superarse el literalismo y el formalismo rígido, sin que ello signifique caer en una "interpretación casuística ni arbitraria". Para este autor, la interpretación debe partir del análisis y la exégesis histórico-política del contexto en que nace la norma, pasando la interpretación literal a ser una herramienta subsidiaria, todo lo cual culminará con la "interpretación sistemática y teleológica", vista desde la perspectiva de los derechos fundamentales de la persona y los principios constitutivos de Derecho,[104] ….".

[103] Ver arts. 215 a 217 del Reglamento del Senado.

[104] PITARCH, Ismael: "Las resoluciones normativas", en *Instituciones del Derecho Parlamentario Vasco. Las fuentes del Derecho Parlamentario,* Coord. Juan Carlos da Silva, T. I, Edita Parlamento Vasco, 1986, págs. 99 a 100. Refiriéndose al papel del exégeta parlamentario, el autor plantea que se requiere de una exégesis que interprete "la norma en la vida y no el texto",

La característica más importante del Derecho parlamentario inglés es la falta de una Constitución escrita, que en esta materia es substituida por los llamados "Documentos Constitucionales", formados por leyes o doctrinas flexibles que se caracterizan por estar en constante evolución. Uno de los más importantes es el *Bill of Rigts* de 1689, que es la principal fuente del Derecho parlamentario, cuyo equivalente en otros países son las garantías constitucionales.

Ambas Cámaras editan publicaciones y recopilan los llamados *"standing orders"*, que constituye una codificación detallada de los procedimientos usados para la aprobación de la legislación singular en sus diversas formas. Otras fuentes del Derecho parlamentario inglés las encontramos en las leyes ordinarias y en los precedentes parlamentarios que se definen como aquella parte del procedimiento que se ha desarrollado en forma espontánea en el curso de la tramitación de las iniciativas de las Cámaras.

En el Derecho parlamentario de Estados Unidos de América, vemos que la Constitución impone muy pocos requerimientos al procedimiento parlamentario y da a cada Cámara la facultad de establecer sus Reglamentos. Además, el Congreso conserva su autonomía a la hora de interpretar y aplicar lo que prescribe e impone la Constitución[105].

Tanto la Cámara de Representantes como el Senado han interpretado las normas de la Constitución de acuerdo con sus intereses, lo que ha sido corroborado por el Tribunal Supremo que ha sido reacio a oponerse a estas interpretaciones e imponer criterios propios. Cada Cámara es autor y juez de su Reglamento o los *"Rules of its proceedings",* rige plenamente el principio de autonomía de las Cámaras.

---

que permita aplicar a los casos concretos los principios generales. Y haciendo una comparación señala:"El exégeta parlamentario es un sommelier que maneja materias muy delicadas: a veces y excepcionalmente, deberá trasegar vinos nuevos a odres viejos, o viceversa" (pág. 100).

[105] En el Senado norteamericano el Reglamento sigue vigente de una legislatura a otra, a menos que se proceda a cambiarlo. La Cámara de Representantes, que se renueva cada dos años, aprueba su Reglamento al comienzo de cada legislatura. Ello no implica un cambio total en el estatuto; sólo se aprueba el anterior con algunas modificaciones (principio de la discontinuidad). Los Reglamentos, a su vez, se complementan con los precedentes, muchos de los cuales terminan teniendo tanto valor como los reglamentos o han suplido los nuevos reglamentos. Incluso, es posible que cada Cámara suspenda la eficacia del Reglamento a través de un pronunciamiento que le permite prescindir de la mayor parte de las normas reglamentarias que los rigen o bien crear nuevas normas temporales por unanimidad. Ver Bach, Stanley: "La naturaleza de las normas parlamentarias en el Congreso de los Estados Unidos" en *Instituciones del Derecho Parlamentario Vasco. Las fuentes del Derecho Parlamentario,* Coord. Juan Carlos da Silva, T. I, Edita Parlamento Vasco, 1986, págs. 337-404.

2.4. 4°.- La costumbre y las prácticas parlamentarias.

La costumbre parlamentaria constituye una "especie de Derecho no escrito". Santaolalla nos dice que en este Derecho no escrito se yuxtaponen dos elementos: el material, que es la repetición de unos determinados comportamientos o prácticas dentro de un círculo de sujetos jurídicos, y, la aceptación o convicción por parte de estos sujetos del carácter jurídico de tales prácticas, que devienen así fuentes normativas, con la consiguiente posibilidad de imponer una sanción en caso de incumplimiento[106]. Muchas de las normas constitucionales referidas al Derecho parlamentario son de carácter general, al igual que la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, y los reglamentos de las Cámaras contienen numerosos vacíos que, necesariamente, deben ser suplidos por la costumbre y las prácticas, que pueden llegar a sobreponerse a las normas escritas[107]. En una posición inferior a las costumbres, algunos autores ubican los precedentes, que corresponden a decisiones o criterios observados en un caso, y que son reiterados en circunstancias posteriores.

Berlín Valenzuela incluye los usos, prácticas, precedentes, costumbres y convenciones en lo que denomina fuentes de dimensión sociológica del Derecho Parlamentario[108]. En la opinión de Cabanellas, el "uso" es sinónimo de modo de proceder, y constituye un elemento de la costumbre o esta misma en su fase embrionaria[109]. En tanto, Martínez Elipe, nos dice que las "prácticas parlamentarias constituyen una manifestación de los usos que surgen institucionalmente en el funcionamiento de las Cámaras", mientras que el precedente, "mira más a esferas decisorias que a la normatividad, es decir, a la respuesta que se ha de dar ante el caso concreto y no a la contemplación del caso general"[110].

Incluso Berlín Valenzuela avanza en lo que denomina "jurisprudencia parlamentaria", como aquella que se forma "mediante la repetición de estos precedentes, en forma similar y unitaria", siguiendo en este acerto a Rafael de Pina[111] y en los llamados "acuerdos de grupos parlamentarios"[112]. Es de común

---

[106] SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando*: Derecho Constitucional* …, pág. 29.

[107] La costumbre no constituye norma obligatoria en el campo del Derecho constitucional chileno y ha sido definida como "la práctica general, constante y prolongada, relativa a una determinada relación de hecho y observada con la convicción de que es jurídicamente obligatoria". Véase Vivanco Martínez, Ángela: *Curso de Derecho Constitucional*, T.I, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2002, pág. 402.

[108] BERLÍN VALENZUELA, Francisco: *Derecho* …, pág. 87.

[109] CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, actualizada y ampliada por Luis Alcalá-Zamora y Castillo, T. VIII, 25ª ed. Heliasta, 1986, Buenos Aires, pág. 265.

[110] MARTÍNEZ Elipe, León: *Introducción …..* págs. 78-79.

[111] DE PINA, Rafael*: Diccionario de Derecho*, Ed. Porrúa, … ed., 1994, pág. 322.

ocurrencia que durante las sesiones del Pleno se reúnan los Comités Parlamentarios, para decidir, en el momento, la forma en que se decidirá una controversia entre los parlamentarios, generalmente de carácter reglamentaria.

Por lógica de nuestro derecho, ni la Constitución ni la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional se refieren a estas fuentes. Sólo el Reglamento de la Cámara de Diputados alude a los precedentes en el artículo 23, al disponer que "Las resoluciones sobre aplicación del Reglamento que se tomen ocasionalmente en la discusión de cualquier asunto o en el curso de los procedimientos de una sesión se considerarán como simples precedentes, sin fuerza obligatoria para la práctica sucesiva"[113]. En otras palabras, el precedente en nuestro Derecho parlamentario, tal como lo ve el Reglamento de la Cámara de Diputados, es un simple antecedente, que no obliga hacia futuro. Lo más grave de esta norma es que no existe un registro escrito de los precedentes y que tanto la Sala Plenaria como las Comisiones, toman decisiones sobre aplicación del Reglamento, desvinculadas absolutamente las unas de las otras, en las más de las veces en forma contradictoria, que llevan a continuos debates sobre su inteligente aplicación[114]. Agréguese la dificultad que se presenta cuando existen más de treinta comisiones (contabilizamos las comisiones permanentes, especiales e investigadoras) más el Plenario, y cada una maneja una hermenéutica distinta.

En uno de los escasos trabajos que se han escrito sobre las prácticas parlamentarias en nuestro país, hace ya cien años, Néstor Sánchez realizó un acucioso estudio, resaltando la importancia de los precedentes porque, a su entender, "no sólo las reglas escritas que se consignan en los Reglamentos de las Cámaras legislativas son las que constituyen el procedimiento; al lado de estas reglas está su aplicación en el trascurso del tiempo, o sea los precedentes, que,

---

[112] Los grupos parlamentarios se denominan "Comités Parlamentarios", en el Derecho parlamentario chileno. Aparecen definidos en el art. 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados como "los organismos que, constituidos de conformidad a este Reglamento, agrupan a un número de Diputados y a través de su Jefe permiten la relación de la Mesa de la Cámara con la Corporación, con el fin de hacer más expedita la tramitación de los asuntos sometidos a su conocimiento. Las atribuciones de estos Comités son bastante amplias y están consignadas en un gran número de disposiciones del Reglamento, con una singular importancia en el trabajo parlamentario.

[113] El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define al precedente como "antecedente, acción o circunstancia anterior que sirve para juzgar hechos posteriores y también como la "aplicación de una resolución anterior en un caso igual o semejante al que se presenta". Ed. 22ª, España 2001.

[114] Cuestión no menos importante y que desarrollaremos posteriormente es el tema relativo a la interpretación de las normas reglamentarias. La ausencia de un registro de precedentes, -aunque como lo dice el art. 23 del Reglamento no tienen "fuerza obligatoria" para el futuro-, ocasiona que en la discusión de temas conflictivos la interpretación que de el Secretario de la Comisión, en su calidad de ministro de fe, pueda colisionar con la interpretación política que le den los parlamentarios.

cuando son uniformes, llegan a adquirir una fuerza tan efectiva como la del derecho escrito".

Refiriéndose a la importancia que adquieren los precedentes en la tramitación legislativa, Néstor Sánchez señala que "permiten aclarar el Reglamento y ahorrar un tiempo precioso, malgastado en bizarros incidentes reglamentarios, y estériles debates sobre estas cuestiones"[115]. La experiencia y el conocimiento que el autor tenía del quehacer legislativo, en su calidad de Secretario de Comisiones, le permiten afirmar que "…para dominar la materia no basta conocer de memoria las disposiciones del reglamento; es preciso además hacer un estudio comparativo de ellas, buscar sus concordancias, investigar los precedentes, completar el sentido de una disposición por otra que la complementa i la esclarece, buscar las excepciones a la regla general, que aparecen diseminadas i lejanas unas de otras en todo el conjunto de reglas, i, por último, llegar a imponerse que muchas de éstas, a pesar de figurar muy claramente expresadas, jamás han tenido aplicación, i que, por tanto, no podrían invocarse por estar virtualmente derogadas o caídas en desuso"[116].

No obstante la importancia que tiene la costumbre y las prácticas en el Derecho parlamentario, el sistema constitucional chileno, como se ha dicho anteriormente, es básicamente un derecho escrito, que en el ordenamiento jurídico general, sólo excepcionalmente las acepta en el campo de la legislación comercial. Cumplido y Nogueira[117] recuerdan que desde los albores de la independencia política de Chile, "se estimó necesario consignar en un texto las atribuciones de los poderes constituidos", entendiendo que la constancia material era una garantía contra los desbordes del caudillismo. Como ejemplo de costumbre constitucional señalan la práctica del Poder Legislativo de delegar sus facultades en el Presidente de la República, que le permitía dictar decretos sobre materias propias de ley. La Constitución de 1925 no prohibía expresamente esta delegación, y a pesar de las opiniones que se alzaban en contra de esta costumbre, muchas leyes lo permitieron y la propia Corte Suprema se excusó de emitir un pronunciamiento sobre la validez jurídica de la delegación[118].

---

[115] SÁNCHEZ, Néstor: *Derecho escrito i las prácticas parlamentarias: Estudio sobre el reglamento interno de la Cámara de Diputados,* Ed. Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Valparaíso, 1911, pág. 7. El contenido de este texto, basado fundamentalmente en el Reglamento de 1846, vigente a la época de su investigación, no ha sido replicado hasta ahora, no obstante los años transcurridos y la disponibilidad de instrumentos electrónicos que harían ciertamente más llevadero el trabajo.

[116] SÁNCHEZ, Néstor: *Derecho escrito i* … pág. 8. Se ha conservado la escritura original de la obra.

[117] CUMPLIDO CERECEDA, Francisco y NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto: *Teoría de la Constitución*, edición de Cuadernos Universitarios de la Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago de Chile, 1990, pág. 234 y ss.

[118] En la Carta Fundamental vigente, se establece que el Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley

La Constitución de 1833 establecía un régimen absolutamente presidencial, "y así subsistió en la letra de la constitución hasta 1925, sin más atenuaciones que las introducidas desde 1871 a 1892, en el sentido de ir limitando lentamente las facultades presidenciales, sin llegar a cambiar sustancialmente el régimen político de la Nación"[119]. El art. 73, regla 6ª, facultaba al Presidente de la República para "Nombrar y remover a su voluntad a los Ministros del despacho y oficiales de su secretarías" y no existía ninguna disposición que facultara a las Cámaras para intervenir en la designación de los Ministerios, o en su remoción. Sin embargo, era usual que se constituyeran mayorías parlamentarias circunstanciales por partidos o fracciones "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 solo el interés común de derrocar a un Ministerio para quedarse a las resultas en la expectativa de obtener ventajas en la nueva organización ministerial"[120].

---

durante un plazo no superior a un año sobre materias que correspondan al dominio de la ley. Esta autorización no podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones ni al plebiscito, como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado. La autorización no podrá comprender facultades que afecten a la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso Nacional, del Tribunal Constitucional ni de la Contraloría General de la República.

[119] GUERRA, José Guillermo: *La Constitución de 1925*, Ed. Establecimientos Gráficos Balcells & Co., Santiago de Chile, 1929, págs. 236 y ss.

[120] GUERRA, José Guillermo: *La Constitución …* pág. 238. Explica el autor que a partir de 1891 y hasta 1924, tanto la Cámara de Diputados como el Senado se atribuyeron la facultad de remover a su arbitrio a los Ministerios, mediante la aprobación de votos de censura contra todo el Ministerio o contra uno o más de sus miembros; el rechazo o aplazamiento de proyectos de ley patrocinados por el Gobierno; 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; la simple abstención de celebrar sesiones, cuando ellas eran necesarias para la resolución de cuestiones importante. También era frecuente que se desataran crisis ministeriales provocadas mediante la "obstrucción" o sea la prolongación extremada de los debates relativos a materias importantes y urgentes, tarea que facilitaban los reglamentos de las Cámaras que permitían el uso casi ilimitado de la palabra. Incluso se practicaba la censura de los ministros apenas se conocía su nombramiento, cuando aun no asumían los cargos. A juicio de Guerra, lo anterior subordinaba la existencia de las Secretarías de Estado a la cambiante voluntad del Congreso, al punto que "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 gran inconveniente constitucional de importar en el hecho la solicitación 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 remover por delegación de la voluntad soberana de la Nación".

Una figura presente, más notoria y de mayor importancia mediática y política, es la cuenta que el Presidente de la República rinde ante el Congreso Pleno cada 21 de mayo, en la cual se refiere a los logros de su política y esboza los grandes lineamientos de su actividad futura. La costumbre de realizar este acto cada 21 de mayo, acaparaba y lo sigue siendo hoy, la atención del país y constituye muchas veces el barómetro para juzgar a los gobiernos en sus acciones y promesas. En el art. 24, inciso tercero de la CPR de 1980, se estableció la obligación para el Presidente de la República de, a lo menos una vez al año, dar cuenta al país del estado administrativo y político de la nación, sin determinar una fecha precisa, que por la fuerza de la costumbre sigue siendo el 21 de mayo de cada año.

En la tramitación legislativa y sobre el ordenamiento reglamentario de las Cámaras se imponen una serie de prácticas, usos y costumbres que demuestran la importancia que tiene la costumbre en el Derecho parlamentario. Así, por vía de ejemplo, podemos señalar la costumbre de elegir la mesa directiva de las Cámaras (presidente y dos vicepresidentes en la Cámara de Diputados, y presidente y un vicepresidente en el Senado) por el plazo de un año. Lo mismo acontece con la presidencia de comisiones, no obstante que un mismo partido o agrupación de partidos tenga la mayoría necesaria para mantenerlos por todo el período legislativo.

Últimamente, en el caso de la Cámara de Diputados, se ha adoptado la costumbre de establecer "acuerdos reglamentarios"[121], que en la práctica importan innovaciones o modificaciones al Reglamento[122], que de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento interno precisan de tramitación legal.

---

[121] Los Comités Parlamentarios en reunión celebrada de 29 de noviembre de 2011, acordaron que desde esta fecha y hasta que entren en vigencia las modificaciones del Reglamento de la Corporación, con motivo de las adecuaciones introducidas por la ley N° 20.447 en la Ley Orgánica del Congreso Nacional, las normas contenidas en los Acuerdos Reglamentarios de carácter transitorio aprobados en sesión 30ª, en jueves 14 de mayo de 2009, se entienden incorporadas en el presente Reglamento y, en consecuencia, por ese lapso, forman parte integrante del mismo. Dichos acuerdos inciden en los artículos 17, 29, 34, 35, 73, 85, 98, 113, 114, 203, 211, 219, 229, 263, 281, 286 y 293 del Reglamento y figuran como notas al pie de página, atendida su transitoriedad.

[122] El art. 34 del RCD dispone que el Diputado cuya reputación o corrección de procedimientos se dañe por cargos formulados en algún medio de publicidad o por observaciones de otro Diputado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 34 del Reglamento, podrá, para vindicarse, usar de la palabra durante cinco minutos, como máximo, inmediatamente después de la Cuenta o al término de la sesión. Los acuerdos reglamentarios modifican esta disposición al establecer que "Corresponderá a quien presida determinar si procede o no que el diputado afectado haga uso de este derecho, sobre la base del o de los antecedentes que éste proporcione media hora antes del inicio de la sesión, donde conste que ha sido dañada suputación o corrección de procedimientos".

Estos acuerdos reglamentarios que pueden estar dirigidos a mejorar la tramitación de los proyectos de ley y otras iniciativas, se escapan, sin embargo, de la norma del art. 25 del Reglamento de la Corporación que ordena que "Sólo podrá modificarse este Reglamento con las formalidades que rigen, dentro de la Cámara, para la tramitación de un proyecto de ley. Vale decir, se requiere de la presentación de un proyecto, que debe ser informado por la Comisión de Régimen Interior, Administración y Reglamento y ser aprobado en la Sala.

2.5. 5°. Acuerdos de los Comités Parlamentarios

Los Comités Parlamentarios, cuyo símil en el Derecho comparado son los "Grupos parlamentarios"[123], son considerados como "los ejes sobre los que gira la vida política de las Asambleas legislativas de nuestra época"[124], que en forma de fuerzas políticas organizadas han venido a reemplazar a los representantes individuales, que con anterioridad eran los grandes protagonistas. Sus acuerdos tienen una singular importancia en la tramitación legislativa, que no sólo se hacen patentes en las reuniones que celebran cada semana sino en las soluciones que deben adoptar en el curso de las sesiones del Plenario.

Los Comités Parlamentarios, fueron reconocidos en 1941 en la Cámara de Diputados y en 1954 en el Senado. Constituyen un mecanismo "que presta un innegable utilidad en la realización de sus tareas"[125]. El Reglamento de la Cámara de Diputados los define como "los organismos que, constituidos de conformidad a este Reglamento, agrupan a un número de diputados y a través de su jefe permiten la relación de la Mesa de la Cámara con la Corporación, con el fin de hacer más expedita la tramitación de los asuntos sometidos a su conocimiento"[126].

El Reglamento de la Cámara de Diputados los regula en los arts. 55 a 64, y el Senado los reconoce en el art. 11, inc. 1° del Reglamento. En el caso de la

---

Respecto del archivo de proyectos, el art. 17 del RCD prescribe que "Transcurrido el plazo de dos años sin que la Comisión respectiva se pronuncie sobre los proyectos de ley y demás asuntos que se tramiten como tales, cualquiera que sea el trámite constitucional o reglamentario en que se encuentren, aquélla deberá solicitar su archivo a la Sala. Sin embargo, tratándose de mensajes o de proyectos del Senado, el archivo procederá previo acuerdo del Presidente de la República o de esa Corporación, según corresponda[122]. El acuerdo reglamentario faculta a la Comisión respectiva para que transcurrido el plazo de dos años sin que la Comisión respectiva se pronuncie sobre un proyecto de ley determine su archivo con el voto afirmativo de los 3/5 de sus integrantes**.**

[123] En cuanto a su denominación, en España también son llamados Junta de Portavoces, en Francia e Italia Conferencia de Presidentes y Consejo de Edad en Alemania.

[124] SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho ….*, pág. 103.

[125] SILVA BASCUÑÁN, Alejandro: *Tratado de Derecho ….,* T. VI, pág. 42.

[126] Art. 1°, N° 5, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Cámara baja cada partido político integrará un Comité por cada nueve representantes que tenga en la Cámara y se permite que dos o más partidos políticos, cuyo número de representantes, separadamente, sea inferior a nueve Diputados, podrán juntarse y formar un Comité siempre que unidos, alcancen a lo menos a dicha cifra.

Todo diputado está obligado a pertenecer a un Comité y en aquellos casos en que los partidos políticos no alcancen a tener la representación suficiente podrán formar un comité. Respecto de los diputados independientes el Reglamento establece que deberán juntarse y formar un Comité, salvo que ingresen a los Comités de otros Partidos[127]. Estarán dirigidos por un Jefe[128], que tendrá la representación de sus integrantes para todos los efectos de este Reglamento.

Los Partidos Políticos que tengan más de un Comité podrán ser representados por cualquiera de los Jefes, en el orden de prelación que cada Partido determine. El Jefe de cada Comité deberá comunicar al Presidente de la Cámara las renuncias de los diputados que lo hayan integrado, sea por haber dejado de pertenecer al Partido Político o por cualquier otra razón.

Los Comités Parlamentarios tendrán Jefes en propiedad y suplentes que se designarán, conjuntamente, por los Diputados que representen. Los suplentes tendrán las mismas atribuciones que los propietarios, en ausencia de éstos. Las reuniones de los Jefes de los Comités, será presidida por el Presidente de la Cámara y el quórum para tomar acuerdos será el que represente la mayoría de los Diputados en ejercicio.

Cuando el acuerdo haya sido adoptado por mayoría de votos, cualquier diputado perteneciente a un Comité que no haya concurrido al acuerdo podrá formular oposición en la Sala y pedir que se someta a discusión. Importa considerar que ningún diputado podrá oponerse a los acuerdos a que hayan llegado los Jefes de los Comités con el Presidente de la Cámara, cuando hayan sido adoptados por todos ellos y por unanimidad. La oposición que se haga se tendrá por no formulada y no será admitida a debate alguno.

De los acuerdos de los Jefes de Comités se dejará constancia por escrito. Los Jefes de Comités no podrán adoptar acuerdos sino en el curso de sus sesiones. Cuando se trate de un caso de urgente resolución y siempre que se cuente con el voto favorable de todos los Jefes de Comités, podrá adoptarse un acuerdo mediante la suscripción del documento en que conste, el que deberá ser refrendado por el Presidente de la Cámara y autorizado por el Secretario.

---

[127] En el art. 56 del Reglamento se establece que los Partidos y los Diputados que no formen o se integren a un Comité perderán las facultades que se les otorgan por este Reglamento.

Mucho se ha discutido acerca de su naturaleza jurídica, calificándolos como órganos de las Cámaras, de los partidos políticos, de los partidos y de las Cámaras simultáneamente, y como asociaciones privadas ejerciendo funciones públicas, pero asociaciones o uniones de hecho, sin personalidad propia y de carácter transitorio. No pueden constituirse por plazo indefinido, pues su existencia tiene como límite máximo la duración de la legislatura.

Tales órganos actúan en representación de su respectivo grupo político[129], no representan la voluntad de las Cámaras, tienen su propio reglamento, aprobado separadamente, administran autónomamente sus presupuestos y personal, y formalmente no existe ninguna vinculación entre estos partidos y los Comités; ciertamente en un plano absolutamente teórico.

Se constituyen en proporción al número de miembros de cada grupo político y los jefes duran un año en sus funciones. Son estos grupos quienes designan a los que deben formar parte de las distintas comisiones, gozando adicionalmente de un poder irrestricto para operar sustituciones en los así designados. Todos los Comités, a través de sus jefes forman la "reunión de Comités, órgano de acusadísima importancia en la Cámara de Diputados y en el Senado, ya que les compete fijar el orden del día de las sesiones plenarias. Entre las facultades más importantes que ejercen, les corresponde, junto a la mesa directiva de la Corporación, fijar la tabla de materias que habrán de verse en el Plenario y resolver una serie de materias de orden legislativo, y aun en materias de carácter administrativo, que son más inherentes a la competencia de la Comisión de Régimen Interno.

Para Torres del Moral estas organizaciones parlamentarias tienen su cara y cruz. La parte positiva es "su contribución a la agilidad y mejora del trabajo parlamentario" y el lado negativo es el desplazamiento de "los debates parlamentarios desde la sala de sesiones a las reuniones a puerta cerrada de la Junta de Portavoces, perjudicando el principio de publicidad de los mismos"[130].

[129] Excepcionalmente pueden estar integrados por miembros de dos partidos políticos que se unen para lograr el quórum para su constitución o bien de parlamentarios independientes. Sería el caso del Comité del Partido Regionalista Independiente al cual se han unido diputados que han renunciado a otras colectividades.

[130] TORRES DEL MORAL, Antonio: *Introducción al Derecho Constitucional*, Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1996, pág. 255.

3. UNCIONES PARLAMENTARIAS

Analizar las funciones parlamentarias nos lleva necesariamente al concepto de división de los poderes que "surgió y fue desarrollada para preservar la libertad y evitar el abuso del poder"[131], en cuanto su pretensión es impedir "la concentración absolutista del poder y garantizar la libertad de los ciudadanos[132], que la Revolución Francesa la elevó a la categoría de "dogma constitucional" y la difundió por todo el siglo XIX, pero que hoy parece reemplazado por el concepto de colaboración de los poderes, flexibilizando las relaciones entre ellos y permeabilizando sus respectivas competencias y, lo que podría ser más grave, darse una superposición de poderes, como sería el caso de nuestro país, mirando la relación que existe entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo[133].

El término función expresa las relaciones de interdependencia entre las instituciones y la relación que estas y los modos de acción y pensamiento mantienen en la estructura a cuya preservación concurren. De esta forma, al Legislativo le corresponde la función fundamental de establecer el derecho; al Ejecutivo le corresponde, en esencia, la ejecución de las leyes, no obstante que, en nuestro concepto, en Chile es "el gran legislador", y al Poder Judicial le corresponde realizar la función jurisdiccional.

Las funciones que desarrolla el Parlamento, nos señala Bronfman, se concretan en un conjunto de atribuciones específicas, que no se identifican en forma exclusiva con ellas, por cuanto es muy posible que varias de las potestades constitucionales que posee no sean más que distintas formas para el ejercicio de una misma función, reconociendo que, a su entender, la más importante es la representativa[134].

---

[131] Véase BERLÍN VALENZUELA, Francisco: *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993 y también, del mismo autor "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios", en la obra colectiva *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, págs. 65-84.

[132] PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos: *Lecciones de* …, págs. 131-132.

[133] Para Loewenstein, la teoría clásica está completamente sobrepasada por la actual dinámica política, no solo en los países autoritarios y totalitarios sino también en los sistemas constitucionales, de forma tal que se ha evacuado de contenido casi hasta la inutilidad. Menos tajante es la opinión de Pereira Menaut para quien es innegable "que la separación de poderes está en crisis y ha sido sobrepasada por la realidad"[133], aunque no todos los países han corrido la misma suerte, como es el caso de Estados Unidos de América, en que su régimen político presidencialista parte de un absoluto aislamiento entre los poderes y no de colaboración o superposición.

[134] BRONFMAN, Alan: *El Congreso Nacional…* págs. 129-130.

A juicio nuestro, la misión clásica y, por lo tanto, fundamental del Poder Legislativo es dictar leyes, reglas generales y uniformes y, que, como órgano tiene a su cargo esencialmente la función de establecer el derecho. Esta función legislativa, junto a la presupuestaria y representativa marcaron el sello del Parlamento en los siglos anteriores[135], dando lugar más tarde a la función fiscalizadora y, en la actualidad, a numerosas otras funciones, que buscan equilibrar su debilitada capacidad legislativa. Hablamos entonces, siguiendo a Berlín Valenzuela, de las funciones deliberativas, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación, orientación política, electoral, administrativa, educativa y otras[136]. En el Derecho Parlamentario español, Santaolalla distingue las funciones legislativa, financiera y presupuestaria, de control, de dirección política, judicial y de expresión o representación[137].

Entre nosotros, prima aún una concepción más clásica de las funciones del Parlamento. Así, Bronfman se refiere a las funciones representativa, fiscalizadora, legislativa y constituyente[138]; Silva Bascuñán las trata al referirse a las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados (fiscalización y acusación constitucional) y del Senado (juicio político, contienda de competencias, rehabilitación de ciudadanía, nombramientos, etc.); Nogueira Alcalá nos dice que el Parlamento desarrolla funciones legislativas y de control o fiscalización, además de las funciones integradoras o representativas, financieras y jurisdiccionales[139] y Cea desarrolla las funciones constituyente, legislativa y controladora[140].

3.1. Función Legislativa

Más allá de la pérdida de la centralidad del poder, unida a la crisis del Parlamento y de la supremacía de la Constitución por sobre la ley, esta sigue siendo la función fundamental del Poder legislativo –y al parecer también del Poder Ejecutivo-, que con sus virtudes y defectos, con la "desvalorización moral

[135] Históricamente la función legislativa del Parlamento surgió sobre la base de la función presupuestaria (aprobatoria de gastos e ingresos). En los siglos XIII y XIV los monarcas se vieron obligados a realizar concesiones legislativas en compensación a los subsidios financieros que recibían. Véase SANTAOLALLA, Fernando: "Las funciones parlamentarias" págs. 191-210.

[136] BERLÍN VALENZUELA, Francisco: *Derecho ….,* pág. 129

[137] SANTAOLALLA, Fernando: *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional. Madrid, 1984, págs. 191-210.

[138] BRONFMAN, Alan: *"El Congreso Nacional* págs. 129-142, 297-402 y 404-426.

[139] NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto: "El Control Parlamentario en Chile", en Revista de Derecho de la Universidad de Concepción, N° 202, Jul-Dic. 1997, pág. 187.

[140] CEA EGAÑA, J. Luis: *Teoría* …, pág. 94.

y social de la ley como técnica del gobierno humano"[141], es la solución democrática más cercana a la problemática social, porque la Constitución, especialmente la de Chile, con su estructura pétrea y anquilosada, torna en imposible las modificaciones que a diario reclama la comunidad. Desde la restauración de la democracia en nuestro país, transcurridos ya más de veinte años, las modificaciones a la Carta fundamental se han dado sólo en el difícil campo del acuerdo y la transacción entre Gobierno y Oposición, dejando al plebiscito en un campo prácticamente inasible para el pueblo soberano.

Considerando como básico en el ordenamiento jurídico el principio de la separación de poderes, era dable esperar que la creación de normas jurídicas debiera corresponderle en exclusiva al Parlamento. Sin embargo, la realidad nos muestra que ha existido un traspaso con carácter creciente de atribuciones normativas al Ejecutivo, a través de la llamada potestad reglamentaria del Gobierno y la facultad de dictar disposiciones administrativas con carácter de ley[142]. Y, una razón final: tenemos un texto constitucional que le da una desmedida capacidad legislativa al Presidente de la República, que en unión con la operatividad del veto y con la casi ninguna posibilidad que en un sistema binominal exista una mayoría parlamentaria capaz de imponer su votación, en definitiva, ratifica al Ejecutivo como el "gran legislador.

Tramitación legislativa.

El *iter* legislativo, en el cual participan dos actores principales y permanentes –Ejecutivo y Congreso Nacional- y uno eventual –Tribunal Constitucional-, debe cumplir el procedimiento contemplado en la Constitución y desarrollado en la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, en los Reglamentos de las Cámaras y en leyes especiales.

La fase prelegislativa corresponde al estudio y análisis que hace el autor de la iniciativa, de Gobierno en el caso del mensaje, y parlamentario en el caso de la moción, sobre la conveniencia de legislar una determinada materia. Esta etapa, que en el caso del mensaje debiera ser uno de las más importantes, porque en ella se recopilan antecedentes, discusiones y estudios, sin embargo se pierde en la presentación del proyecto, que corresponde a la etapa legislativa. El proyecto en sí contiene un exordio que sólo responde a la necesidad legislativa y a la explicación del texto que se presenta a discusión. Lamentablemente, pocas

[141] Al respecto, Cea Egaña cita las palabras de Eduardo García de Enterría, en su obra *Reflexiones sobre la Ley y los Principios Generales del Derecho,* Madrid, Cuadernos Civitas, Madrid, 1986, págs. 26 a 30 y 102 a 110.

[142] BERLÍN VALENZUELA, Francisco: *Derecho ….,* pág. 138.

veces las mociones dan cuenta del trabajo prelegislativo y generalmente responden a respuestas a necesidades legislativas del momento.

El proyecto inicia su desarrollo en Comisiones –etapa legislativa-, con un destino incierto, que puede verse alterado por la presentación de indicaciones o enmiendas que cambien substancialmente su contenido, por la urgencia o inercia que le asigne el Ejecutivo, y, por qué no, pase a engrosar la abundante lista del archivo, esencialmente, por el papel que cumplen las mayorías y minorías, que fácilmente pueden cambiar y darle un nuevo rostro a la dualidad Gobierno-Oposición.

El proyecto en discusión debe superar los trámites reglamentarios y constitucionales en ambas Cámaras, para que pase a conocimiento del Presidente de la República, quien podrá darle su aprobación o formularle observaciones. Eventualmente, puede pasar al Tribunal Constitucional, necesaria u obligadamente, caso este último de que la iniciativa contenga normas propias de leyes orgánicas constitucionales o sean interpretativas de la Constitución, y en el caso de un requerimiento formulado por parlamentarios, por las Cámaras o por el Presidente de la República.

Resuelto un asunto por el Tribunal Constitucional, no cabe recurso alguno, lo que en otras palabras, convierte a este Tribunal en una supra magistratura, por encima de los tres Poderes del Estado –Ejecutivo, Legislativo y Judicial- llegando incluso a la expulsión de una norma legal cuando esta es calificada como inconstitucional.

3.2. Función representativa

La representación parlamentaria constituye la base fundamental a través de la cual se expresa la soberanía popular, haciendo abstracción en este estudio de la representación que le corresponde al Presidente de la República, que el pueblo elector ha logrado a través de elecciones periódicas, según lo dispone el art. 5° CPR.

En el Derecho parlamentario estamos ante una figura de representación que nace del Derecho público, en la cual "el representado es la comunidad local y nacional y el representante es el parlamentario"[143]. En palabras de Berlín Valenzuela, un grupo de personas, que tienen intereses semejantes, convienen

[143] BRONFMAN, Alan: *"El Congreso ...,* págs. 129-130. Entiende que el título representativo que ostenta el parlamentario es el resultado de una elección y su mandato específico es "una verdadera amalgama entre los intereses de su circunscripción, su programa electoral y sus criterios de gobierno".

en encargar a otra para que "en nombre o en lugar de quienes le nombran, exprese el parecer de quienes le nombraron", de forma tal que el representante es un mandatario, que debe obedecer el mandato del grupo que lo escogió[144].

Esta representación es la consecuencia lógica de la existencia del mandato que liga al parlamentario con su elector o con la comunidad que le dio su adhesión[145]. Ello significa, primariamente, la obligación en que se encuentra el mandatario de cumplir con las directrices que le otorgó su mandante sobre la base de una comunidad de ideas o expectativas a desarrollar en su gestión. Esta materia que es clara en el campo del Derecho privado, de por si invisible a la opinión pública, es pública en el Derecho parlamentario, que se visualiza a diario y está expuesta a la consideración de los medios de comunicación social y de los electores.

A juicio nuestro, dos factores son gravitantes en el desconocimiento que se tiene de esta relación de confianza: el fenómeno conocido como "transfuguismo parlamentario" y la participación gravitante de los partidos políticos. En el primer caso, estamos frente a la renuncia voluntaria que un parlamentario hace a su colectividad, que lo lleva a asumir decisiones independientes o a sumarse a otras corrientes políticas, lejanas, en la mayoría de los casos, a la ideología o pensamiento de quienes le otorgaron el mandato. Por su parte, los partidos políticos, asumen crecientemente un poder decisorio por sobre los parlamentarios, relegando a éstos a un puesto secundario[146].

Lo anterior no hace otra cosa que contribuir al desprestigio de la política, y de los políticos en particular, porque el elector-mandante percibe que su participación en el proceso eleccionario no tiene mayor gravitación, y lo expresa a través de apatía y de abstención electoral. Además, si se concibe que el deber ciudadano de participar en las elecciones se haya transformado en un "acto voluntario", nos encontramos con cifras de abstención verdaderamente alarmantes. Lo anterior produce, lógicamente, la desvinculación del ciudadano con el quehacer político del país, y por ende, permite la elección de representantes -parlamentarios y concejales- o la designación de funcionarios en

---

[144] BERLÍN VALENZUELA, Francisco: *Derecho …*, págs. 130-131.

[145] Bronfman nos recuerda que el Parlamento es el órgano político de la representatividad, porque "representar es etimológicamente, la acción de hacer presente, poner ante los ojos, reproducir, ejecutar, realizar algo.

[146] En el último tiempo, haciendo uso de una mayoría circunstancial con el Gobierno, han tomado la costumbre de trasladar parlamentarios a las Secretarías de Estado, y en lo que suele llamarse en la jerga popular, el "sillón musical", transforman a diputados en senadores o a simples ciudadanos en parlamentarios. Es decir, con la sola voluntad de un diputado o senador o el acuerdo de la directiva de un partido político, se rompe el vínculo con el pueblo elector. Peor aún, si esta situación se presenta en un escenario parlamentario de absoluta división y polarización, en que un solo voto puede decidir el destino de una votación en proyectos de real importancia.

altos cargos de quienes no siempre tienen la altura, el conocimiento y el compromiso que involucra una verdadera función pública.

Si se mira al Derecho comparado, la situación suele ser peor. Los conceptos de Estado de Partidos y Democracia de Partidos, que han desarrollado algunas democracias europeas, afortunadamente aún nos son muy extraños. En España, con la apuesta por partidos políticos con disciplina interna muy férrea, que ha dado lugar a la oligarquización de sus estructuras, la pregunta que se hacen los autores es "si los representantes hoy lo son de los ciudadanos o de los partidos políticos"[147], porque son los núcleos dirigentes de los partidos los que confeccionan las listas electorales y a los ciudadanos les vienen impuestos los nombres de sus futuros representantes. Entre nosotros, la situación no es tan distinta, con partidos políticos absolutamente fraccionados internamente, en los cuales cualquier dirigente se siente con derecho a conformar un grupo o tendencia que, en definitiva, no representan sino sus intereses personales o grupales.

3.3. Función constituyente

Entendemos por función constituyente la tarea de "establecer la ley primera y fundamental del Estado que fija los marcos de la convivencia social", que se realiza a través de la declaración de los derechos fundamentales que se reconocen a los ciudadanos, la creación de los órganos del poder estatal, la fijación de sus atribuciones o competencias y la determinación de los principios supremos que han de regir su ejercicio[148].

Conviniendo entonces en que la Constitución es la base del ordenamiento jurídico, a la cual, por imperio de la supremacía constitucional deben adecuarse necesariamente todas las demás fuentes del Derecho, su texto debe aunar los sentimientos del país, más allá de las distintas visiones políticas, sociales o culturales que se tengan. Y, por cierto, junto a su estabilidad, debe tener la

[147] ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y Ángel Luis: *Derecho Parlamentario*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2000, págs. 13-15. Los autores plantean que la participación de los electores es inicialmente "pasiva", porque no tienen oportunidad de intervenir en la designación de los candidatos y será "activa", sólo en el acto de votar o no a representantes que han sido ungidos en instancias ajenas a ellos.

[148] BRONFMAN, Alan: *El Congreso* ....págs. 404 y sgts. Plantea el autor que "Todas las Constituciones han de resolver el problema del justo o más conveniente equilibrio entre la fijeza y la mutabilidad de sus normas, tema que, desde luego, va indisolublemente ligado al contenido de ella. Si la normativa constitucional es muy desarrollada, el mecanismo de reforma que contemple tendrá que ser relativamente expedito o sencillo; en cambio, si es muy sintética y consagra efectivamente, como la norteamericana, normas fundamentales sin pretender desarrollarlas, el mecanismo de reforma que consagre tenderá a ser más estricto."

suficiente flexibilidad, como es el caso de la Constitución de Estados Unidos de América, para adecuarla a los cambios que experimenta la sociedad. Desde este punto de vista, los procedimientos de reforma no pueden ser los propios de la legislación ordinaria, pero tampoco ser escollos insalvables para su modificación que, en último término, siempre debe estar abierta a la decisión del pueblo soberano a través del plebiscito o de una Asamblea Constituyente.

La discusión en torno al poder constituyente en Chile se arrastra ininterrumpidamente desde el golpe militar de 1973, y a pesar de que ya han trascurridos treinta años de la dictación de la Constitución de 1980, importantes sectores del país continúan haciendo presente su ilegitimidad de origen. La designación de una Comisión de Estudios para elaborar una Nueva Constitución, designada por la Junta Militar, sin ninguna participación ciudadana, y aprobada en un evento electoral sin ninguna legalidad, es el pecado original que no ha logrado ser borrado pese a las modificaciones que lograron extirpar de ella enclaves absolutamente antidemocráticos[149]. Más aún, caminar derechamente a una Asamblea Constituyente que reemplace la Carta vigente, o, a lo menos, le haga profundas modificaciones, se ha convertido en uno de los temas centrales de las campañas políticas.

La doctrina distingue entre poder constituyente originario, que se manifiesta en la creación de un nuevo orden constitucional sin sujeción a un orden anterior, y el derivativo que busca la modificación o reestructuración del orden existente. Esta última es "un órgano complejo formado por el Jefe de Estado, el Parlamento y el Cuerpo Electoral que, en conjunto y obrando uno tras otro, ejercen la función constituyente de acuerdo a lo señalado en la Carta Fundamental vigente"[150]. Uno y otro, a su vez, pueden ser catalogados de iure o de facto, según sea ejercido o no con sujeción a la Constitución y a las normas vigentes.

La forma en que cada país ejerza esta función constituyente, determinará si se hace a través de la designación de una Asamblea o Convención, cuya tramitación deberá contar necesariamente con la ratificación de la ciudadanía. El profesor Cea Egaña sostiene que "la función constituyente tiene que ser reconocida como legítima en la medida que respete los principios y técnicas sustantivas del Constitucionalismo", por lo cual no es dable que se denomine como "función constituyente la usurpada a raíz de cuartelazos, motines o golpes armados, pese a que con la violencia se impongan, por un tiempo, normas sustantivas de su jerarquía". Enfatiza que la función constituyente debe ser reconocida como legítima en la medida que respete los

[149] Algunos de ellos: los senadores designados, la composición y funciones del Consejo de Seguridad Nacional, el art. 8° CPR.

[150] CEA EGAÑA, José Luis: *Teoría* …, págs. 81 y ss.

principios y técnicas sustantivas del Constitucionalismo. Si se piensa en Chile y en su historia reciente, las palabras del profesor Cea Egaña, son aún más elocuentes:

> *"Delicado y difícil problema es, como ya se ha insinuado, resolver cuándo y por qué razones una insurrección triunfante ejerce la función constituyente con legitimidad sustantiva o de fondo, pese a que ella haya derribado, por lo común cruentamente, el ordenamiento fundamental en rigor, con sujeción al cual el ejercicio de dicha función incumbía a un órgano de iure. No es éste el lugar para detenerse en el asunto. Pese a ello, sin embargo, tenemos al menos que reconocer la posibilidad, aunque excepcional, de que la función constituyente, siempre de facto frente al Derecho Positivo, sea de iure de cara al Derecho Natural o a los principios sustantivos del Constitucionalismo. Así ocurre cuando una rebelión victoriosa reúne los requisitos que la convierten en legítima. Por consiguiente, jamás puede ser calificada de legítima una revolución victoriosa que se impone atropellando, de manera pasiva y sistemática, la dignidad y los derechos humanos, perseverando en tal ilícita conducta aún después que ha derrotado al adversario y se ha hecho obedecer por la fuerza"*[151].

Procedimiento actual de la reforma de la Constitución.

El proyecto de reforma constitucional requiere de la aprobación de cada una de las Cámaras, con el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio, a menos que la reforma recayere sobre los capítulos I, III, VII, X, XI o XIV, en cuyo caso se requiere la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio (art. 116 CPR). Transcurridos 60 días de su aprobación, ambas ramas, reunidas públicamente en sesión de Congreso Pleno y con la asistencia de la mayoría del total de miembros que lo componen deberán proceder a votar sin debate el proyecto de reforma constitucional. Para la ratificación del proyecto por parte del Congreso Pleno bastará que la mayoría absoluta de los concurrentes se pronuncie favorablemente acerca de él, sin importar cuáles sean las materias que comprenda.

El proyecto que apruebe la mayoría del Congreso Pleno pasará al Presidente de la República. Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso y éste insistiere en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada

[151] CEA EGAÑA, José Luis: *Teoría* …, pág. 82.

Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito.

En el caso de que el Presidente observare parcialmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso, las observaciones se entenderán aprobadas con el voto conforme de las tres quintas o dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, según corresponda de acuerdo con el artículo anterior y se devolverá al Presidente para su promulgación. Si el Congreso consiguiere reunir el quórum indicado, quedará todavía al Presidente la alternativa de promulgar el proyecto insistido o llamar a plebiscito dentro de los 30 siguientes a la insistencia, a fin de que la ciudadanía dirima el conflicto[152].

3.4. Función de control o de fiscalización.

No se concibe hoy una sociedad moderna y democrática en que no exista ya no una separación absoluta de poderes, en la vieja concepción de Montesquieu, pero si una colaboración pactada constitucionalmente, que implique que entre el Gobierno y el Parlamento se establecen supuestos de controles recíprocos. Los poderes indisputados –señala Valadés- "nunca han existido. Incluso en las etapas del más acentuado autoritarismo, los procesos de control –así sean encubiertos, silenciosos, conspirativos si se quiere- han estado presentes, como otra forma de equilibrio del poder"[153].

El Estado organizado, plantea Loewenstein[154], exige de manera imperativa que el ejercicio del poder debe ser restringido y limitado. Así, sostiene la necesidad de ejercer un control sobre quienes detentan el poder en cualquier comunidad estatal que para llevar a cabo sus tareas requieren de la debida autoridad, pero que es indispensable que esté garantizada la libertad de los destinatarios del poder. De esta manera, lo que caracteriza a cada sistema político y permite su diferenciación, es la existencia o ausencia de dichos controles, su eficacia y estabilidad, así como su ámbito e intensidad.

---

[152] Preciso es recordar que la única reforma constitucional aprobada por plebiscito es la Ley N° 18.825, que fue precisamente la resultante de un acuerdo entre los partidos de Oposición con el Gobierno[152], para reformar 54 preceptos constitucionales, después que este último había sido derrotado en el referéndum realizado el 5 de octubre de 1988, para dirimir si Augusto Pinochet continuaría al mando de la Nación hasta el año 1997. El resultado arrojó el 44,01 por ciento para el "Si" y el 55,99 por ciento para el "No".

[153] VALADÉS, Diego: *El Control del Poder*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Estudios Doctrinales, Núm. 186, México, 1998, pág.137.

[154] LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, Traducción y Estudio de Alfredo Gallego, Editorial Ariel, Barcelona, 1983, p. 39.

Entendemos en las palabras de Aragón Reyes[155], que solo tiene sentido hablar de Constitución cuando se la concibe como un instrumento de limitación y control del poder y no una desnuda vaciedad. Solo la existencia de una Carta Fundamental democrática puede configurar el Estado de Derecho. El propio autor agrega que la existencia de un control es esencial para la existencia de un auténtico sistema constitucional: "cuando no hay control, no ocurre sólo que la Constitución vea debilitadas o anuladas sus garantías, o que se haga difícil o imposible su realización, ocurre, simplemente, que no hay Constitución"[156]. Para Cea Egaña las instituciones de control son, sin exageración alguna, la médula misma de la idea de Constitución, el núcleo esencial del Estado Constitucional. Más aún "es cosa evidente, casi pura tautología, puesto que la Constitución no es otra cosa que un instrumento para limitar el Poder y garantizar los derechos de los ciudadanos"[157].

Varias son las formas de concebir la relación del poder y el Derecho. Para Peces Barba[158] el Derecho no se puede entender sin el poder y éste se limita por medio del Derecho, lo que supone "un poder institucionalizado, es decir abierto a valores, que pretende su eficacia a través del Derecho". En otras palabras, el poder influye en el Derecho y es determinante para su producción. A su vez, el Derecho influye sobre el poder por medio de la regulación del uso de la fuerza.

En democracia, se legitima el poder por una serie de valores inherentes a la existencia humana y se entiende la libertad como una pretensión de liberación de toda clase de obstáculos y coacciones. Estos valores están representados hoy en los derechos humanos, que se entienden pertenecerle al hombre por su sola

---

[155] ARAGÓN REYES, Manuel: "El control como elemento inseparable del concepto de Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional,* año 7, Núm. 19, Madrid, Enero-Abril 1987, p. 16. Lo mismo en su obra clásica *Constitución y Control del Poder*, Ediciones Ciudad Argentina, Madrid, 1995.

[156] ARAGÓN REYES, Manuel: "El control como elemento inseparable de la Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid,* núm. 19, enero-abril 1987, pág. 52.

[157] CEA EGAÑA, José Luis: *Teoría del Gobierno. Derecho chileno y comparado*, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2000, pág. 198.

[158] PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio: *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Coedición de la Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, Madrid 1999, págs. 323-333. En la relación entre Derecho y Poder, el autor señala los siguientes modelos: a) supremacía del poder sobre el Derecho, que corresponde al gobierno de los hombres sobre el gobierno de las leyes, que se expresa en la legitimidad del monarca absoluto de origen divino, en virtud de la cual el rey hace la ley; b) supremacía del Derecho sobre el poder, que se explica en que el Derecho natural se sobrepone al poder, de forma tal que el Derecho positivo está subordinado al anterior iusnaturalismo clásico); c) identificación entre poder y Derecho. En este modelo se da una supremacía encubierta del poder sobre el Derecho; d) separación entre poder y Derecho, que se presenta cuando ambos conceptos actúan por separado, son ningún elemento de contacto, y e) coordinación entre poder y Derecho, de la cual resulta la integración o coordinación y existencia autónoma de ambos.

calidad de tal, y que son anteriores a toda organización política y que esta, a través de su máxima expresión -la Constitución- no hace otra cosa que reconocerlos y ampararlos en su práctica. Así, el art. 5°, inc. 2° de nuestra Carta Fundamental establece que "El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana …..".

Y el poder del Estado para organizar y regir la vida en sociedad, así como el poder de los distintos actores sociales, significados en grupos intermedios o individuos, requiere en contrapeso, la limitación y el control o fiscalización de esos mismos poderes, frente a la tentación de pasar por sobre los derechos fundamentales del hombre, aun si consideramos que también los llamados derechos sociales requieren de protección[159]. La dictadura en el plano político y el abuso diario en la vida social son las expresiones de esa tentación.

3.4.1. Concepto de control

La voz control tiene múltiples acepciones. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua[160] nos indica que un primer significado es de "inspección, fiscalización, intervención", que deviene de su origen francés, "controle", que, a su vez, puede entenderse como fiscalización, crítica o limitación. En una segunda acepción, el diccionario nos indica un anglicismo que significa dominio o supremacía, propio del régimen parlamentario, que de hacerse efectivo puede desembocar en la responsabilidad política que conlleva la cesación del gobierno. La primera acepción, en cambio, puede traducirse en limitación.

Para Martínez Elipe el control parlamentario "resulta un tanto ambiguo y contradictorio"[161], por lo que prefiere el vocablo fiscalización, que puede utilizarse no solo en el sistema parlamentario, sino también en el régimen presidencial, en que solo se da una especie de responsabilidad política difusa, sin las consecuencias que acarrea la responsabilidad política propia del parlamentarismo, que, por otra parte, dada la multiplicidad de formas en que se hace efectiva, impide tener un concepto unívoco de control.

---

[159] MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio: "Los derechos sociales", en la obra *Teoría Constitucional*, de Antonio-Carlos Pereira Menaut, Editorial Jurídica Conosur Ltda., Santiago de Chile, 1998, págs. 433-449. El autor entiende que los gobiernos "deben llevar a cabo políticas tendentes a superar la pobreza y a solucionar aquellos problemas, lo que pasa por aceptar que el mercado no lo puede todo", pero ello no puede significar que tales derechos deben incorporarse en la Constitución. Sin embargo, reconociendo las dificultades que importaría, que importante sería para los más desposeídos.

[160] Diccionario de la Academia de la Lengua, Vigésima Primera Edición, Tomo I, Madrid, 1992, pág. 561.

[161] MARTÍNEZ ELIPE, León: *Tratado de Derecho Parlamentario*, Vol. primero, Ed. Arazandi, S.A., Navarra, 2000, pág. 31.

Ciertamente, en los regímenes democráticos a la función de gobierno le corresponde inexorablemente la función de control, que en su acepción *"stricto sensu"* implica limitación y, en ocasiones, coparticipación en la libertad de decisión política de los actos de Gobierno.

Dentro de las funciones parlamentarias, hoy tiene mayor trascendencia la función fiscalizadora, que presenta diversos modelos en el Derecho comparado. Lo cierto es que, quien controla, más que el Parlamento como institución, es la oposición parlamentaria; en otras palabras, la minoría, que dirige su acción y discurso al cuerpo electoral, quien tiene el real poder de decisión.

Para algunos autores el concepto de control parlamentario resulta un tanto "ambiguo o contradictorio" y se configura como un "cajón de sastre" para contemplar diversas funciones parlamentarias que no sean legislativas, jurisdiccionales o financieras.

Martínez Elipe prefiere hablar de "fiscalización" en vez de control parlamentario, porque permite analizar aquellos regímenes políticos como el presidencialismo americano, en que existe responsabilidad política pero no control, sino diversos medios de fiscalización.

Algunos autores plantean que el control parlamentario constituye una de las manifestaciones de los diversos instrumentos de la fiscalización. En un sentido amplio se integra dentro del concepto de control parlamentario toda la fiscalización política desarrollada por el Parlamento, por lo que se pierde claridad en la demarcación de lo que debe considerarse como auténtico control.

Es obvio, desde hace más de doscientos años, que el control constitucionalmente ejercido sobre el poder que nos gobierna es uno de los elementos esenciales de la moderna estructura constitucional y, por tanto el fundamento jurídico sobre el cual se apoya nuestra propia condición de hombres libres.

Lo señala bien Martínez Elipe al sostener que "La protección del marco de libertades conseguidas por el hombre, así como la actividad de transformación de las estructuras sociales, económicas y culturales en un proceso de progresiva humanización, requiere una determinada organización política cuyas acciones deben ser sometidas a fiscalización o control"[162].

[162] Martínez Elipe, León: *Tratado de Derecho*, vol. I, pág. 51

La doctrina nacional se ha pronunciado en diversos sentidos. Silva Bascuñán nos entrega dos conceptos distintos para referirse a la fiscalización y al control. Entiende por fiscalización la más amplia expresión de control, en cuanto cabe en ella toda especie de crítica de la actividad del controlado y se extiende, por tanto, no sólo a la juridicidad, sino a la oportunidad, mérito, conveniencia o eficacia de la acción de éste[163]. En cambio, define el control como "el ejercicio, por un determinado órgano estatal, de toda facultad dirigida a procurar, prevenir, impedir o representar el comportamiento de otra persona u órgano que infrinja la sustancia o la forma que habrá de respetar o habrá debido respetar"[164].

El control sobre los poderes públicos se puede encontrar "aunque con otros nombres, en las formas políticas más antiguas, que reaparece, después de un cierto declive, en la organización medieval y se expande en el Estado moderno[165]. La Constitución Española habla de "control parlamentario", en tanto que la Constitución chilena emplea la voz "fiscalizar".

A pesar de la pluralidad de conceptos que se dan del término control y de las diferentes formas que puede presentar, "todos los medios de control, en el Estado constitucional, están orientados en un sólo sentido y todos responden, objetivamente, a un único fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar sus abusos".

Dentro de todas las formas de control que se dan en los distintos sistemas político-constitucionales, a nadie puede merecerle dudas, que con sus limitaciones y altibajos, grandezas y pequeñeces, "la fiscalización institucional de mayor trascendencia en representación de la soberanía que corresponde al pueblo, es la que se ejercita por el Parlamento"

3.4.2. Control y fiscalización

Dada la multiplicidad de formas en que se hace efectivo el control y la fiscalización, resulta de suyo difícil alcanzar un concepto unívoco de control, lo que permite que la doctrina acepte con algún grado de pasividad las dos

---

[163] SILVA BASCUÑÁN, Alejandro: "Control y Responsabilidad en la Constitución de 1980", en *Revista de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso,* Ediciones Universitarias de Valparaíso, tomo X, 1986, págs. 169-200.

[164] SILVA BASCUÑAN, Alejandro; "Control y Responsabilidad en la Constitución de 1980, en *Revista de Derecho*, *Universidad Católica de Valparaíso*, Ediciones Universitarias de Valparaíso, tomo X, 1986, págs. 169-200.

[165] ARAGÓN REYES, Manuel: *Constitución y Control del Poder*, Ediciones Ciudad Argentina, Madrid, 1995, pág. 69.

acepciones del término control que entrega el Diccionario de la Real Academia de la Lengua[166], sea en su origen francés, como "comprobación, inspección, fiscalización, intervención" (sinónimo de fiscalización, crítica o limitación) o en su acepción inglesa que significa dominio, mando o preponderancia (sinónimo de mandar o dirigir). En esta perspectiva, los significados separan sus caminos, pues en el primer caso estaríamos frente a un sinónimo de criticar y, en el segundo, a un sinónimo de dirigir. La pasividad de la doctrina, a este respecto, a lo menos en nuestro país, se entiende en el uso indiscriminado de ambos vocablos, sin hacer diferencia entre ellos, a pesar de que ni la Constitución, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional ni tampoco los Reglamentos Parlamentarios hablan de control, pero sí de fiscalización.

Alcance de la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados

A juicio del profesor Bronfman determinar el alcance la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados ha sido una de las cuestiones más complejas, por cuanto no ha sido definido por la ley ni tiene un sentido natural claro[167]. En su opinión el sentido de la expresión fiscalización en relación con los medios que ley dispone para llevarla a cabo, es "la posibilidad de influir en las decisiones políticas del gobierno, ya sea para confirmar la línea política seguida o para disentir de la misma, de forma transparente y pública frente a la sociedad"[168]. Este sentido, según Bronfman se ha visto reforzado por la creación de una serie de instrumentos para enjuiciar políticamente la acción del Gobierno; se han puesto a disposición de las minorías parlamentarias y constituye una facultad institucional, que le corresponde a la Cámara de Diputados como tal y no a sus miembros individualmente considerados.[169]

---

[166] *Diccionario de la Academia de la Lengua*, Vigésimo primera Edición, Editorial Espasa Calpe S.A., Madrid, 1997, pág. 561.

[167] En este sentido no se puede seguir el sentido amplio que entrega el Diccionario de la Lengua Española, que es de criticar y traer a juicio las acciones u obras de otro, ya que esta facultad es reconocida a toda persona en virtud el artículo 19 N° 12 de la Constitución. Vid. Cea Egaña, 1993: 7-10. Por su parte, el concepto tradicional de fiscalización está estrechamente unido a la capacidad de sancionar o compeler al fiscalizado a fin de que cumpla su función, cuestión que no ocurre en este caso, debido al carácter incompleto que tiene el citado numeral 1 del artículo 48, al excluir la responsabilidad política. En este mismo sentido, vid Cea Egaña, 1980; 162-164.

[168] BRONFMAN, Alan et al: *Derecho Parlamentario Chileno. Funciones y atribuciones del Congreso Nacional*, Legal Publishing Chile, 2013, págs. 293 y ss.

[169] Bronfman concluye que la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados destinada a influir políticamente en la gestión del Gobierno, excluida la responsabilidad política de los Ministros de Estado, se hace efectiva a través de la adopción de acuerdos u observaciones, la solicitud de antecedentes, la constitución de comisiones especiales investigadoras y la citación de los Ministros de Estado a fin de recabar información respecto del ejercicio de su cargo.

.

Clases de fiscalización y agentes

Diversas son las clasificaciones que la doctrina ha dado respecto de la fiscalización-control. Silva Bascuñán distingue entre formas "intraorgánicas", que son aquellas que se ejercen en el propio seno del cuerpo que desarrolle la función de que se trate, las "interorgánicas", las que se proyectan entre distintos órganos competentes, y las "formas autónomas", que realizan órganos especiales independientes[170]. En términos cercanos se expresa Lowenstein, que explica que "cuando las instituciones de control operan dentro de la organización de un solo detentador del poder, son designadas como controles *intraórganos*", pero que cuando el control se presenta "entre diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal", estamos en presencia de los llamados controles *interórganos*[171].

Más interesante e inclusiva nos parece la clasificación que formula Martínez Elipe, que distingue entre dos grandes grupos: Fiscalización Extraparlamentaria y Fiscalización Parlamentaria[172]. En el primer grupo se comprende la Fiscalización institucionalizada, que se hace efectiva a través del Tribunal Constitucional, los Tribunales de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo y las Juntas Electorales, y la Fiscalización Sociológica no Institucionalizada, en la cual encontramos los grupos de presión; el electorado, la opinión pública; la propaganda y los medios de comunicación social. Si extrapolamos todas estas formas a la realidad chilena reconoceremos el papel que juegan el Tribunal Constitucional y la Contraloría General de la República, en tanto que el Defensor del Pueblo aun no sobrepasa los persistentes intentos legislativos[173]. En el primer caso estamos en presencia de instituciones, que

---

[170] SILVA BASCUÑÁN, Alejandro: *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, 2ª, Edición, 1997, pág. 462.

[171] Reconoce Lowenstein que estos conceptos provienen del derecho constitucional americano, que dentro de los llamados controles horizontales, distingue entre la jurisdicción de los Estados miembros (*intra-state*) y la que opera entre los Estados o jurisdicción federal (*inter-state*). Además, hace una diferencia con lo que denomina "articulación vertical del proceso del poder", en el que participan electorado, parlamento, gobierno y tribunales, constituyendo el primero el factor legitimador de los otros. Lowenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*, págs. 232-235, y 149-346.

[172] MARTÍNEZ ELIPE, León: *Fiscalización política del Gobierno*, vol. I, Editorial Aranzadi, S.A., Navarra, 2000.

[173] Los primeros proyectos de ley destinados a crear la figura del Defensor del Pueblo fueron presentados a tramitación el 9 de abril de 1991 (Boletines N°s. 332-07 y 333-07); lo siguieron una iniciativa del 18 de octubre de 2000 (Boletín N° 2605-07), todos los cuales fueron archivados. Más tarde el 4 de diciembre de 2003 se presentó un nuevo proyecto (Boletín N° 3429-07), que fue rechazado. Finalmente, el 4 de diciembre de 2008, se inició el conocimiento de un mensaje de la Presidenta de la República, de reforma constitucional que crea la Defensoría de las Personas (Boletín 6332-07) que está en actual tramitación. Ver www.camara.cl.proyectos de ley.

ejercen una función controladora reconocida en la ley, y, en el segundo caso, de formas, que través de otros medios buscan influir en las decisiones que habrá de asumir el Gobierno o las fuerza políticas o entidades públicas o privadas.

En tanto, en la Fiscalización Parlamentaria, distinguimos la Inspección Parlamentaria, las preguntas, las interpelaciones y las encuestas parlamentarias (comisiones investigadoras), materia esta última que desarrollaremos *in extenso* al tratar el control parlamentario. Esta clasificación, no obstante obedecer a la realidad de un sistema parlamentario, con más o menos cambios o modificaciones, suele encontrarse en el presidencialismo latinoamericano y en nuestra propia realidad jurídica.

Sobre la Fiscalización Extraparlamentaria nos parece de la mayor importancia resaltar el control que se hace efectivo por el Tribunal Constitucional y la fiscalización sociológica, que cada día se hace más evidente, y que, a través de los llamados movimientos sociales, han puesto en jaque las políticas del Gobierno y la institucionalidad de muchos países.

No menos interesante es la clasificación que hace Aragón Reyes entre controles jurídicos, políticos y sociales[174]. En el control jurídico, nos dice el autor, el derecho constituye el "canon de valoración" y se exige, de manera inexorable, la sanción cuando el resultado es adverso (su expresión más alta es la justicia constitucional); el control político, se caracteriza por su subjetividad y que, a juicio de este autor, la ejercen agentes políticos institucionalizados, y el control social, en que no existen procedimientos normatizados, porque sus agentes no están sometidos a un procedimiento reglado y específico.

Respecto de todas estas formas de control-fiscalización, creemos necesario detenernos, someramente, en las que, a juicio nuestro, tienen mayor relevancia en nuestro país.

3.5.1. Tribunal Constitucional.

De acuerdo a la normativa establecida en los artículos 93 y 94 de la Carta Fundamental, le corresponde, entre otras facultades, ejercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto constitucional, de las leyes orgánicas constitucionales y de los tratados que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación (art. 93, N° 1° CPR); resolver las cuestiones de constitucionalidad de los autos acordados dictados por la Corte

[174] ARAGÓN REYES, Manuel: *Constitución y Control del Poder*, Ediciones Ciudad Argentina, Madrid, 1995, págs. 67-80.

Suprema, las Cortes de Apelaciones y el Tribunal Calificador de Elecciones (art. 93, N° 2° CPR); de las cuestiones que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso (art. 93, N° 3° CPR); resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución (art. 93, N° 6° CPR).

Importa destacar que, no obstante que la designación de sus miembros se ha visto absolutamente politizada, buscando los equilibrios entre Oposición y Gobierno o la supremacía de uno u otro, sus fallos, salvo excepciones, no han sido mayormente cuestionados[175]. Al contrario, se recordará la sentencia Rol 33, del 24 de septiembre de 1985, que permitió que el plebiscito de 1988 se verificara con sujeción a las normas de la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios, lo que provocó que el Gobierno militar fuera derrotado y no se repitiera el fraude electoral de 1980[176].

---

[175] Esta fiscalización es la que ha sido calificada como "control jurídico", por Rubio Llorente, quien resalta el riesgo de lo que se ha denominado el "gobierno de los jueces" con referencia al control de constitucionalidad atribuido al Tribunal Supremo en Estados Unidos de Norteamérica. Este control no previsto en la Constitución americana se articuló en dicho sistema político después del triunfo de la tesis del juez Marshall, en el caso "Marbury versus Madison. Según dicha tesis las facultades del Congreso están definidas en el Texto Constitucional y un acto del mismo contrario a la Constitución es nulo, correspondiendo a los Tribunales de Justicia resolver la contradicción entre las normas jurídicas, con la consecuencia de que la norma parlamentaria que repugne a la Ley Fundamental, y así debe declararlo el Tribunal Supremo. Es a éste a que corresponde juzgar de la inconstitucionalidad de las leyes.-.

[176] El llamado a referéndum para decidir si el General de Ejército A Pinochet seguiría en el poder hasta el 11 de marzo de 1997, suscitó un debate acerca de las condiciones en que se realizaría la votación de aprobación o rechazo del candidato propuesto por la Junta Militar. La cuestión se reducía a determinar si el evento se celebraría en las mismas condiciones en que se aprobó la Constitución de 1980, o debía sujetarse a la normativa establecida **en la Ley d**e Elecciones Populares y Escrutinios, .celebrado el 5 de octubre de 1988, en cumplimiento de lo establecido en los artículos transitorios 27 a 29 CPR-1980, El triunfo de la opción "NO" implicó la convocatoria de elecciones conjunta de Presidente de la República y parlamentarios en 1989, que marcó el regreso a la democracia de nuestro país. El voto decisivo fue del ministro Eugenio Valenzuela Somarriva. Ver Huneeus Carlos, *El régimen de Pinochet*, 3ª edición, Santiago de Chile, Editorial Sudamericana, 2005, págs. 148 y ss.; Arriagada Genaro, *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet*, Editorial Sudamericana, Santiago, Chile, 1998, pág, 221; Cavallo Ascanio, Salazar Manuel, y Sepúlveda Oscar, *La historia oculta del régimen militar*, 2ª edición, Santiago, Chile, 2004, págs. 243 -259 y 442-458; Moulian, Tomas, *Chile actual. Anatomía de un mito*, 19ª edición, Santiago, Chile, LOM-Arcis, 1998, pág. 245; Nogueira Alcalá, Humberto, "Revisión del modelo orgánico y de la legitimidad del Tribunal Constitucional de Chile", en *Cuadernos de Análisis Jurídico*, Santiago, Chile, N° 41, mayo de 1999, pág. 195; Zapata Patricio, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Editorial Corporación Tiempo 2000, Santiago, Chile, p.287; Vial Correa Gonzalo, *Pinochet. La biografía*, 2ª edición, Santiago, Chile, El Mercurio-Aguilar, Tomo II, 2003, págs. 531-532.

3.5.2. Contraloría General de la República

No menos importante, permanente, cotidiana y valorada es la labor que desarrolla la Contraloría General de la República. Fue creada bajo la presidencia de don Emiliano Figueroa Larraín, en el año 1927, por recomendación hecha en el estudio de la Misión Kemmerer. La ley N° 7.727 le otorgó asiento en la Constitución en 1943 y se le asignaron sus atribuciones fiscalizadoras.

La Constitución de 1980, en el artículo 87, la reconoce como un organismo autónomo, que ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades, llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.

La Contraloría, según lo establece el artículo 88 CPR realiza el control jurídico de los decretos y resoluciones que deben tramitarse por su intermedio mediante el trámite de toma de razón. Se trata de un control de carácter preventivo, con la facultad de representar al Presidente de la República los decretos o resoluciones que adolezcan de algún vicio de constitucionalidad o legalidad.

En sus funciones contables le corresponde fiscalizar el ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que le corresponde examinar, y juzgar las cuentas de las personas que administran bienes de esas entidades. Quedan comprendidos dentro de su función fiscalizadora el Fisco, las municipalidades y se excluye el Congreso nacional. Por último, le corresponde llevar la contabilidad general de la Nación.

Para el cumplimiento de la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados, y también del Senado, la Contraloría General de la República es de una necesidad e importancia inigualable. No sólo para las comisiones especiales investigadoras que raramente habrán prescindido de sus informes, y cuyas noticias son claves en las conclusiones y proposiciones que hagan, sino también para el trabajo diario de los parlamentarios, especialmente en cuanto se refiere al desempeño de las municipalidades del país.

3.5.3. Fiscalización judicial

Podría pensarse que con la institucionalización del Tribunal Constitucional, los tribunales ordinarios de justicia perdieron su relevancia como uno de los poderes del Estado. Es cierto, por otra parte, que ostentaban la importante facultad de declarar la inaplicabilidad de un precepto legal por ser contrario a la Constitución, aunque con efectos relativos[177]. Pero es evidente que el control o fiscalización que ejerce a través de sus fallos, especialmente durante los últimos años mediante las acciones constitucionales de protección y de amparo, constituye un instrumento poderoso de limitación del poder.

Sin embargo, así como los tribunales controlan y sancionan las vivencias de las personas naturales y jurídicas, a su vez, experimentan la fiscalización que sobre ellos ejercen otros órganos, no ya sobre sentencias, amparadas en el art. 76 de la CPR[178], sino, a vía de ejemplo, en la designación que hace el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, de los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema (art. 78, inc. 3°); de los ministros y fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones y jueces letrados a proposición de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones respectivas[179].

3.5. Fiscalización extraparlamentaria

La fiscalización sociológica no institucionalizada, denominada así por Martínez Elipe, es la que se ejerce por diversas organizaciones a las cuales se

---

[177] Esta facultad fue entregada al Tribunal Constitucional, cuya declaración tiene efectos *erga omnes*, con la posibilidad incluso de expulsar una norma del ordenamiento jurídico.

[178] En efecto, el art. 76 de la CPR[178], prescribe que "la facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenidos de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos".

[179] Esta intervención de dos órganos políticos –Presidente de la República y Senado-, en la designación de sus miembros, también se ve expresada en el art. 52 N° 2, letra c) CPR, en cuanto los magistrados de los tribunales superiores de justicia puedan ser sometidos a juicio político por "notable abandono de sus deberes".

Cercano a lo dicho respecto de la designación de los ministros del Tribunal Constitucional, es dable pensar que también en la integración de la Corte Suprema se hace una ponderación de posiciones políticas o valóricas de los postulantes, que se expresan, por lógica, en las sentencias, con lo cual el mérito queda relegado a un segundo o tercer lugar. Las circunstancias vividas por el país, especialmente durante la dictadura militar en materia de derechos humanos y hoy en materia de abusos, hacen más patente y quizás necesario que la justicia tenga una mirada distinta, y a sus agentes se les exija más que ser meros aplicadores de la ley[179].

integran los ciudadanos en procura de defender sus intereses corporativos y en el claro objetivo de influir en las decisiones de los gobernantes[180]. La propia Carta Fundamental establece que "*El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y articula la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus fines específicos*" (art. 1°, inc. 3° CPR 1980).

En esta perspectiva fiscalizadora debemos considerar, especialmente, la "opinión pública", masa informe e inorgánica, sin consistencia grupal o ideológica, capaz de cambiar su adhesión o rechazo, en forma bastante más acelerada que la que puede hacer el "electorado", que de alguna manera muestra una permanencia más consistente en una determinada dirección. Generalmente, los gobiernos y los partidos políticos, específicamente en su función fiscalizadora, tienen su mirada puesta en la recepción que estos grupos darán a sus propuestas o acciones, sin dejar de considerar el efecto que en ellos causan los medios de comunicación social, en su labor de formación o deformación.

Sabemos que no solo en la política, sino en toda organización humana –llámense iglesias, sindicatos, clubes deportivos u otros- la adhesión institucionalizada es inmensamente inferior a su representación, que se expresa finalmente en la opinión pública y en términos políticos en el "electorado", cuya adhesión -aunque feble e inconsistente- tiene un grado mayor de permanencia.

La democracia constitucional, como lo señala Loewenstein[181], al referirse a los controles interórganos del electorado frente al Gobierno y al Parlamento, "es un sistema político bajo el que la totalidad del "pueblo" -organizado como electorado y movilizado para la acción política por los partidos- participa libremente en el proceso del poder. El electorado adquiere con esto la categoría de detentador supremo del poder, ejerciendo un control final sobre el gobierno y el parlamento." Esta participación, a su juicio, se hace efectiva a través del proceso electoral, referéndum y plebiscito.

Nuestra Carta Fundamental, en el Capítulo III, artículo 19, referido a los derechos y deberes constitucionales, asegura el derecho de asociarse sin permiso previo (N° 13), reconoce a los partidos políticos –con más restricciones y desconfianza que derechos- (N° 15, inc. 5°); el derecho de sindicación (N° 19), y el desarrollo de cualquier actividad económica (N° 21°). En ejercicio de este reconocimiento constitucional, los trabajadores y los empresarios ejercen una efectiva y constante fiscalización a sus gobernantes, con una efectividad y resultado muy diferente para sus respectivos intereses. Unos, solo tienen la

[180] MARTÍNEZ ELIPE, León: *Fiscalización política* …., pág. 63.

[181] LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Editorial Ariel, Barcelona, 1965, pág. 326.

fuerza escasa y diluida de la organización laboral, y como último recurso, solo la paralización de actividades. Los otros, no solo la fuerza y organización del poder económico-empresarial, sino también el auxilio presto de los medios de comunicación, que, generalmente son de su propiedad.

Cercanos a estas organizaciones existen los llamados "grupos de presión"[182], que actúan generalmente en forma espontánea y pública, al revés de los "poderes fácticos", que en forma oculta y misteriosa ejercen su labor, y que a lo largo de los últimos 20 o 30 años han sido denunciados frecuentemente en nuestro país. Para Martínez Elipe, el grupo de presión "es un hecho sociológico, que no se constituye con tal finalidad, sino que surge espontáneamente, y que, ante la falta de canalización política de los intereses que representa, trata de influir en los poderes públicos en defensa de los mismos"[183]. Ejercen su presión ante todos los poderes públicos, preferentemente ante el Legislativo y la Administración, con bastante más consideración y respeto frente al Poder Judicial.

No lejos de esta maraña fiscalizadora o intimidante, se ubica la figura del lobby, ampliamente reconocida, reglamentada y aceptada en otras legislaciones, pero que en Chile actúa sin contar con la más mínima regulación[184], y que "tanto daño hace a la política, cuando se expresa en determinaciones legislativas ajenas a los intereses generales de la población", y en que su actuación ante las Asambleas conducen a una colonización del Parlamento destruyendo la mecánica de la democracia"[185].

---

[182] Los grupos de presión son definidos por Martínez Elipe como "aquellos que se constituyen para influir en las decisiones políticas, con un objetivo concreto, sin asumir responsabilidades que pudieran derivarse de las mismas". Actúan a través de: a) la "persuasión" sobre los sobre los órganos de decisión, mediante la información, la negociación o la consulta; b) a la "corrupción" a través de la prevaricación, el cultivo interesado de la amistad, la financiación de los partidos políticos y campañas electorales, etc., c) la "intimidación" mediante el chantaje, la coacción psicológica, la acción directa o la amenaza de emplearla. págs. 76 a 78.

[183] MARTÍNEZ ELIPE, León: *Fiscalización política* …., pág. 77.

[184] Cuatro proyectos se han presentado a tramitación legal: a) Modifica la ley N° 18.575, Orgánica constitucional de Base General d la Administración del Estado, a fin de impedir y sancionar el acceso privilegiado de grupos de presión o de lobby a la autoridad (Boletín N° 3337-7, 7 de septiembre de 2003, archivado); b) Regula el lobby (Boletín N° 3498-07, del 5 de noviembre de 2003); c) Regula el lobby en el contexto de la agenda de modernización del Estado (Boletín N° 34448-07, del 14 de abril de 2004; d) Reforma la Constitución Política de la República impidiendo la realización del lobby en favor de Gobiernos extranjeros (Boletín 4621-07), y e) Establece normas sobre la actividad del lobby (Boletín 5169-06, del 5 de noviembre de 2008). Este último proyecto se originó en un mensaje del Ejecutivo, está en segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados, y ha sido calificado con urgencias en 44 oportunidades durante los cinco años de tramitación. Véase "proyectos de ley", en la pág. Web de la Cámara de Diputados: www. camara.cl

[185] Explica Martínez Elipe que estas técnicas son más propias de los regímenes autoritarios y totalitarios, en cuanto son utilizadas para dominar a las masas y adherirlas

Se ha presentado a los *lobistas* como gestores que buscan poner en contacto a los grupos de presión, empresas u otro tipo de organizaciones con los responsables políticos, especialmente parlamentarios, que bajo el pretexto de entregar información y estudios, pretenden favorecer sus intereses particulares, dejando una sombra de duda sobre las decisiones finales que se adopten.

Asimismo, existen una serie de organizaciones que participan y presionan en defensa de sus intereses corporativos, sea en defensa del modelo socio económico o bien en la búsqueda persistente de lograr cambios profundos en el mismo. De allí la actuación a diario, por una parte, de los dirigentes gremiales de la Sofofa o de la Confederación de la Producción y el Comercio, que, por cierto, cuentan con la amplia difusión que les proporcionan los medios de comunicación social que controlan, y por la otra parte, los sindicatos y movimientos sociales, hoy día trabajadores, estudiantes y pobladores, cuya expresión está en la "calle".

3.6. Fiscalización Extraparlamentaria

3.6.1. Los medios de comunicación social

En los últimos años se han producido grandes cambios tecnológicos por la implementación de medios audiovisuales que han multiplicado las formas de expansión de la información, lo que a su vez ha permitido enfrentar, aún sin mucho éxito, el monopolio de los medios de comunicación por grandes grupos económicos, que no solo pretenden formar la opinión pública, sino distorsionarla en la defensa de sus propios intereses políticos y económicos. El caso de Chile es una muestra clara de esta grave situación[186]. Con razón se ha dicho que la irrupción de los intereses financieros en el campo de los medios de comunicación social es una de las causas de degradación de las instituciones democráticas. La libertad de prensa no pasa de ser un eslogan sin sentido ni contenido, cuando los diarios, radios y televisión son controlados por poderes

---

entusiásticamente a las decisiones políticas del jefe carismático –Lenin, Goebbels, Hitler, Franco-. No obstante se usan también en las democracias para conseguir la persuasión de la conciencia popular mediante una política de conquista de la opinión pública dirigida desde arriba. *Fiscalización política del Gobierno*, pág. 78.

[186] En Chile existe un alto grado de concentración de los medios de comunicación social. En el caso de la prensa escrita, según datos del segundo semestre del 2010, en la ciudad de Santiago, el 82% de los electores lo tienen los diarios que son de propiedad de los consorcios El Mercurio SAP y el Consorcio Periodístico de Chile, COPESA, y reciben el 84,2 de la publicidad, situación que se repite en los diarios regionales. Véase Carlos Fortín, diario El Mostrador, 12 de junio de 2013. Antecedentes del investigador de Chile 21 Carlos Fortín: www.el mostrador.cl/opinión(20/03/31/democracia y propiedad de los medios de comunicación social.

económicos que llegan a su máximun si unen a esta propiedad el poder político[187].

Este adormecimiento intelectual de la sociedad, que acepta como una verdad revelada la información que se le entrega, permite que el mundo empresarial de los medios intente no solo influir "sino incluso sustituir mediante su constante presión en los centros institucionales a quienes corresponde la toma de decisiones políticas"[188], haciendo extensiva su actuación incluso sobre las decisiones del poder judicial.

La farándula y la noticia sensacionalista de corte delictual, tan apreciadas hoy día por la sociedad chilena, permiten que la desinformación penetre en los hogares como un bienvenido contrabando y que la televisión asuma la fiscalización política, entre *realities*, concursos y escándalos baratos[189]. Ni las universidades ni la Iglesia fueron capaces de enfrentar la voracidad de los grupos económicos y sucumbieron a su poder, abdicando de una televisión educativa y cultural.

Sostiene Zuñiga Urbina que, en nuestro país, la doctrina nacional tiene una deuda pendiente con la teoría de los derechos fundamentales, al no darle importancia al pluralismo informativo interno y externo, "como base factual del ejercicio de las libertades de opinión y de información", agravada con la imposibilidad que la nueva Ley de Prensa contenga normas sobre pluralismo informativo, "dado el escoramiento conservador y neoliberal de esta Judicatura

[187] Por todos, véase Cea, José Luis: *Derecho Constitucional Chileno*, T. II, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, págs. 374-375; Nogueira Alcalá, Humberto: *El Derecho a la Libertad de Opinión e Información y sus Límites,* Santiago, Ed. LexisNexis; Zuñiga Urbina, Francisco: "Libertad de Opinión e Información. De la Libertad de Imprenta a la Libertad de Antena", en Revista de Derecho de la Universidad de Concepción, N° 197; Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional,* segunda edición, tomo XII, De los Derechos y Deberes Constitucionales, Santiago, Edit. Jurídica de Chile, págs. 343-373; Torres del Moral, Antonio: *Principios de Derecho Constitucional Español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho m Universidad Complutense, 4ª edición, Madrid, págs. 311-313; Loewenstein, Karl: Teoría de la Constitución (traducción y estudio de Alfredo Gallego), Edit. Ariel, Barcelona, 1965, págs. …….;

[188] MARTÍNEZ ELIPE, León: *Fiscalización política* ..", pág. 90.

[189] Véase la interesante tesis *La farandulización de la política chilena: el caso de la Cámara de Diputados de Chile,* en la cual se examina el fenómeno de la farándula en el cual se han visto involucrados representantes del mundo de la política nacional, en un contexto de crisis de la representatividad y el desencanto de la política, que provoca la búsqueda de formas más atractivas de cautivar a la ciudadanía. VILLARROEL NAVARRO, Hugo: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Marzo de 2010, s/ed.

sobre la materia" sentencia del Tribunal Constitucional (STC Rol N° 226, 1995)[190].

> *" en una democracia constitucional contemporánea las "grandes corporaciones mediáticas entrelazan las líneas editoriales e intereses empresariales con la lógica del poder político, alineándose con la competencia gobierno-oposición por el poder, lo que satisface una aproximación puramente descriptiva, mínima o tipológica de la democracia, que concibe a ésta como reglas y procedimientos que hacen posible la competencia de élites por el poder. Pero este alineamiento medial dibuja o traza en las democracias constitucionales fronteras invisibles, pero infranqueables al pluralismo, y fuera de tales fronteras están los grupos antisistema o los marginales.*
>
> *En este cuadro tan propio de las democracias contemporáneas, huelga advertir los peligros para una democracia constitucional de la confusión del poder económico, poder mediático y poder político, los que son del todo evidentes…".*

3.6.2. Los movimientos sociales

Otras formas de fiscalización sociológica nos lleva a determinar la existencia de instituciones que, en el último tiempo, han entrado en el campo político. Por una parte, tenemos la acción que desarrollan las ONG -Organizaciones No Gubernamentales-[191], generalmente financiadas por personas o entidades extranjeras que, preferentemente en el área de la defensa del medio ambiente, han tenido una efectiva participación en la discusión interna y han logrado detener proyectos energéticos y mineros importantes. Más relevantes, pero con más influencia, se presentan los *think tank*, que constituyen centros de pensamiento que influyen preferentemente en el campo política, realizando diagnósticos de la realidad nacional y generando ideas y propuestas, que hacen suyo los diferentes partidos o movimientos políticos, que, a su vez, han impulsado su creación[192].

---

[190] ZUÑIGA URBINA, Francisco: "Propiedad y control de los medios de comunicación social: algunas notas sobre el Estatuto de Radiodifusión", en *Revista de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca*, año 6, N° 1, 2008, págs. 171-203

[191] En julio de 2010, la Cámara de Diputados constituyó una Comisión investigadora de los fondos públicos asignados a las ONG durante los años 2006-2007, que dejó inconcluso su cometido, sin emitir informe.

[192] A vía meramente ejemplar: Centro de Estudios Públicos, Fundación Jaime Guzmán, Fundación Democracia y Desarrollo, Centro de Estudios del Desarrollo, Instituto Libertad, Centro de Estudios para el Desarrollo (CIEPLAN), Observatorio Parlamentario, Instituto Libertad y

Pero, sin duda, han sido los movimientos sociales los que han copado la mayor atención pública. No son un fenómeno nuevo, porque las Ciencias Sociales y la Sociología, según lo señala Gabriel Salazar[193], lo han venido descubriendo y estudiando su naturaleza a medida en con su creciente y determinante presencia en el mundo de la segunda post guerra mundial, obligaron a los académicos y políticos a "cambiar su actitud primera de miedo y rechazo categórico a esos movimientos a una más flexible, conservadora y comprensiva. Pero el concepto o la noción de "movimiento social", desde una perspectiva histórica, es una categoría de vieja data, cuando se la identificaba, desde fines del siglo XIX, con el "movimiento obrero"[194].

Sin embargo, la presencia del movimiento social en Chile, se hizo notar en la calle, y fuerte, con las movilizaciones de los estudiantes en el año 2011, "a propósito del apoyo que recibieron en la sociedad[195]. Desde este punto de vista, para Mario Garcés el movimiento social sería, "por una parte, la acción colectiva de los estudiantes secundarios y universitarios, y por la otra, los efectos que ha alcanzado en la sociedad el movimiento estudiantil, desde el apoyo que reconocen las encuestas a las demandas de los estudiantes hasta las manifestaciones activas de solidaridad …".

Sin embargo, los movimientos sociales no se agotaron en la acción de los estudiantes, sino que se expandieron al resto del país, y la gente común, unida por problemas de índole local, con independencia de partidos políticos y del Gobierno, empezaron a poner en jaque a la dirigencia política del país. En palabras de Garcés, "Algo pasó en Chile este año 2011 que vino a poner en duda

---

Desarrollo, Fundación Dialoga, Chile XXI, Centro Democracia y Comunicación, FLACSO, ProtecAmérica, e Instituto de Ciencias, entre otros. Las universidades también han promovido estos centros de pensamiento, como es el caso del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales (ISCSO UDP) y el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Instituto de Ciencia. A este mismo respecto, en julio de 2009, los investigadores Salvador Valdés y Sebastián Soto hicieron una propuesta sobre asesoría parlamentaria que permitiera que el Parlamento esté en condiciones de enfrentar "la mayor red de asesores" con que cuenta el Ejecutivo. Véase *Estudios Públicos N° 114*, 2009, Centro de Estudios Públicos.

[193] SALAZAR, Gabriel: *Movimientos sociales en Chile: trayectoria histórica y proyección política,* Ed. Uqbar, Santiago de Chile, 2012, pág. 402.

[194] GARCÉS, Mario: *El "despertar" de la sociedad. Los movimientos sociales en América Latina y Chile*, LOM Ediciones, 2012, págs. 8 y ss.

[195] "El impacto de los jóvenes fue de tal envergadura, que pronto comenzaron a sumarse otros: sus propios padres, que encontraban justas sus demandas; sus profesores, que sabían, desde antes que los jóvenes, que el sistema educativo chileno no funcionaba bien; pero también, en algunas ocasiones se sumaron a sus marchas los trabajadores subcontratados, los empleados públicos y cuando el gobierno comenzó a poner en práctica en mayor grado la represión, en las noches comenzaron a sonar las cacerolas en los barrios de Santiago y provincias. Fue en este contexto cuando un nuevo concepto ingresó al espacio público, en la televisión, en los diarios y en expresiones de muchos dirigentes sociales y políticos: se comenzó a hablar entonces, de "el movimiento social". Ver GARCÉS, Mario: *El "despertar"* …., pág. 8.

los niveles de logros proclamados por su clase política y a interrogar en muchos sentidos la convivencia de los chilenos. Chile parecía ser, hasta hace muy poco, el país donde el orden social se percibía como el más logrado y el más naturalizado de todos, tanto en relación a sus vecinos latinoamericanos, vistos siempre como inestables, como también en relación a su propia historia. Una transición exitosa a la democracia le había permitido dejar atrás un pasado de conflictos, polarización, odios y, por cierto, al igual que sus vecinos, de gran inestabilidad política.".

Las diferentes formas de fiscalización tienen entre si una diferencia fundamental. Mientras los instrumentos institucionalizados persiguen hacer efectiva algún tipo de responsabilidad concreta, manifestada en sanciones establecidas en el ordenamiento jurídico, que pueden llevar incluso a la destitución del Gobierno en el Régimen Parlamentario, tratándose de la fiscalización no institucionalizada, su fundamento es la "responsabilidad difusa"[196] –más clara en el presidencialismo chileno. Esta última, en palabras de Aragón Reyes, es el "debilitamiento político del Gobierno producido por las reacciones políticas y sociales que se derivan de los actos de control de las Cámaras", en la posibilidad de lograr que este mundo inorgánico sancione en los procesos electorales a quienes estima responsables, con la opción de producir incluso una alternativa de poder.

3.6.3. Fiscalización por el Defensor del Pueblo

La figura del *Ombudsman* fue recogida, por primera vez en la Constitución sueca de 1809, en Noruega en 1952, y en Dinamarca en 1954. Más tarde fue recogida en la legislación de Alemania, Francia y España. Su finalidad es, en cuanto mandatario o representante del Parlamento, controlar la actividad de la Administración y de los propios órganos jurisdiccionales, velando por el respeto a la ley y por la tutela de las libertades públicas.

Sin embargo, en un destino muy parecido a la figura del *lobby*, en nuestro país se han hecho varios intentos por incorporarla al ordenamiento jurídico desde el año 1991[197]. El último proyecto de ley se inició el 4 de diciembre de 2008, en mensaje del Presidente de la República (Boletín N° 6232-

[196] Es una constante en Chile hablar de responsabilidad política, sin diferenciar que se entiende por ésta, en oposición a la responsabilidad política difusa, que es la que desde la Constitución de 1925, pasando por todas las reformas, sigue imperando en nuestro país.

[197] En efecto, el primer proyecto fue presentado el 9 de agosto de 1991 (Boletín 332-07); un segundo proyecto el 9 de abril de 1991 (Bol. 333-07); el tercero, 18 de octubre de 2000 (Bol. 2605-07), y el cuarto, el 3 de diciembre de 2003 (Bol. 3429-07). Los tres primeros proyectos fueron archivados y el cuarto fue rechazado. Todos tienen un origen común: iniciativa del Presidente de la República.

07. Desde el 11 de marzo de 2009 está radicado en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, en segundo trámite constitucional, sin que haya tenido movimiento legislativo alguno; y al igual que el proyecto del lobby, el Ejecutivo le ha colocado urgencia en 17 oportunidades[198].

El propio Ejecutivo reconoce en su iniciativa, que en estos años de democracia se han logrado significativos avances en el respeto y garantía de los derechos de primera y segunda generación a través de importantes reformas sociales, pero no ha sido posible lograr un consenso en la figura del defensor del pueblo, a pesar de que ha sido una constante preocupación desde el año 1991[199].

3.5. Fiscalización o control parlamentario

Es indudable que el control parlamentario es el medio de fiscalización política más importante, en cuanto el Parlamento actúa en representación del pueblo, que es el titular de la soberanía, a pesar de que reiteradamente se sigue sosteniendo la crisis de las Asambleas y como lógica consecuencia, el debilitamiento de la fiscalización, en favor de un Ejecutivo cada vez más empoderado. Así Martínez Elipe entiende que en las democracias modernas, la fiscalización fundamentalmente se desarrolla por las organizaciones sociales más que por el órgano legislativo[200].

En el Derecho parlamentario comparado se reconoce la dificultad de concebir un concepto unívoco del control parlamentario y se sostiene que este

[198] Esta situación nos lleva a cuestionar la eficacia de la urgencia, herramienta que maneja el Ejecutivo para darle celeridad al despacho de los proyectos de ley, si en definitiva, el Congreso, hace caso omiso de ella, y su incumplimiento no acarrea sanción alguna.

[199] En los antecedentes del proyecto de ley se recuerda que la iniciativa impulsada en el gobierno de Patricio Aylwin, se configuró como un "Defensor del Pueblo", en el gobierno de Eduardo Frei se redefinió como una "Defensoría Nacional del Usuario, y al no contar con el apoyo necesario en el gobierno de Ricardo Lagos se reformuló como una reforma constitucional en la figura de un "Defensor Ciudadano", idea que sólo alcanzó a ser aprobada en general. El nuevo proyecto presentado en el gobierno de Michelle Bachelet se propone que la Defensoría de las Personas sea un organismo autónomo, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, y cuyo nombramiento se radica exclusivamente en la Cámara de Diputados. Mayores antecedentes en http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=6428&prmTIPO=INICIATIVA

[200] Explica Martínez Elipe, que este control es previo a la toma de decisiones por parte del Monarca y, por otro constituye el ejercicio de una presión en orden a las peticiones reales en defensa de sus propios intereses, y resalta la idea de que "la fiscalización medieval estaba institucionalizada parlamentariamente,", al tanto que en las democracias modernas la fiscalización se desarrolla por las organizaciones sociales, que no están institucionalizadas a través de las Cámaras. Martínez Elipe, León: *Fiscalización* …., pág. 100.

resulta un tanto "ambiguo e impreciso"[201], porque es posible dar un concepto que abarque sus numerosas manifestaciones, pero resulta muy difícil contemplarlo como categoría única. En contrario, se manifiesta Aragón Reyes, que entiende que, no obstante la pluralidad de sentidos que tiene el control parlamentario, existe un concepto unívoco de control, capaz de englobar coherentemente las variadas formas que el control adopta en el Estado Constitucional", como el de vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder, para evitar sus abusos[202]. La fuerza de control parlamentario descansa, nos dice Aragón Reyes, "más que en la sanción directa, en la indirecta, más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, más que en derrocar al Gobierno, en desgastarle o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral"[203]. En otras palabras, al ejercer el control, el agente controlador se está dirigiendo más a la opinión pública y al electorado, que al Gobierno o a los partidos políticos que lo sustenten, sobre los cuales espera que manifiesten su voluntad de rechazo al momento de sufragar.

Otros, lo ven como un "cajón de sastre"[204], porque es control parlamentario todo lo que no es función legislativa, presupuestaria o jurisdiccional, sin que sea posible encontrar un nexo común a todas ellas, que permita elaborar una definición común. Sin embargo, hay algún grado de acuerdo en que el control parlamentario, en su noción clásica está unida a la idea de sanción, que se materializa generalmente en la remoción del cargo, lo que se da en llamar "la responsabilidad política institucionalizada parlamentariamente", propia, por supuesto, del régimen parlamentario. El profesor Martínez Elipe reserva la categoría de control jurídico para aquellos "que persiguen la verificación de la confianza que ha de existir entre el Parlamento y el Ejecutivo", y a los demás solo los concibe como instrumentos de fiscalización.

La doctrina nacional no muestra una mayor diferencia entre sus cultores, que utilizan las voces control y fiscalización sin darle, en general, una significación distinta. Así, Nogueira Alcalá señala que el control parlamentario "es una de las especies de control jurídico constitucional y tiene por objeto determinar si la actividad controlada se adecua a los cánones con arreglo a los

---

[201] MARTÍNEZ ELIPE, León: *Fiscalización* ...., pág. 107

[202] ARAGÓN REYES, Manuel: Constitución ..., págs. 68-69.

[203] En términos similares se expresan otros autores, entre ellos, Rubio Llorente, Francisco: "El control….", en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, pág. 99.

[204] SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *El Parlamento y sus instrumentos de información: preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación*, Editorial Edersa, Madrid, 1982, págs. 9 y 10. Entre las funciones que el autor califica como "remanente de funciones", señala el derecho a la información, la inspección parlamentaria, la participación en la dirección política y el mantenimiento de la confianza o la manifestación de la desconfianza.

cuales debería desenvolverse el órgano respectivo[205], en tanto que Bronfman se refiere a la fiscalización parlamentaria como "el examen de la actividad del gobierno realizado por el parlamento y caracterizado por la publicidad del procedimiento y por su especial influencia política", concepto que, en sus palabras, es más amplio que el tradicional[206].

En un sentido distinto se pronuncia Silva Bascuñán, para quien la fiscalización "es la máxima expresión de control, en cuanto cabe en ella toda especie de crítica de la actividad del controlado y se extiende, por tanto, no sólo a la juridicidad, sino a la oportunidad, mérito, conveniencia o eficacia de la acción de éste"[207]. A la inversa, Gutemberg Martínez sostiene que controlar es un concepto más determinante que fiscalizar, en cuanto posee la capacidad jurídica de anular un acto realizado en contravención al orden normativo. En cambio, la fiscalización solo tendría "un grado de efectividad política importante"[208].

Si nos atenemos a las categorías antes estudiadas, podríamos ubicar a la acusación constitucional como un instrumento de control parlamentario en cuanto podría conducir a la destitución del enjuiciado y comprender dentro de la fiscalización parlamentaria a las preguntas, interpelaciones y comisiones investigadoras, cuya expresión final, en caso de ser negativa para los controlados, será la responsabilidad política difusa, casi en el mismo nivel que la fiscalización que practiquen los medios de comunicación social, los grupos de presión, la opinión pública y otros.

Al margen de esta discusión doctrinaria, la discusión se ha planteado en determinar quién es el sujeto activo de la fiscalización parlamentaria. Sobre la base del principio de la mayoría, se ha entendido que las decisiones que tome la Asamblea deben reflejar precisamente la opinión de la mayoría que, en la generalidad de los casos, coincide políticamente con el gobierno. Hoy ya no se pone en duda en la doctrina que la función fiscalizadora debe estar entregada a la oposición, porque cuesta pensar, seriamente, que una mayoría

---

[205] Nota introductoria de Humberto Nogueira Alcalá, en Martínez Gutenberg: *Fiscalización Parlamentaria y Comisiones Investigadoras*, Editorial Jurídica de Chile, 1998, pág. 15.

[206] BRONFMAN VARGAS, Alan: Panorama de la Fiscalización Parlamentaria hacia fines del siglo XX", en *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte,* N° 19, 2003, pág. 6.

[207] SILVA BASCUÑÁN, Alejandro; "Control y Responsabilidad en la Constitución de 1980, en *Revista de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso,* Ediciones Universitarias de Valparaíso, tomo X, 1986, pp. 169-200. Calificando al control, como una especie de fiscalización, lo lleva a definir al primero como "el ejercicio, por un determinado órgano estatal, de toda facultad dirigida a procurar prevenir, impedir o representar el comportamiento de otra persona u órgano que infrinja la sustancia o la forma que habrá de respetar o habrá debido respetar".

[208] MARTÍNEZ OCAMICA, Gutenberg: *Fiscalización Parlamentaria y comisiones investigadoras*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1998, pág. 30.

parlamentaria esté dispuesta a aceptar instrumentos de fiscalización que, en definitiva, conduzcan a una crítica valorización del Gobierno del cual participan, en el entendimiento, además, que el electorado la percibirá como una crítica y descrédito de su propia gestión como partidos gobernantes.

En la experiencia de la Cámara de Diputados, en los últimos veinte años, se hace visible la posición asumida por las diversas mayorías políticas, en materias que les eran sensibles, registrándose negativas contumaces a la creación de Comisiones investigadoras, que les fueren adversas[209]. Si bien la modificación del quórum necesario para crearlas le dio posibilidades a las minorías, no es menos cierto, que la tramitación y la adopción de acuerdos en ellas siguen quedando en manos de la mayoría.

En un régimen de hiperpresidencialismo como el chileno, la minoría parlamentaria, que en general ve disminuida su capacidad fiscalizadora, sin embargo, en la tramitación legislativa de iniciativas legales que requieren de quórum especiales o en la gestión de otras materias, como es el caso de los nombramientos que debe ratificar el Senado, que igualmente precisan *quórums* que no le es posible alcanzar a la mayoría por sí sola, esta minoría es capaz de bloquear la acción de gobierno, imponer condiciones y mostrar las falencias o debilidades del controlado y erigirse como una alternativa de gobierno frente al electorado. Entonces, es evidente que para la oposición-minoría será más importante la fiscalización "en" el Parlamento, que podrá hacer efectiva inclusive por los parlamentarios individualmente, que la fiscalización "por" el Parlamento, que será siempre una decisión de la mayoría[210].

La fiscalización, como facultad privativa de la Cámara de Diputados

Las Constituciones de 1925 y 1980 son perentorias en disponer que la facultad fiscalizadora es una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados (art. 52 CPR 1980) que el Senado, sus comisiones y sus demás órganos "no podrán fiscalizar los actos de gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización." Hasta aquí la norma

[209] Las Comisiones investigadoras sobre la Dirección General de Deportes, sobre el traspaso de acciones de Enersis, de las actividades del Grupo Inverlink, las que afectaron al Ministerio de Obras Públicas (Mopgate), del Transantiago y del funcionamiento de la Educación Superior (Lucro), son ejemplos claros de la actitud de las mayorías parlamentarias. Por todo, véase los antecedentes en el Vol. II. de esta Tesis.

[210] Una frase que es clásica en esta materia es la que se atribuye al profesor Aragón Reyes: "La mayoría podrá frenar el control "por" el Parlamento, pero no puede, de ninguna manera, frenar el control "en" el Parlamento. Citada por Martínez Elipe, en *Fiscalización*……., pág. 115.

constitucional; por lo tanto, la Cámara de Diputados podrá adoptar acuerdos o sugerir observaciones y crear comisiones especiales investigadoras respecto de los actos del Gobierno; además, podrá citar a un Ministro de Estado para formularle preguntas sobre materias referidas al ejercicio de su cargo (interpelaciones) y entablar acusaciones en contra del Presidente de la República, Ministros, y otros altos funcionarios civiles y militares.

De todos estos instrumentos fiscalizadores, los únicos controlados que podrían terminar con una sanción jurídicamente establecida serían los contemplados en el juicio político (art. 51 N° 2, CPR), materia en la cual el Senado tiene una atribución tanto o más importante que la Cámara acusadora. En todos los demás casos, como una reiteración de lo dicho antes, la sanción para el responsable la debemos encontrar en la "responsabilidad política difusa", que en definitiva hará efectiva, presumiblemente, el electorado.

Sin embargo, la función fiscalizadora no se reduce a esta escueta norma constitucional, que, como facultad, le pertenece exclusivamente a la Cámara de Diputados. Si hacemos un recorrido por las diferentes atribuciones que tienen ambas Cámaras, podríamos llegar a una conclusión absolutamente distinta, que ya en el caso de la facultad legisladora nos llevó a sostener que en Chile el gran legislador es el Presidente de la República, y que en el caso de la fiscalización nos atrevemos a afirmar que el gran controlador de los actos del Gobierno es precisamente el Senado.

Esta dualidad conceptual de fiscalización y control parlamentario se presenta también en nuestro incipiente Derecho parlamentario. Si nos atenemos a las categorías antes estudiadas, podríamos ubicar a la acusación constitucional como un instrumento de control parlamentario y comprender dentro de la fiscalización parlamentaria a las preguntas, interpelaciones y comisiones investigadoras. Empero, con no menor frecuencia se usan indistintamente los términos fiscalización y control, casi como para diferenciar nuestro régimen presidencial del parlamentario. La doctrina utiliza la expresión fiscalización como similar a control parlamentario, pero algunos autores consideran que el control es una forma de fiscalización y que ésta no siempre supone control parlamentario, y que el elemento distintivo sería "la existencia de una sanción que haga efectiva la superioridad directiva del órgano controlador sobre el controlado"[211].

La doctrina nacional no muestra una mayor diferencia entre sus cultores, aunque utilizan las voces control y fiscalización, sin darle, en general,

[211] FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos: "La Reforma Constitucional a la Fiscalización Parlamentaria en la Constitución de 1980: un análisis preliminar", en *Us et Praxis*, vol. 8, N° 1, Talca 2002, págs. 461-481.

una significación distinta. Así, Nogueira Alcalá señala que el control parlamentario "es una de las especies de control jurídico constitucional y tiene por objeto determinar si la actividad controlada se adecua a los cánones con arreglo a los cuales debería desenvolverse el órgano respectivo"[212]. Bronfman se refiere a fiscalización parlamentaria y la conceptualiza como "el examen de la actividad del gobierno realizado por el parlamento y caracterizado por la publicidad del procedimiento y por su especial influencia política", concepto que, en sus palabras, es más amplio que el tradicional.

La fiscalización política está ligada, en consecuencia, a la responsabilidad del gobernante, ya se trate, de una responsabilidad jurídicamente institucionalizada o de una responsabilidad difusa. En todo caso, la idea de fiscalización aparece íntimamente relacionada con la idea de responsabilidad. Responsabilidad que puede ser organizada o difusa. La organizada supone la existencia de mecanismos legalmente previstos para el enjuiciamiento del Gobierno. La responsabilidad difusa está fenoménicamente relacionada con la fuerza motivadora que es la opinión pública y con la capacidad de influencia de los grupos políticos y de intereses con cuyo consentimiento o cuya cooperación activa o pasiva necesitan los gobernantes contar para desarrollar una política.

El pronunciamiento adverso a los gobernantes, tanto de la opinión pública como de los mencionados grupos socio-económicos, pretenderá una rectificación de la actuación del Gobierno, presionando por todos los medios, incluso con movilizaciones sociales, para producir un cambio de orientación en la satisfacción de demandas sociales. En el supuesto de que no se produzca la modificación de la dirección política adoptada por el Ejecutivo, los grupos mencionados tienen la capacidad suficiente para crear estados de opinión que influirán en el cuerpo electoral para remover al equipo gobernante. Incluso, sin acudir a la consulta popular, pueden conseguir el cese voluntario del mismo.

Sin fiscalización no habría democracia: ésta requiere, en consecuencia, la articulación de una oposición parlamentaria**.** Como expone Vega García[213] "el proceso político democrático se legitima y explica a través del desarrollo histórico de la oposición. No de una oposición revolucionaria que no acepta los principios que legitiman el sistema político, sino de una oposición "legalizada" como sucede en Inglaterra.

Frente al poder de la mayoría que domina la casi totalidad de la actividad del Parlamento, la oposición pone en marcha todos los instrumentos de fiscalización, más que para que surjan efectos inmediatos en el Parlamento,

---

[212] Nota introductoria de Humberto Nogueira Alcalá, en Martínez Gutemberg: *Fiscalización Parlamentaria y Comisiones Investigadoras*, Editorial Jurídica de Chile, 1998, pág. 15.

[213] VEGA GARCÍA, Pedro de: "Oposición política", *Enciclopedia Jurídica Básica*, editorial Civitas, 1ª ed., 1995, vol. III, págs. 4615 y 4616.

para proyectarse socialmente, ofreciéndose al electorado como alternativa al detentador del poder.

Tiene más trascendencia la fiscalización "en" el Parlamento, desarrollada por los parlamentarios y grupos parlamentarios de la oposición, que a través de su actuación tratarán de influir en la ciudadanía, resaltando la inadecuada actuación del Gobierno, con la indudable intención de obtener el respaldo a su programa político. La mayoría podrá frenar –dice Aragón Reyes- el control "por" el Parlamento, pero no puede, de ninguna manera, frenar el control "en" el Parlamento.

La fiscalización en el Parlamento tiene una proyección social, cuyo fundamento se encuentra en la "responsabilidad difusa", a la que se encuentra sometida la política del Gobierno.

CAPÍTULO TERCERO
FISCALIZACIÓN PARLAMENTARIA

El control que ejerce la Cámara de Diputados sobre los actos del Gobierno se enmarca, a juicio del profesor Nogueira Alcalá, dentro del control jurídico constitucional, "que tiene por objeto determinar si la actividad controlada se adecua a las normas con arreglo a las cuales debería actuar el órgano respectivo[214], sin que ello, a nuestro juicio, le haga perder su calidad de control político. En definitiva, este control se manifiesta en la llamada responsabilidad política difusa, que, incluso, es posible hacerla efectiva por el pueblo soberano en contra de los gobiernos de *facto* en el silencio o interdicción de sus legítimos representantes.

1.1. Antecedentes históricos de la fiscalización parlamentaria en Chile.

Los primeros antecedentes de la facultad fiscalizadora parlamentaria la encontramos en la Constitución de 1833[215], que en su artículo 48 (57) entregaba a la Comisión Conservadora[216] la atribución de velar por los actos del Gobierno.

En 1874, se modifica la norma antes indicada, y se dispone que las atribuciones, obligaciones y responsabilidad de la Comisión serán las contempladas en el art. 49 (58)[217], cuyo texto en su escritura original se consigna a continuación.

> *"La Comisión Conservadora, en representación del Congreso, ejerce la supervigilancia que a éste pertenece sobre todos los ramos de la administración pública.*
>
> *Le corresponde en consecuencia:*
>
> *1.° Velar por observancia de la Constitución i de las leyes i prestar protección a las garantías individuales;*

---

[214] NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto: "El control parlamentario en Chile", en *Revista de Derecho de la Universidad de Concepción,* N° 202, año LXV, Jul-Dic. 1997, págs. 190 y ss.

[215] Se trata de un texto bastante completo –rigió hasta 1925- que en cuanto al Poder Legislativo determinó la existencia de dos Cámaras: la Cámara de Diputados, integrada por miembros elegidos en forma directa, por los departamentos, y el Senado, de 20 miembros, elegidos en forma indirecta. El Poder Ejecutivo lo encabezaba el Presidente de la República, también elegido en votación indirecta.

[216] La Comisión Conservadora sucedía al Congreso Nacional durante su receso y estaba integrada por siete senadores. La fiscalización la hacía efectiva mediante representaciones dirigidas al Presidente de la República, que no tenía obligación ni plazo para contestarlas.

[217] LARRAÍN ZAÑARTU, José Joaquín: *Derecho Parlamentario Chileno,* Tomo II, Imprenta Nacional, Santiago, 1897, págs. 70-71.

2.° Dirijir al Presidente de la República las presentaciones conducentes a los objetos indicados, i reiterarlas por segunda vez, si no hubieren bastado las primeras;

Cuando las presentaciones tuvieran por fundamento abusos o atentados cometidos por autoridades que dependan del Presidente de la República, i éste no tomare las medidas que estén en sus facultades para poner término al abuso i para el castigo del funcionario culpable, se entenderá que el Presidente de la República i el Ministro del ramo respectivo aceptan los actos de la autoridad subalterna, como si se hubiesen ejecutado por su orden, o con su consentimiento;

3.° Prestar o rehusar su consentimiento a los actos del Presidente de la República en que, según lo prevenido en esta Constitución, debe proceder de acuerdo con la Comisión Conservadora;

4.° "Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo estimare conveniente, o cuando la mayoría de ambas Cámaras lo pidiere por escrito;

5.° Dar cuenta al Congreso en su primera reunión de las medidas que hubieren tomado en el desempeño de su cargo.

La comisión es responsable al Congreso de su omisión en el desempeño de los deberes que los incisos precedentes le imponen".

El período que transcurre entre 1891 y 1925 marca lo que se ha denominado un pseudoparlamentarismo, en el cual la Cámara de Diputados fiscalizaba al Gobierno mediante preguntas, interpelaciones y comisiones investigadoras, sin que se hubiera modificado la Constitución de 1833 en esta materia y se tornó en habitual censurar a los ministros y provocar la caída de los gabinetes[218].

La Constitución, en el art. 73 (82), disponía entre las atribuciones especiales del Presidente de la República: "Nombrar y remover a su voluntad a los Ministros del despacho y oficiales de su secretarías" y no se consultaba ninguna disposición alguna que facultara a las Cámaras para intervenir en la designación de los Ministerios, o en su remoción. El régimen constitucional establecido por la Constitución de 1833, fue absolutamente presidencial y así subsistió hasta 1925, salva modificaciones introducidas desde 1871 a 1892, en el sentido de ir limitando lentamente las facultades presidenciales, sin llegar a

[218] SERANI, Edmundo: "Rol fiscalizador de la Cámara de Diputados", en *Serie estudios/Biblioteca del Congreso Nacional.* (Santiago, Chile). Año VII, N°. 165 (set.1997), 25 págs.

cambiar sustancialmente el régimen político de la Nación[219]. Pero, a partir de 1891, las dos Cámaras separadamente se fueron atribuyendo la facultad de remover a su arbitrio a los Ministerios, mediante la aprobación de votos de censura contra todo el Ministerio o contra uno o más de sus miembros, el rechazo o aplazamiento de proyectos de ley del Gobierno, el retardo indebido de 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, y la negativa de celebrar sesiones, cuando ellas eran necesarias para la resolución de cuestiones importantes[220].

Estas y otras prácticas subordinaban la existencia de los Gabinetes ministeriales a la voluntad del Congreso, en forma tal que los ministros se presentaban ante los parlamentarios después de ser nombrados para presentar su programa político y administrativo, sin que existiera obligación legal o constitucional que así lo ordenara. La inestabilidad ministerial que caracterizó este período, junto a otros factores, fueron el detonante del movimiento militar de 1924.

1.2. La Constitución de 1925

Arturo Alessandri Palma fue elegido Presidente de Chile en 1920, en medio de un grave descontento público y en un creciente conflicto entre éste y el Congreso, que desembocó finalmente en el "ruido de sables"[221], el exilio del Presidente, la constitución del Comité Militar el 4 de septiembre de 1924, la renuncia del Gabinete y la aprobación de las llamadas "leyes sociales". Estos hechos marcaron la aparición de un tercer actor en la escena política que cambiaría, como más tarde en 1973, el curso de la historia política y constitucional. El 11 de septiembre de 1924 se constituyó la Junta de Gobierno,

---

[219] GUERRA, José Guillermo: *La Constitución de 1925*, Ed. Establecimientos Gráficos Balcells & Co., Santiago de Chile, 1929, págs. 237 y ss.

[220] Otras formas de provocar las crisis ministeriales era la prolongación extremada de los debates, con el uso casi ilimitado de la palabra (obstrucción) que impedían la aprobación de proyectos de importancia. Además, como señala Guerra, "no sólo se intentaba derrocar a los Ministerios cuando ya habían comenzado a desarrollar su acción y habían ejecutado actos dignos de aplauso o censura, sino que se les cerraba el paso a raíz de su nombramiento, censurándolos cuando no habían ejecutado todavía acto alguno, ni bueno ni malo".

[221] El 3 de septiembre de 1924, una cincuentena de oficiales del Ejército, con asiento en Santiago, fueron testigos del momento en que los parlamentarios aprobaron un proyecto de ley remuneracional que les favorecía. Rigurosamente vestidos con sus uniformes, se retiraron de las tribunas del Senado, expresando su malestar con un ruido de sables. Fue el momento que antecedió a la referida normativa sobre contrato de trabajo, sobre seguro obrero, organización social, etc.

entre cuyos postulados se contemplaba el llamado a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución. Sin embargo, la oficialidad joven, descontenta con la posición de la Junta Militar, la destituyó y se nombró una nueva Junta de Gobierno, que pidió el regreso de Alessandri, el que se concretó el 30 de marzo de 1925[222].

El 18 de septiembre de 1925 fue promulgada la Carta Fundamental, que contemplaba el sistema bicameral, la elección directa del Presidente de la República, dotado de amplias atribuciones, incluso legislativas, y se puso término a la responsabilidad política de los ministros de Estado que pasaron a depender exclusivamente de la voluntad del Primer Mandatario[223]. Rigió con una serie de reformas hasta el 11de marzo de 1981, fecha en que se inició la vigencia de la Constitución de 1980[224].

Los años posteriores a 1925 están marcados por un fuerte conflicto entre el Presidente de la República y el Congreso, y no obstante que se había dispuesto expresamente en el texto constitucional que los Ministros de Estado no tenían responsabilidad política frente al Congreso, se usó y abusó del juicio político, especialmente en los gobiernos de Frei y Allende.

---

[222] En abril de 1925, fueron convocadas diversas personalidades para organizar una Asamblea Constituyente[222]. El 15 de abril se reunió la Comisión Consultiva y se formaron dos subcomisiones: la de Reforma que celebró 33 sesiones, y la segunda, encargada de la organización y funcionamiento de la Asamblea, que no tuvo resultados prácticos. El 30 de agosto se realizó un plebiscito que por una gran mayoría aprobó el proyecto de reforma que, en lo substancial, reestablecía el régimen presidencial y ponía término al pseudo parlamentarismo.

[223] En el período que media entre 1925 y 1973, Chile, al igual que el resto de América Latina, vive la intensidad de una sociedad que reclama mejores condiciones de vida y una pugna creciente entre los movimientos políticos-sociales con una estructura institucional incapaz de responder a los requerimientos que pugnaban por sobrepasarla. Importantes reformas, como la de propiedad agraria y las organizaciones de base no fueron bastantes para contener las necesidades crecientes de las organizaciones populares, que tras los gobiernos de Frei Montalva y de Allende, conocen la obscuridad del quiebre constitucional que como una ráfaga imparable cubre las democracias de toda América Latina, al amparo de los intereses geopolíticos de los Estados Unidos de América.

[224] Entre las principales reformas constitucionales que se aprueban entre los años 1943 y 1971 podemos citar las siguientes: la ley N° 7.727, de 23 de noviembre de 1943, que limitó la iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos y a la vez aumentó la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, y se otorgó rango constitucional a la Contraloría General de la República; ley N° 16.625, de 10 de enero de 1967, que modificó el derecho de propiedad, para hacer posible el proceso de reforma agraria; ley N° 16.672, de 2 de octubre de 1967, que aumentó el número de diputados y senadores; ley N° 17.284, de 23 de enero de 1970, ley miscelánea que en lo fundamental rebajó a 18 años la edad para tener la calidad de ciudadano y otorgó derecho a sufragio a los analfabetos, y creó el Tribunal Constitucional; ley N° 17.398, de 9 de enero de 1971, que contiene el llamado Estatuto de Garantías Democráticas, exigencia del Partido Demócrata Cristiano, para entregar su voto al candidato Salvador Allende en el Congreso Pleno de 1970; ley N° 17.450, que hizo posible el llamado proceso de nacionalización de la Gran Minería del Cobre.

Sobre las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, el artículo 39, inciso 2° de la Carta Fundamental establece que puede adoptar acuerdos de carácter general, sugerir observaciones respecto de los actos gubernativos ejecutados o por ejecutarse, debiendo transmitirlas por escrito" al Presidente de la República, quien contestará, también por escrito a los acuerdos u observaciones que se le hayan transmitido, o comisionará al ministro respectivo para que concurra a la Cámara a contestarlos verbalmente. Claramente, se deja establecido que "los acuerdos u observaciones no afectarán la responsabilidad política de los Ministros", lo que hará ineficaces los votos de censura que contra ellos se formulen.[225]

La norma en comento ha sido duramente criticada por la doctrina, porque "la práctica ha demostrado la ineficiencia de la forma de de fiscalización confiada a la Cámara por el art. 39", que como un medio de reparar la deficiencia señalada ha debido recurrir a la formación de Comisiones investigadoras especiales[226]. Esta norma constitucional ha sido calificada, asimismo, como una "norma ambigua e incompleta"[227]. Para el profesor Cea Egaña, fue "la secuela de una transacción, apresurada y aceptada con renuencia, entre el Parlamentarismo y el Presidencialismo", que no tiene parangón en el Derecho Comparado y, por esas y otras circunstancias objetables, trátase de una facultad política susceptible de ser empleada para objetivos muy diversos, algunos rectos y otros torcidos.

Jorge Tapia, quien fuera Secretario de la Comisión de Constitución del Senado en el período anterior al golpe de Estado de 1973, nos plantea que "Salvo el período del Presidente Allende, durante el cual la mayoría de la Cámara hizo uso abusivo de su facultad para enjuiciar políticamente a los Ministros de Estado

---

[225] A juicio de José Guillermo Guerra, el inciso 2° del art. 39, " ….. es completamente nuevo y contiene una de las reformas más fundamentales de nuestro sistema político, que se hizo necesaria para poner término a la inestabilidad ministerial generada por el régimen parlamentario. Agrega en su defensa de la disposición que "Sea cual sea el grado de osadía de los políticos, no será en adelante tan fácil arrastrar a la Cámara para embarcarla en aventuras comprometedoras de su prestigio y seriedad. La mayoría aprobará acuerdos u observaciones fiscalizadoras, cuando esté segura de la justicia de ellos y que la opinión pública habrá de apreciarlos debidamente. Véase Guerra, José Guillermo: *La Constitución* …., págs. 236-239.

[226] SILVA BASCUÑÁN, Alejandro: *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo III, Editorial Jurídica de Chile, 1963, pág. 115**.** Asimismo, critica la importancia y alcances de la ley N° 13.609 que crea las Oficinas de Informaciones de la Cámara y el Senado, que no serán capaces de cubrir las necesidades que demanda la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados. Y, de mayor importancia aún para lo que será el debate de la legalidad y constitucionalidad de las Comisiones investigadoras, y aborda la situación de las Comisiones Investigadoras, pidiendo que se les otorgue el "imperio necesario para obligar a declarar ante ellas a las personas cuyos testimonios se requieran"**.**

[227] BIDART HERNÁNDEZ, José: "Atribución exclusiva de la Cámara de Diputados en la Fiscalización de la Administración", en *XV Jornadas Chilenas de Derecho Público,* Edeval, 1985, pág. 27.

e Intendentes, la fiscalización ejercida por el Parlamento ha sido habitualmente ineficaz y no ha servido ni para realzar su prestigio ni para poner coto a circunstanciales excesos del Ejecutivo o de sus agentes. La existencia de un órgano como la Contraloría ha contribuido a esta situación y ha llenado el vacío consiguiente; pero solo en los aspectos vinculados a la juridicidad de los actos de gobierno y administración. La Cámara generalmente no ha podido realizar el control de mérito adicional, relativo a los factores políticos y al acierto empírico de los actos de gobierno, no ha desarrollado una tradición de fiscalización y ha carecido de las condiciones normativas y técnicas para desarrollarla"[228].

Respecto de las causas que motivaron la ineficacia de la norma fiscalizadora, Bronfman Vargas señala el cambio que experimentaron los partidos políticos, el enorme crecimiento de la burocracia estatal que dejaba al Congreso "inerme ante la necesidad de fiscalizar un mar de cifras y antecedentes especializados", la limitada obligación que para el Ejecutivo importaba el artículo 39, que se satisfacía con la sola respuesta escrita del Presidente de la República o verbal del ministro correspondiente, que no contenía plazo para hacerlo ni sanción para la contravención. Según este autor "al carecer la fiscalización ejercida por la Cámara de fuerza técnica y política suficiente, los congresales tendieron a utilizar la acusación constitucional siguiendo una interpretación meramente política –especialmente a partir de 1970- a fin de dar alguna efectividad jurídica a su actividad de control político"[229].

Con el objeto de enfrentar la deficiente operatividad del art. 39 de la Constitución, con posterioridad al año 1925 se dictaron algunas leyes que pretendieron fortalecer la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados. La primera fue la ley N° 8.707, de 1946, sobre Consejerías Parlamentarias, que disponía que tanto el Senado como la Cámara de Diputados tendrían dos representantes cada uno en la Junta Central de Beneficiencia Pública y en los Consejos de organismos fiscales, semifiscales o de administración autónoma; la ley N° 13.609, de 1959, que estableció las Oficinas de Informaciones en ambas Cámaras, y la obligación de los órganos públicos de enviar sus publicaciones oficiales, estudios, estadísticas y balances, y remitir los antecedentes que solicitaran los parlamentarios. Una especial consideración merece lo dispuesto en la ley N° 10.336, que en el artículo 1°, inciso segundo, establece que la Contraloría General de la República estará obligada a ejercer en forma preferente sus atribuciones de control, jurídico sobre la administración, en los

[228] TAPIA VALDÉS, Jorge: "Funciones y atribuciones del Parlamento entre 1960-1990", en *Diagnóstico histórico jurídico del Poder Legislativo en Chile 1960-1990*, ed. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso, 1992, pág. 119.

[229] BRONFMAN VARGAS, Alan: "Algunas consideraciones en torno al art. 48 N° 1 de la Constitución Política de la República", en *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, Vol. XIV (1991-1992), págs. 296-302.

casos de denuncias hechas o investigaciones solicitadas en virtud de un acuerdo de la Cámara de Diputados[230].

1.3. La Constitución de 1980

Resulta difícil, sino imposible, entender la normativa constitucional aprobada en 1980, sin referirnos someramente al quiebre constitucional que se produce con el golpe militar del 11 de septiembre de 1973, que puso término al Gobierno constitucional de Salvador Allende, y como consecuencia se clausuró el Congreso Nacional y asumió el poder la Junta Militar, conformada por los comandantes en Jefe del Ejército, Armada y Fuerza Aérea y del Director General de Carabineros. La normativa institucional se integró con las disposiciones de la Constitución Política de 1925, que no fueron derogadas o modificadas, por los decretos leyes emanadas del nuevo régimen y las Actas Constitucionales promulgadas el año 1976[231].

Días más tarde del golpe militar, el 24 de septiembre de 1973, se nombró una Comisión[232] encargada de elaborar un anteproyecto constitucional[233], la que, a su vez, designó subcomisiones[234] Recién en 1978 se entregó un primer Informe sobre el anteproyecto al Presidente de la República, quien, a su vez, lo remitió al Consejo de Estado[235] para que emitiera su opinión.

Este Consejo, presidido por ex presidente de la República Jorge Alessandri Rodríguez, estaba integrado por un gran número de consejeros, civiles y militares, académicos, empresarios, y representantes de la juventud y

---

[230] Véase BRONFMAN VARAS, Alan: "Algunas consideraciones…..", págs. 299-301.

[231] Las Actas Constitucionales dictadas por el Gobierno Militar, destinadas a sustituir la Constitución de 1925, fueron las siguientes: N° 1. Decreto Ley N° 1.319, de 9 de enero de 1976, que crea el Consejo de Estado; N° 2. Decreto Ley N° 1.551, de 13 de septiembre de 1976, sobre bases esenciales de la institucionalidad chilena; N° 3. Decreto Ley N° 1.553, de 13 de septiembre de 1976, sobre derechos y deberes constitucionales, y N° 4. Decreto Ley N° 1.552, de 13 de septiembre de 1976, sobre regímenes de emergencia.

[232] En su inicio esta comisión se denominó "constituyente", y más tarde se cambió a "Comisión de Estudio de la nueva Constitución Política del Estado".

[233] Esta primera Comisión estuvo integrada por Sergio Diez, Jaime Guzmán Errázuriz, Enrique Ortúzar, Jorge Ovalle, Enrique Evans de la Cuadra, Gustavo Lorca, Alejandro Silva Bascuñán y Alicia Romo. En marzo de 1977 renunciaron Silva Bascuñan y Evans de la Cuadra, y luego lo hizo Jorge Ovalle. Posteriormente se incorporaron Luz Bulnes, Raúl Bertelsen y Juan de Dios Carmona.

[234] El Decreto Supremo N° 1064, autorizó la formación de subcomisiones sobre Derechos de Propiedad, Poder Judicial, Estatuto de los Medios de Comunicación Social, Sistema electoral y Estatuto de los Partidos Políticos, Régimen Administrativo Interior y de Régimen Municipal, y sobre materias contencioso administrativas

[235] El Presidente del Consejo de Estado, Jorge Alessandri, hizo ver al Presidente de la República que el texto emanado de la Comisión de Estudio no contenía un articulado que permitiera su adecuado estudio, lo que obligó a que ésta entregara un nuevo informe.

de los trabajadores, todos afines al régimen[236]. El Consejo planteó varias modificaciones al texto, siendo la más importante de ellas la supresión del Preámbulo, la fijación del período de transición que se estimó en cinco años, durante el cual continuaría ejerciendo el poder la Junta Militar presidida por el General Pinochet, y se designaría un Congreso.

La Junta de Gobierno designó un Grupo de Trabajo[237] que despachó el proyecto constitucional en el corto plazo de un mes. Terminada su labor, la Junta de Gobierno despachó el proyecto, que contenía 120 artículos permanentes y 29 disposiciones transitorias, que fue promulgado a través del decreto ley N° 3463, el 8 de agosto de 1980. Por medio del decreto ley N° 3.465, dictado en la misma fecha, se convocó al país a un plebiscito aprobatorio del texto constitucional, que contenía sólo dos opciones: votar Si o No, porque el voto en blanco se sumaba al voto afirmativo. La responsabilidad del acto se entregó a las municipalidades, cuyos alcaldes, designados por el régimen militar, tuvieron a su cargo el acto, que se realizó en pleno estado de sitio. Los términos en que se celebró el plebiscito no resisten una mínima legitimación democrática y más bien, si el reproche de su ilegitimidad de origen[238]. Difícil, sino imposible, era esperar un resultado adverso en tales condiciones: el Si obtuvo el 65,71% y el No, el 30,19%. El 11 de marzo de 1981 se juró la nueva Constitución y el general Pinochet asumió el cargo de Presidente de la República por el período comprendido entre el 11 de marzo de 1981 y el 11 de marzo de 1990.

El nuevo texto constitucional, en el Capítulo V, mantiene el carácter bicameral del Congreso Nacional y contempla una Cámara de Diputados, de 120 miembros, elegidos en votación directa, por los 60 distritos electorales en que se dividió el país y que se determinarían en la ley orgánica constitucional correspondiente. El Senado, en cambio, estaba integrado por 26 senadores,

---

[236] El Consejo de Estado discutió el anteproyecto entre noviembre de 1978 y julio de 1980, el anteproyecto fue estudiado por el Consejo de Estado, y recibió alrededor de 150 indicaciones, algunas de ellas de importantes sectores críticos del régimen militar. Alessandri, siempre estuvo convencido de que más que una nueva constitucional el país requería que la se modificara la Carta Constitucional de 1925. Ello mismo motivó que el texto definitivo, aprobado por el Consejo de Estado fuera entregado al Presidente de la República y a la Junta de Gobierno el 8 de julio de 1980.

[237] Lo conformaron el Ministro del Interior, Sergio Fernández, la Ministro de Justicia, Mónica Madariaga; el Ministro Jefe del Estado Mayor Presidencial, general Santiago Sinclair; el Secretario de Legislación, capitán de navío Mario Duvauchelle; el general ® Fernando Lyon; el auditor general de la Armada, contralmirante Aldo Montagna; el auditor general de la Fuerza Aérea, coronel Enrique Montero, y el mayor de Carabineros Harry Grunewaldt.

[238] Por cierto que los resultados favorecieron absolutamente la aprobación del texto constitucional propuesto por el Gobierno militar, pero esa mayoría no lo priva ni siquiera de la crítica de un académico, como Oscar Godoy, que consideraba que la Carta Fundamental era "extremadamente autoritaria, porque limitaba el pluralismo, debilitada en forma extrema al Congreso y le concedía enormes poderes al Presidente de las República", y su rigidez impedía a ultranza su reforma.

elegidos en forma directa, en razón de dos por cada una de las trece regiones del país; por los ex Presidentes de la República (sólo el General Pinochet podía cumplir los requisitos en ese momento) y nueve senadores designados.

El Gobierno militar fue derrotado en el plebiscito ratificatorio del 5 de octubre de 1988, que lo obligó a buscar un entendimiento con la Concertación de Partidos por la Democracia, que concluyó en cincuenta y cuatro modificaciones a la Constitución, que fueron aprobadas en el plebiscito realizado el 30 de julio de 1989, y que se encuentran plasmadas en la ley N° 18.825, de 17 de agosto de 1989.

La Constitución fue pensada y estructurada para proyectarla en una larga hegemonía militar y una casi nula posibilidad de modificarla. Estableció al Presidente de la República como un poderoso órgano colegislador y le entregó la iniciativa exclusiva en importantes materias, en tanto que se persistió en limitar las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, que posteriormente pasarían a compartirse, en forma desmedrada con el Senado.

1.4. Reformas constitucional: Ley N° 20.050

En la lógica constitucional y en el pensamiento político de los miembros de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución y, por cierto, en la decisión política de quienes detentaban el poder durante el régimen militar, no se visualizó la necesidad de fortalecer las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, y se optó, simplemente, por reproducir casi en forma textual en la nueva redacción de la *norma normaron* el artículo 39 N° 2 de la Constitución de 1925, con sólo algunas diferencias[239]. Más distante, por cierto, estuvo la posibilidad de legalizar o constitucionalizar la creación de las comisiones especiales de investigación[240], a pesar de constituir una realidad política en la vida republicana del país[241], y a la praxis parlamentaria hasta 1973[242].

---

[239] Así lo sostiene el profesor Cea Egaña al decir que "La norma del artículo 39 N° 2° de la Carta Fundamental, aparece prácticamente idéntica en el artículo 48° N° 1 de la Constitución de 1980", con algunas diferencias respecto de la obligación del Gobierno de dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de 30 días de transmitido al Presidente de la República, el acuerdo u observación parlamentaria correspondiente; que se refuerza el tipo presidencial de gobierno, al preceptuar que, en ningún caso, dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros, y que se debilita la potestad fiscalizadora al disponer que la obligación del Gobierno se entenderá cumplida por el sólo hecho de entregar su respuesta a la Cámara de Diputados. CEA EGAÑA, José Luis: Reforma de la fiscalización parlamentaria en Chile", en Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile, Vol. V, Valdivia, diciembre 1994.

[240] La preocupación de los comisionados se manifestó en la necesidad de que la facultad fiscalizadora se ejerciera por la minoría (que no se reflejó en la normativa aprobada) y en el

El artículo 39 de la Constitución de 1925, en lo medular, se trasladó al artículo 48 del nuevo texto constitucional (hoy 52) , respecto de los acuerdos u observaciones de la Cámara de Diputados y del juicio político, con las modificaciones que se indican: determinó que fueran los Ministros los encargados de dar respuesta a los acuerdos o sugerencias que le formulara la Cámara de Diputados, y liberó de la obligación que pesaba sobre el Presidente de la República de dar respuesta por escrito; estableció el plazo de 30 días para entregar la respuesta, sin que se estableciera ninguna sanción en caso de contravención; no se califica el contenido de la respuesta del Gobierno, de forma tal que por el solo hecho de entregar una nota se entendería cumplida la obligación, como era lo usual y. por último se le dio categoría constitucional a la facultad de solicitar antecedentes al gobierno. Respecto del juicio político, el artículo 21° transitorio, disponía que las acusaciones constitucionales sólo puedan formularse con motivo de actos realizados a contar del 11 de marzo, cubriendo con un manto de impunidad lo acontecido durante la dictadura.

En la reforma constitucional de 2005 (Ley N° 20.050), se modificó el art. 48, que pasó a ser 52, contemplándose la facultad de la Cámara de Diputados de citar a un Ministro de Estado a fin de formularle preguntas sobre materias de su cargo (interpelaciones), y crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, materia que ya había sido abordada, a lo menos en cuanto a la creación pero cono al quórum, en la modificación del Reglamento de la Cámara de Diputados en 1994.

---

rechazo a darle reconocimiento constitucional y dotar de imperio a las comisiones investigadoras, como se hizo ver por los miembros de la Comisión. Ver las Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, sesiones 340 y 341 celebradas los días 15 y el 22 de marzo de 1978, respectivamente, Ed. Talleres Gráficos Gendarmería de Chile, Santiago, 1981.

[241] Néstor Sánchez, en su vigente obra *Derecho escrito i las prácticas parlamentarias: Estudio sobre el reglamento interno de la Cámara de Diputados,* escrita en 1906, afirma al referirse al control del Gobierno que: "Se ha hecho presente también la facultad de ampliar las facultades de investigación de las Comisiones Parlamentarias, para hacer más efectiva su acción, estendiéndola a los establecimientos privados para el efecto de obtener datos para la lejislación en una materia determinada, i pudiendo además exigir declaraciones de los particulares en la misma forma que pueden hacerlo los Tribunales de Justicia." Ed. Sociedad Imprenta y Litografía Universo, Valparaíso, 1911, pp. 442.

[242] Entre octubre de 1925 y agosto de 1973, como consta en un estudio realizado por el profesor Cea Egaña, se constituyeron aproximadamente 600 comisiones especiales investigadoras. Véase Cea Egaña, José Luis: "Fiscalización parlamentaria de los actos del Gobierno, 1925-1973", en *Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica* de Chile, págs. 41-42. www.uc/icp/revista/pdf/rev12/ar3PDF. A lo anterior habría que agregar que en el período que va de marzo de 1990 a diciembre de 2012, se crearon más de 300 comisiones, entre especiales investigadoras, mandatos a comisiones permanentes y especiales propiamente tales. Al efecto consultar el sitio web de la Cámara de Diputados y específicamente el T. II de esta tesis.

También debemos considerar entre las normas que contribuyen a la labor fiscalizadora de la Cámara de Diputados las contenidas en la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que a juicio de algunos autores perfecciona y actualiza las obligaciones que emanaban de la Ley N° 13.609, especialmente una vez que entró en vigencia la ley N° 20.447, que adecua la ley orgánica a la reforma constitucional del 2005 (Ley 20.050). El art. 8° dispone que los organismos de la Administración del Estado, las personas jurídicas creadas por ley o las empresas en que el Estado tenga representación o aporte de capital mayoritario deberán remitir al Congreso Nacional sus memorias, boletines o publicaciones con hechos relevantes concernientes a sus actividades. Por su parte, el artículo 9° dispone que los organismos de la Administración del Estado y las entidades en que el Estado participe o tenga participación en virtud de una ley que lo autoriza, que no formen parte de su Administración y no desarrollen actividades empresariales, deberán proporcionar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados por las comisiones o por los parlamentarios en sesión de Sala o de comisión, con excepción de los documentos y antecedentes que sean reservados o secretos. Igual obligación establece el artículo 9° A de la LOCCN respecto de "las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y las sociedades en que éste tenga aporte, participación accionaria superior al cincuenta por ciento o mayoría en el directorio. La responsabilidad por el cumplimiento de estas obligaciones tanto de los Ministros de Estado como de los jefes superiores del respectivo organismo de la administración del Estado, se establece en el artículo 10 de la citada ley orgánica.

Una disposición importante en el trabajo de las comisiones es la facultad que tienen de solicitar de las autoridades correspondientes la comparecencia de aquellos funcionarios que estén en situación de ilustrar sus debates, de conformidad con lo señalado en los artículos 9° y 9° A, hacerse asesorar por cualquier especialista en la materia respectiva y solicitar informes u oír a las instituciones y personas que estimen convenientes.

2. Instrumentos de control del Poder Legislativo sobre el Gobierno en Chile.

Desde una perspectiva amplia, podemos decir que el control parlamentario incluye toda la actividad que las Cámaras (en plural, Senado y Cámara de Diputados) destinan a fiscalizar la acción del Gobierno, tengan o no asignada una sanción –excepcionalmente en el régimen presidencial como el nuestro- y de la exigencia de responsabilidad política, que nunca puede terminar en la remoción del gobierno. Como se ha repetido tantas veces, el

escrutinio público del Gobierno y de los partidos que lo acompañan, no persigue la inmediatez de sus efectos, sino que es una apelación al pueblo, para que tome debida nota y resuelva conscientemente en el momento del sufragio.

Para ejercer esta facultad no existe un sistema único ni procedimientos sistematizados de control, sino que cada expresión de éste encuentra algunas normas que para ciertos instrumentos establece la Constitución, la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, los reglamentos y, especialmente, la costumbre y las prácticas parlamentarias. Entonces, podemos repetir, que el control que ejerce el Parlamento se realiza a través de toda la actuación parlamentaria, comprendiéndose en ellos aquellos instrumentos que son usuales tanto en el régimen parlamentario como en el presidencial, comparecencia de ministros y otras autoridades, interpelaciones, comisiones investigadoras y juicio político o *impeachment,* y toda otra suerte de fórmulas que están insertas en la actividad cotidiana de las Cámaras, que algunos ven como signos de colaboración entre poderes o expresión de dirección política, pero que en un sistema como el nuestro son derechamente instrumentos de control, aunque no sean ejecutados por la Cámara de Diputados, en su calidad de detentador exclusivo de la facultad fiscalizadora.

Debemos tener presente que al hablar del sujeto activo de la fiscalización parlamentaria, nos referimos no solo a las Cámaras, sino que a los parlamentarios en su individualidad, aunque esta concepción choque con la disposición constitucional del artículo 52, porque todavía en nuestro derecho parlamentario el diputado o senador tiene la libertad que el llamado Estado de Partidos les niega en el régimen parlamentario. Por ello, todavía, parlamentarios de gobierno pueden ser críticos de la actuación de éste y al revés, parlamentarios de oposición podrán contribuir con sus votos a las iniciativas del Gobierno.

Sin embargo, el gran tema pendiente y frente al cual se han alzado voces desde la temprana independencia nacional, ha sido y sigue siendo, el estrecho marco de la fiscalización: los actos de Gobierno. Somos, a no dudarlo, una isla constitucional en Iberoamérica, -y para qué decir del Reino Unido, de Europa o Estados Unidos de Norteamérica, donde el sujeto pasivo es todo cuanto sea de interés público. Hace ya varios años que el profesor Cea Egaña formuló una serie de preguntas[243], que, al parecer, todavía esperan una respuesta una respuesta de nuestro sistema constitucional:

¿Quedan los particulares excluidos de tal fiscalización?

[243] CEA EGAÑA, José Luis: "Reforma de la fiscalización parlamentaria en Chile", en *Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile*, Vol. V, Valdivia, diciembre 1994, pág. 9.

¿Y sus derechos fundamentales pueden ser invocados para impedirla cuando se intente fiscalizarlos?
¿Es la Cámara, la Comisión investigadora o la Magistratura quien decide si tal invocación es o no procedente en cada concreto?
¿Es tan clara la separación de lo público y privado en este campo?
¿No hay situaciones de recíproca e inevitable incisión de lo particular y lo estatal?
¿Puede argüirse, limpiamente, que un asunto se halla amparado por el santuario de la intimidad para, de ese modo, escabullir la fiscalización parlamentaria?
¿Y es admisible el pretexto opuesto, vale decir, que el asunto tiene que ser fiscalizado, porque en principio parece conectado a cuestiones de interés más general?
¿Cuándo, cómo y por quién se decide el trazo que separa lo legítimo, de un lado, de lo que es su contrario en esta complicada materia, de otro?

En el Derecho comparado, Vergottini[244] incluye, en una acepción amplia de control parlamentario, los siguientes: a) las actividades destinadas a proporcionar al Parlamento antecedentes o datos necesarios "para el correcto ejercicio de cualquier función parlamentaria; b) Formas de control que suponen una cogestión funcional o codirección entre el Gobierno y el Parlamento (nombramientos funcionarios), y c) Actuaciones de orientación y de control político sobre la acción gubernamental, para eventualmente hacer efectiva la responsabilidad política del Gobierno. El autor incluye dentro de los actos de orientación parlamentaria, la votación de investidura, las mociones, resoluciones, y hasta los propios actos legislativos.

Con algunos matices diferenciadores, Martínez Elipe clasifica las funciones que cumple la fiscalización parlamentaria, en las siguientes: a) La dirigida a obtener información tanto del Gobierno como de otras instancias; b) La inspección parlamentaria, que realiza valoraciones y juicios sobre la política del Gobierno a través de diversos instrumentos como preguntas, interpelaciones, comisiones de encuesta u otros; c) La función de dirección política, que en conjunto con el Gobierno fijan los grandes objetivos políticos, y por último, d). La función de control parlamentario que obliga al Gobierno a contar permanentemente con la confianza del Parlamento.

Entre nosotros, Nogueira Alcalá[245], distingue entre los instrumentos de control que tienen efectos inmediatos y aquellos que aunque comportan un

[244] VERGOTTINI, Giuseppe de: "La función de control en los Parlamentos de fin de siglo", en *Problemas actuales del control parlamentario, VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Monografías, núm. 34, 1997, págs. 36 y ss.

[245] NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto: "Control Parlamentario…..", págs. 196-208.

efecto valorativo inmediato sobre la acción del gobierno, no tienen efectos materiales.

En los primeros señala la aprobación, modificación o rechazo de los proyectos de ley del Ejecutivo; la aprobación o denegación de habilitación legislativa para dictar decretos con fuerza de ley; la aprobación de la Ley de Presupuestos; la autorización al establecimiento y prórroga del Estado de sitio; aprobación o rechazo de los tratados internacionales, y la aprobación del juicio político o acusación constitucional. En los segundos, aquellos que no tienen efectos materiales pese a la inmediatez de sus efectos, considera los siguientes instrumentos: aprobación de acuerdos u observaciones dirigidos al Presidente de la República[246]; los acuerdos de las comisiones investigadoras; las instituciones jurídicas que permiten obtener la información para realizar el control parlamentario; información institucional que pueden requerir los parlamentarios y las cámaras; los informes periódicos otorgados por el Gobierno al Parlamento; las interpelaciones; el nombramiento de los Ombudsman o defensores del pueblo.

A nuestro entender, a la enumeración que hace el profesor Nogueira, debemos agregar otros instrumentos que tienen tanta o mayor gravitación que los señalados: la facultad para decidir si ha o no lugar la admisión de acciones judiciales contra un Ministro de Estado; la facultad para resolver las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia; la autorización para que el Presidente de la República pueda ausentarse del país por más de treinta días o en los últimos noventa días de su mandato. Más importante aún nos parece el proceso de control sobre los nombramientos presidenciales de autoridades de relevancia nacional, en el cual el Senado juega un papel fundamental[247]. Entre otras autoridades corresponde ratificar los nombramientos del Fiscal Nacional, de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, del Contralor General de la República y Consejeros del Banco Central, y miembros del Tribunal Constitucional.

[246] Sobre los proyectos de acuerdo y la repercusión pública que puedan alcanzar, que generalmente la Cámara de Diputados aprueba en casi todas sus sesiones, véase Almendras Carrasco, Hernán: "El proyecto de acuerdo del 22 de agosto de 1973 de la Cámara de Diputados y el Estado de Derecho", en *Revista de Estudios Parlamentarios Hemiciclo*, año 2, núm. 3, segundo semestre de 2010, págs. 27-40. Este proyecto de acuerdo fue uno de los argumentos más importantes en la justificación del golpe de Estado de 1973 y se hace una relación de la intensa discusión política que motivó su presentación y aprobación en medio de la dramática situación política y social que vivía el país.

[247] Al mismo tiempo la Cámara de Diputados es relegada al insignificante rol de proponer dos nombres para el Tribunal Constitucional. El art. 92, letra b) CPR, establece que de los cuatro miembros elegidos por el Congreso Nacional, dos serán nombrados directamente por el Senado y "dos serán previamente propuestos por la Cámara de Diputados para su aprobación o rechazo por el Senado". En palabras simples, los cuatro miembros son elegidos por el Senado.

Esta facultad del Presidente de la República no la ejerce a su completo arbitrio o libertad y aunque se haya sostenido que la actuación del Senado importa una colaboración para reforzar los nombramientos, en la práctica se transforma en un poderoso instrumento de control parlamentario, ejercido por una Asamblea privada de tal facultad por la Constitución. Son varios los nombramientos que han sido vetados por el Senado (entiéndase rechazados), especialmente en la conformación de la Corte Suprema, y en la cual han participado y son responsables parlamentarios de todos los partidos políticos.

En resumen, en el entendido de que nuestra opinión pueda ser catalogada como una herejía constitucional, la Cámara de Diputados y el Senado comparten muchas de las atribuciones fiscalizadoras, pero esta última Asamblea reserva para sí instrumentos que, desde el punto de vista de su importancia legal y constitucional y de su gravitacional mediática, lo convierten en el gran fiscalizador. Si hasta tiene en su estructura administrativa una oficina encargada de los oficios de fiscalización.

El país debe entender, en especial los propios parlamentarios, que es necesario repensar el funcionamiento del Congreso de acuerdo a la nueva realidad que vive el país, que reclama eficiencia y seriedad de sus representantes, para que sean capaces de reconquistar el respeto de la ciudadanía.

3. Las Comisiones Especiales Investigadoras: antecedentes históricos

Recién en 1993, después de cumplirse cerca de 200 años del Congreso Nacional y de vida independiente, y antes de que las fuerzas políticas de gobierno y de oposición de nuestro país iniciaran sus difíciles acercamientos para modificar la Constitución de 1980, ahora bajo un régimen democrático, se dieron los primeros pasos para lograr la reglamentación de las Comisiones Especiales Investigadoras. De allí entonces que la opinión pública las percibe como nuevos instrumentos de fiscalización, sin una historia escrita ni presencia en la discusión que se vivía en torno al nuevo ordenamiento constitucional implantado bajo el régimen militar. Sin embargo, las comisiones investigadoras como expresión de control-fiscalización del Gobierno están enraizadas con la historia del país. Algunos autores las encuentran en los primeros ensayos y cuerpos constitucionales, sin que se haya interrumpido su ejercicio sino hasta 1973, para retomar su práctica en 1990, junto al nuevo Parlamento. Sin más, el 10 de abril de 1990, a menos de un mes de instalado el nuevo Congreso, la Cámara de Diputados aprobó la creación de la Comisión Especial Investigadora

sobre Televisión Nacional de Chile[248], que fue aprobada por unanimidad y sin discusión en la Sala.

La pregunta lógica es cómo operaron las Comisiones investigadoras en estos casi dos siglos. La respuesta de la mayoría de los constitucionalistas chilenos nos dirá que han sido producto de la práctica parlamentaria y que al tenor de los artículos 6° y 7° de la Constitución han sobrevivido en el pecado de la ilegalidad e inconstitucionalidad, pese a su reconocimiento en la reforma del Reglamento de la Cámara de Diputados en 1994. Por ende, durante 200 años se habrían insertado en la historia política y parlamentaria al margen del ordenamiento jurídico constitucional y del Parlamento chileno, aunque siendo más justos, al amparo del silencio cómplice de la Cámara de Diputados.

Si retrocedemos en la historia, Larraín Zañartu[249] nos recordará que el Congreso tiene como facultades primordiales, legislar y fiscalizar, y que esta última "no solo se le reconoce como derecho sino que se le impone como deber, puede i debe ser ejercida en todo tiempo i en cualquier momento". Más aún, en concordia con lo que pasa en el resto de los países latinoamericanos que, como el nuestro, reconocen el origen de su ordenamiento constitucional en el régimen presidencial norteamericano, "estas investigaciones pueden ordenarse respecto a todas las cuestiones que interesan al país", porque el derecho que tiene cada Cámara de proceder libremente a ellas, "no está literalmente escrito en la Constitución, pero fluye lógicamente de los poderes generales atribuidos a los representantes de la Nación." Larraín Zañartu ampara su opinión no solo en el Derecho comparado[250], sino que en los anales del Parlamento chileno, que registra numerosos casos prácticos en que ese derecho ha tenido su ejercicio, y algunas veces también su sanción, a pesar de que la Constitución no consigna disposición literal alguna a este respecto".

En 1863, la Cámara de Diputados nombró una comisión especial[251], que informara respecto de las facultades que le permitieran "ilustrar su juicio, relativamente a las facultades de investigación". El 5 de diciembre del mismo

---

[248] Al respecto, véase "Comisión Especial Investigadora encargada de estudiar la situación de Televisión Nacional de Chile", T. II de esta Tesis, págs. 14-18, y el Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados, sesión 8ª, de 10 de abril de 1990, pág. 407.

[249] LARRAIN ZAÑARTU, J. Joaquín: *Derecho Parlamentario Chileno*, 2 vol., Imprenta Nacional, Santiago, 1897, págs.. 77 y ss.

[250] En un informe presentado el 10 de Abril de 1832, a las Cámaras francesas, en nombre de la comisión investigadora sobre el déficit Kesnes, Mr. Martin, resumía de la manera siguiente los derechos de la Cámara, en materia de investigaciones: "*Nadie tiene el derecho de contradecir el derecho de investigación que la Cámara ha ejercido: reconociendo ese derecho, ella no se mezcla, ni en la administración, ni en la acción de los tribunales .....*" Larraín Zañartu, J. Joaquín: *Derecho .....*, págs. 90-91.

[251] LARRAÍN ZAÑARTU, J. Joaquín: *Derecho .....*,, págs. 77 y ss.

año, en el lenguaje y señorial verbo que tenían los antiguos parlamentarios, la Comisión informó:

> *"Limitar las facultades de una Asamblea a la sola formación de las leyes, es lo mismo que limitar la acción ejecutiva a la sola firma de títulos i diplomas. Nada más absurdo: El Congreso es el atalaya perpetuo del pueblo, encargado de vijilar, no con el arma al brazo, sino con la Constitución en la mano, la conducta del Ejecutivo, que, por la condición de los Poderes activos, tiene el ensanche ilimitado de su influencia, a la absorción i al dominio de todo. Un Congreso meramente ejecutivo sería idéntico al Cuerpo Legislativo del primer Imperio francés; asamblea nula, sin vitalidad ni movimiento en la enerjía de la palabra, del pensamiento i de la conciencia, triple poder que crea la lei, verdadera expresión de la voluntad nacional. ¿Es ésta, por ventura, la situación que en Chile, República popular representativa, se ha dejado a los mandatarios de la Nación, constituidos en Congreso? En verdad que más valdría cerrar la sala de sesiones y poner a la puerta el sarcasmo que Cromwell hizo escribir en pórtico de Westminster, el Palacio del Parlamento: ¡Esta casa se alquila! Era ya inútil para un destino* más noble!……
>
> *No será necesario torturar nuestra Carta Fundamental para llegar a la conclusión de que se ha encargado al Congreso en conjunto, i a cada una de las Cámaras, funciones judiciales i administrativas, al frente de las cuales se hallan las facultades de investigación i de pesquisa. Desde el Reglamento constitucional de 1812, punto de partida de nuestro Derecho Público, hasta la Constitución de 1833, todas nuestras Cartas Fundamentales, sin escepción de una sola, han reservado al Congreso un poder enérgico de tuición i vigilancia en la administración ejecutiva del Estado…… Los precedentes y prácticas parlamentarias deben guiarnos en la inteligencia i ejercicio de la facultad de investigar* ……".

El Informe de la citada Comisión entrega algunos importantes casos prácticos de investigaciones decretadas por la Cámara de los Comunes en Inglaterra[252] y por la de representantes en Estados Unidos, que la lleva a concluir que "es un

[252] Larraín Zañartu señala que en el caso de Inglaterra, estatutos que remontan a Jorge III, entregan al Parlamento poderes ilimitados en materia de investigación, al punto que la Comisión tiene el derecho de hacer arrestar y conducir ante ella al testigo que se niega a comparecer ante ella cuando es citado y a exhibir todos los registros, contratos o papeles que se le pidan. Describe la forma en que se cumple la decisión de la Comisión: "Con la orden del Presidente, el sargento de armas se apodera del delincuente y procede a encarcelarlo. La Comisión tiene el derecho de fijar la multa que quiera contra el testigo que rehúse responder, y puede ordenar que su sentencia sea oída por el delincuente, de rodilla, en la barra de la sala. Más de mil personas han sido de esta manera arrestadas y castigadas por orden de la Cámara, desde tres siglos". LARRAÍN ZAÑARTU, J. Joaquín: *Derecho*…. T. II, págs. 99-100.

principio fundamental de la Constitución, el derecho del Congreso, i de cada una de las Cámaras, de vigilar la observancia de la lei, investigar la conducta de los funcionarios públicos i tomar todas las providencias conducentes al esclarecimiento sometido a su deliberación, principio consagrado i establecido expresamente en las Constituciones de 1812 y 1818, de octubre i diciembre de 1823, de 1828 i 1833", i en que "el derecho de investigar", establecido por la Constitución, hace necesario i legítimo el empleo de procedimientos que hagan efectivo i posible su ejercicio"[253]. El informe termina proponiendo a la Cámara que la comisión nombrada anteriormente se trasladara a Petorca con el objeto de indagar los abusos cometidos por el gobernador, o cualquiera otra persona con la mira de coartar, violentar o restrinjir el derecho de sufrajio, debiendo proceder dicha comisión, en nombre i como delegado de los poderes constitucionales de la Cámara, a la investigación de los hechos denunciados, tomando al efecto todas las providencias i medios de investigación que juzgare conveniente."

Incluso, Larraín Zañartu, refiriéndose a la deposición del Presidente José Manuel Balmaceda, y como una afirmación de las facultades fiscalizadoras, cita el Acta firmada por los representantes del Congreso: "6.° Que el mismo funcionario ha desconocido i violado las atribuciones fiscalizadoras del Congreso i de la Comisión Conservadora, haciendo caso omiso de ellas i burlándose en lo absoluto, con abierta infracción del inciso 1.° del artículo 19 y demás artículos de la constitución que constituyen al Congreso en fiscal i juez de los altos funcionarios administrativos;…"[254]

Ernesto Ewetz[255] señala que refiriéndose a los gobiernos parlamentarios, como sería el de Chile, "las atribuciones inspectivas o políticas de las Cámaras, son ejercidas de tres modos: por preguntas, por las interpelaciones i por el nombramiento de comisiones parlamentarias encargadas de investigar determinados asuntos", nada tan distinto a nuestra realidad actual, salvo el juicio político.

El autor denomina como investigaciones parlamentarias a aquellas a las que procede una asamblea por sí misma, y por medio de miembros que ha designado por medio de un mandato determinado, que pueden ordenarse respecto a todas las cuestiones que interesan al país i tienen, además, por objeto la averiguación de irregularidades o vicios que se denuncien en alguna rama de la administración pública. Más importante es el reconocimiento que hace de que

[253] En la cita de los textos antiguos, por respeto y admiración, hemos conservado textualmente su escritura, en este texto y en lo que vendrán.

[254] LARRAÍN ZAÑARTU, J. Joaquín: *Derecho* ….., T.I. pág. 41.

[255] EWETZ SCHIYCH, Ernesto: *Reglamento de las Cámaras. Necesidad de su reforma,* Memoria de título de la Facultad de Leyes i Ciencias Políticas de la Universidad de Chile, Imprenta Fiscal de la Penitenciería, Santiago, 1920, págs. 33 y ss.

"El derecho que tiene cada Cámara de proceder libremente a ellas, no está literalmente en la Constitución, pero fluye literalmente de los poderes generales atribuidos a los representantes de la Nación".

A vía de ejemplo, señala el autor que en los anales del Parlamento se registran numerosas casos prácticos en que ese derecho ha tenido su ejercicio. Así, en 1864 se nombró una comisión para investigar ciertos asuntos electorales; en 1890 se repitió el nombramiento de comisiones investigadoras por la Comisión Conservadora[256], y posteriormente se han nombrado otras comisiones destinadas a estudiar la colonización, investigar el régimen de trabajo en las salitreras, el régimen de trabajo existente en la industria del carbón.

También Ismael Valdés[257] cita algunos casos de Comisiones fiscalizadoras, entre ellas: la nombrada en 1858 para investigar la administración del Ferrocarril entre Santiago y Valparaíso; la que se designó el 22 de marzo de 1864 para comprobar las falsificaciones en los Registros Electorales del departamento de San Fernando, y la creada el 14 de enero de 1895 para investigar el servicio de Ferrocarriles del Estado.

Por su parte, Néstor Sánchez[258], en su obra tantas veces citada, señala que del deber que contempla el artículo 35 del Reglamento de la Cámara de Diputados de 1846, que asigna a las Comisiones "comprobar hechos i de acumular datos, se deduce una facultad de éstas que no se está expresamente consignada en ninguna parte del Reglamento, pero que fluye naturalmente de sus obligaciones: esta facultad es la de poder dirigirse a todas las autoridades, funcionarios i empleados públicos recabando de ellos datos, antecedentes y aun informaciones personales sobre las materias sometidas a su conocimiento. Esta facultad lleva envuelto tácitamente el deber correlativo de las autoridades i funcionarios de suministrar esos datos."

Ya en esos años se urgía ampliar las facultades de investigación de las Comisiones Parlamentarias, para hacer más efectiva su acción, incluso

---

[256] Esta Comisión se queja del trato que han recibido de las autoridades administrativas: "La comisión cree oportuno llamar la atención hacia el hecho repetido en los departamentos que ha visitado, de que todas las autoridades administrativas se han esforzado en impedir los medios de esclarecimiento, faltando a los deberes de cortesía en algunas ocasiones, i desconociendo en otras, la autoridad de que la Comisión iba revestida, circunstancia, esta última, digna de tomarse en cuenta, desde que el encargo que iba a desempeñar emanaba de un mandato del Congreso Nacional". El autor, reconoce que lamentablemente las conclusiones a que llegan estas comisiones "jamás son aprobadas i muchas veces ni tomadas en cuenta por las Cámaras". Ewetz Schiych, Ernesto: *Reglamento* ……, págs.35-36.

[257] VALDÉS VALDÉS, Ismael: *Prácticas Parlamentarias. Cámara de Diputados i Senado,* Sociedad Imprenta-Litografía Barcelona, Santiago, II Edición, 1918, pág. 86.

[258] SÁNCHEZ, Néstor: *Derecho escrito y las prácticas parlamentarias: Estudio sobre el reglamento interno de la Cámara de Diputados,* Ed. Universo, Valparaíso, 1911, págs. 147-148.

"estendiéndola a los establecimientos privados para el efecto de obtener datos para la lejislación en una materia determinada, i pudiendo además exigir declaraciones de los particulares en la misma forma que pueden hacerlo los Tribunales de Justicia[259]". Avala su pensamiento con numerosos ejemplos que le entrega el Derecho comparado, cuyo conocimiento, a pesar de época y de la dificultad inmensa de las comunicaciones con Europa y Estados Unidos, revelan una preocupación muy especial[260].

En el "archivo" de la Cámara de Diputados está consignado el proyecto de ley que en 1906 presentó el diputado Enrique Zañartu[261], que en algunas de sus disposiciones, nos parece de una tremenda actualidad, cuando se discuten las limitadas atribuciones de que gozan las Comisiones investigadoras.

"Proyecto de lei

Artículo 1.° El Senado o la Cámara de Diputados, a petición de 10 o más de sus miembros, designará una o más comisiones especiales de investigación, para que recojan i estudien aquellos hechos que convenga establecer para el acertado despacho de las leyes de la República.

Estas comisiones serán compuestas de tres o cinco personas elejidas por sorteo de entre las que figuran en la comisión permanente de la Cámara de entre las que figuran en la comisión permanente de la Cámara a que, por su naturaleza, corresponda el estudio de lei.

Art. 2.° Para el cabal desempeño de su cometido, estas comisiones podrán exijir de cualquiera oficina o establecimiento público i privado, los datos que necesiten i que la comisión estime conveniente conocer.

---

[259] SÁNCHEZ, Néstor: *Derecho escrito .....* pág, 149.

[260] Señala Néstor Sánchez que en Francia existen las Comisiones *d´enquête, que* aunque sus facultades de investigar y de compeler a declarar a toda persona no arrancan ni de las leyes constitucionales ni de las generales, el derecho no ha sido jamás desconocido; en Béljica el derecho de investigación del Poder Legislativo tiene su origen en la Constitución y en la ley de 3 de mayo de 1880; que es tan amplio que muchas veces ha merecido la crítica la invadir las atribuciones del Poder Judicial, y que en Inglaterra el Parlamento tiene facultades amplísimas, al punto que las Comisiones de investigación pueden arrestar directamente a los testigos que se niegan a comparecer y pronunciar contra éstos toda clases de penas. Las leyes holandesas, a su juicio, no son tan exajeradas como las de la ley belga, pero revisten a las Comisiones de todos los poderes necesarios para cumplir su cometido. Sánchez, Néstor: *Derecho escrito .....* pág. 149.

[261] Véase EWETZ SCHIYCH, Ernesto: *Reglamento....*, págs. 35-36, y Sánchez, Néstor: *Derecho escrito.-..* pág. 149.

En caso de negativa o engaños, los culpables quedan sujetos a la sanción señalada en el artículo 257 del Código Penal.

Podrá también la comisión ejercitar las facultades que los artículos 43 del Código de Comercio i 33 de la lei de 23 de julio de 1860, confieren a los jueces de comercio e inspectores fiscales, respectivamente, sancionándose el entorpecimiento que se oponga a los engaños que se hicieren, con prisiones en su grado máximo, conmutable en multa de mil pesos.

Podrá igualmente la comisión exijir declaraciones de personas en conformidad a lo dispuesto para los Tribunales por los artículos 348 a 352 del Código de Procedimiento Civil, en la parte pertinente i bajo la sanción indicada en el artículo 369 del mismo Código i en el artículo 209, inciso 1.° del Código Penal.

Art. 3.° La comisión presentará su informe a la Cámara por escrito, debiendo consignar los datos i resultados jenerales a que haya llegado, sin perjuicio de que la Cámara acuerde publicar los antecedentes.

Art. 4.° La Cámara podrá señalar un plazo a la comisión para el desempeño de su cometido."

Con posterioridad a los trabajos de Larraín Zañartu, Ewetz, Sánchez y Valdés, que nos muestran algunos antecedentes de las Comisiones Investigadoras en el siglo XIX, en el recién pasado la bibliografía es bastante escasa. En el ámbito del Derecho Parlamentario en general, el esfuerzo se centra en las tesis de pregrado que, en la mayoría de los casos, corresponde a funcionarios de la Cámara de Diputados que realizan sus estudios de Derecho en la Universidad de Chile, pero que no se detienen mayormente en las facultades fiscalizadoras y menos aún, en el debate relativo a las comisiones investigadoras.

En esa centuria se viven tremendas realidades en el campo constitucional, político y social. Con la dictación de la Constitución de 1925 se pone término a un período de seudoparlamentarismo, que se extendía desde 1891, y se da paso a un régimen presidencial, caracterizado por la fuerte presencia del Presidente de la República y de los ministros de Estado que solo responden a la confianza que éste les dispense. Sin embargo, la Cámara de Diputados sigue haciendo uso de sus facultades fiscalizadoras, especialmente del juicio político, que producen reiteradas rotativas ministeriales. Se agudiza la situación social y política en los gobiernos de Eduardo Frei y de Salvador Allende, que en último caso termina abruptamente con el golpe de Estado, que da paso a una larga dictadura que solo terminará casi a fines del siglo, con la dictación de una nueva Carta Fundamental.

En ese escenario político, hasta el año 1973, se constituyeron centenares de comisiones investigadoras, cuyos antecedentes solo hemos podido conocer a través de la investigación del profesor Cea Egaña[262], de la tesis escrita por el iusconstitucionalista Carlos Andrade[263], de los papers del profesor Jorge Tapia[264] y del tratadista Silva Bascuñán[265]. La demás literatura constitucional se centró, como es de toda lógica, en la nueva estructura jurídica impuesta a través de la Constitución de 1980, que no obstante las reformas "obligadas" de 1989 y las "concertadas" del 2005, todavía sigue latente su ilegitimidad de origen y la necesidad de producir modificaciones profundas en su texto.

Así, el profesor Cea nos señala que, a pesar de la falta de imperio de las Comisiones investigadoras, en el período que media entre 1925 y 1973 se constituyeron alrededor de 600 comisiones, aunque muchas de ellas tuvieron un deficiente desarrollo y sirvieron como preparación para los juicios políticos en contra de los ministros de Estado, especialmente en el Gobierno del Presidente Allende. De este universo, el estudio da cuenta de 80 comisiones investigadoras, de las cuales 61 correspondieron a asuntos de carácter administrativo y una ínfima minoría se destinó a fiscalizar los actos del Gobierno. Se investigaron irregularidades en servicios públicos, alzas de precios y tarifas de bienes o servicios de uso o consumo habitual, adquisición de mercaderías, y otras tantas que tuvieron trascendencia política.

En la tesis titulada *Las Comisiones Parlamentarias en la Cámara de Diputados*, del profesor Andrade Geywitz, se hace un interesante estudio de las comisiones, a través de sus diferentes Reglamentos. Con respecto a las comisiones investigadoras, sostiene que ellas derivan de la facultad reglamentaria reconocida a las comisiones especiales, que, sin embargo, a su criterio, estas últimas solo son instrumentos a través de las cuales se hacen efectivos los poderes implícitos del Congreso Nacional.

Reconoce el autor que se ha criticado ácidamente el sensacionalismo, mediatez e inutilidad de muchas de ellas, ignorándose que no sólo investigan irregularidades, sino que también se les ha asignado la tarea de proponer medidas encaminadas a "solucionar las deficiencias legales o reglamentarias"

---

[262] CEA EGAÑA, José Luis: "Fiscalización Parlamentaria de los Actos de Gobierno, 1925-1973", en *Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica* de Chile, **.....**

[263] ANDRADE GEYWITZ, Carlos: *Las Comisiones Parlamentarias en la Cámara de Diputados,* Memoria de Título para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, 1945.

[264] TAPIA VALDÉS, Jorge: "La práctica legislativa en Chile", en *El proceso legislativo en Chile*, ed. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, CEAL, Universidad Católica de Valparaíso, 1992.

[265] SILVA BASCUÑÁN, Alejandro: *Tratado de Derecho Constitucional,* Editorial Jurídica de Chile, 1997, Tomo VI,

que han permitido que se produzcan los hechos investigados. Al respecto, cita el caso de la comisión investigadora sobre la venta de planchas de acero provenientes del desguace del ex acorazado Prat, que había sido denunciado por la Contraloría General de la República, y la comisión encargada de estudiar los antecedentes de la prórroga de la concesión del Casino de Viña del Mar. En este último caso, se le habrían otorgado a esta comisión las más amplias facultades que, legalmente, correspondían a las comisiones investigadoras.

A pesar de esta última afirmación, emanada de la Secretaría de Comisiones, Andrade Geywitz afirma que solo tienen la facultad de solicitar la comparecencia –atribución de las comisiones permanentes- de funcionarios públicos, que solo estarán obligados por razón de deferencia hacia el Parlamento, que siempre es respetada.

El profesor Andrade Geywitz aporta la interesante información sobre el proyecto de ley que el 8 de septiembre de 1937 presentaron los diputados Mardones y Cabezón Díaz[266], que "establecía que las Comisiones Permanentes y Especiales, en uso de sus facultades fiscalizadoras y legislativas, tendrían todas las facultades que el Código Penal concede a los jueces para la investigación de los delitos". En la propuesta se dispone que el Presidente de la Comisión quedaba facultado para citar a cualquier persona, lo que podía hacer efectivo por intermedio del personal de la Cámara o de los servicios de Investigaciones; para el caso de que la persona citada no compareciere, el Presidente "podía usar de todas las medidas compulsivas que establece el Código de Procedimiento Penal". Este proyecto, a juicio de Andrade Geywitz, permitía otorgarle a las comisiones las facultades necesarias para el éxito de su cometido.

En la obra de Silva Bascuñán, hemos podido acceder a la información sobre comisiones especiales investigadoras que se crearon entre los años 1956 y 1973, entre las cuales se cuentan las siguientes: la comisión destinada a a averiguar la penetración peronista en Chile, cuyo dictamen recomendó la reforma del Reglamento para darle aún más eficacia a las comisiones (1956); la que investigó el plan Camelot sobre política norteamericana en materia militar. (1965); la que estudió las irregularidades observadas en las armadurías automotrices, de televisores y radios (1965); la destinada a averiguar las actividades de la Colonia Dignidad de Parral (1968)[267]; la destinada a investigar la intervención de parlamentarios y dirigentes políticos en la concesión de créditos por el Banco

[266] Este proyecto fue informado por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia el 13 de agosto de 1941. *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados de Chile*, sesión 39ª, en 20 de agosto de 1941, Tomo III, págs. 2206-2207.

[267] En 1995 se creó la Comisión especial investigadora de la cancelación de la personalidad jurídica de la ex Colonia Dignidad, y en el año 1997, se constituyó la Comisión especial investigadora del cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por la comisión anterior. Ver Tomo II, págs.100-105 y 129-133.

del Estado (1970); la comisión investigadora de los actos de violencia ocurridos con motivo de la aplicación de la ley de reforma agraria (1971); la que investigó los antecedentes relacionados con la internación ilegal de mercaderías transportadas por aviones de la Línea Aérea Cubana de Aviación (1972); la destinada a averiguar sobre las actividades comerciales de Miriam Contreras, secretaria del Presidente Allende (1972); la destinada a investigar las irregularidades producidas en la producción, importación, comercialización y destino de vehículos motorizados (1972), y una comisión encargada de investigar un presunto fraude electoral cometido en las elecciones parlamentarias de 1973 (constituida el 24 de julio de 1973).

Además, señala Silva Bascuñan, se acentuó desde 1969, la práctica de otorgar el carácter de investigadoras en un determinado asunto a las comisiones permanentes. Al respecto, señala los casos de la Comisión de Obras Públicas para el estudio de la contaminación del agua potable de Antofagasta (1969); a la de Relaciones Exteriores para imponerse de las actividades de los Cuerpos de Paz (1969); a la de Educación, para analizar la adquisición de textos escolares (1970); a la de Hacienda, para determinar si existía fuga de capitales al extranjero (1970).

Esta práctica, a nuestro entender, tiene vicios de inconstitucionalidad, pero ha seguido aplicándose hasta el día de hoy

4. Las Comisiones investigadoras en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República de 1980

En nota del 10 de noviembre de 1977 dirigida al Presidente de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, Enrique Ortúzar, el Presidente de la Junta de Gobierno, general Pinochet[268], fija las normas que deberá contener la nueva Constitución, siguiendo las pautas anunciadas en su discurso del 9 de julio de 1977 en Chacarillas[269].

[268] Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República de Chile: *Anteproyecto constitucional y sus fundamentos,* Editorial Jurídica de Chile. El texto no contiene más datos sobre su edición, que en todo caso debe ser del año 1978, cuando la Comisión hizo entrega de su trabajo.

[269] El 9 de julio de 1977, con ocasión del día de la Juventud –que ya dejó de ser un día de fiesta en este país- organizado por el Frente Juvenil de Unidad Nacional, el General Pinochet fijó las pautas de su gobierno. Ver texto en CEME, Centro de Estudios Miguel Enríquez, http://www.archivo-chile.com

En esta nota, Pinochet habla de la configuración de una nueva democracia "autoritaria, protegida, integradora, que cree un "Poder de seguridad", en que se contemple el papel de las Fuerzas Armadas, el afianzamiento del sistema presidencial chileno, a través de una "autoridad fuerte", estableciendo sistemas electorales que impidan que partidos políticos se conviertan en conductos monopólicos de la participación ciudadana[270]; consagración de la responsabilidad jurídica parlamentaria, modificación sustancial de la composición del futuro Parlamento (en especial del Senado), entre otras materias.

Concluido el cometido de la Comisión de Estudio, su texto fue entregado al Presidente de la República, que en la parte referida a la fiscalización parlamentaria poco o nada aporta, como se verá a continuación.

Las actas de las sesiones 340 y 341, celebradas el 15 y 22 de marzo de 1978, respectivamente, de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, dan cuenta de la discusión que se tuvo sobre las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, y, específicamente sobre las comisiones especiales de investigación, que nos atañe en este trabajo.

En un adelanto a la discusión y participación de los comisionados, diremos que se advierte, en general, una profunda desconfianza hacia la atribución fiscalizadora de la Cámara de Diputados y un rechazo frontal a la existencia de las comisiones investigadoras, especialmente en la posibilidad de que les fuera reconocido imperio en el desempeño de sus funciones.

El Presidente de la Comisión, Enrique Ortúzar[271], ex ministro de Justicia de Jorge Alessandri, partidario de establecer un período de transición, considera que la única función esencial de la Cámara Legislativa, es la de legislar y en el supuesto de que el régimen sea bicameral, "no cree que la Cámara de Diputados pueda tener realmente facultades de fiscalización política". Considera que la fiscalización en los términos de la Constitución de 1925, que establecía el juicio político respecto del Presidente de la República, de los Ministros de Estado, Intendentes y Gobernadores, Generales y Almirantes, y miembros de los Tribunales Superiores de Justicia, no puede existir durante el período de

[270] La nota de Pinochet, se refiere a los partidos políticos como: "gigantescas maquinaria de poder que subordinan a los legisladores a "órdenes de partido", impartidas por pequeñas oligarquías que dirigen los partidos sin título ni responsabilidad real alguna, y que disponen de cuantiosos fondos de origen desconocido". Esta es una muestra del discurso que durante todo el Gobierno repitió incansablemente en contra de la política y de los partidos políticos y que sus medios de comunicación le daban la altisonancia, que de tanto repetirse se hicieron carne en la cultura de nuestro país. *Anteproyecto constitucional y sus fundamentos…,* págs. V y VI.

[271] ACTAS OFICIALES DE LA CENC, sesión 340, 22 de marzo de 1978, págs. 2032-2034; 2039;

transición, posición que estima concordante con lo planteado por Pinochet en el discurso presidencial de Chacarillas, en el cual anunciaba la "constitución o instalación futura de una Cámara Legislativa", que estaría integrada por "elementos idóneos que serán designados por el Presidente de la República o la Junta de Gobierno. En esta posición fue acompañada por la comisionada Alicia Romo[272], quien señaló que no estaba completamente segura acerca de la conveniencia de la atribución de la función fiscalizadora, porque teme que se despierte una actividad política en torno a ella.

Contra este planteamiento se manifestó la comisionada Luz Bulnes[273], que preguntó cuál era el límite de la transición y cuál la línea divisoria en relación con la función fiscalizadora. Afirmó, además, que la función fiscalizadora existe aún hoy día y hay jurisprudencia en el sentido de que la Junta Militar tiene esa atribución.

Consideró que el tema de la fiscalización debe ser examinado con gran detenimiento, porque si hay una materia en relación a la cual nunca se llegó a un acuerdo definitivo en Chile y, sobre todo, que se distorsionó en los Gobiernos de Allende y de Frei, fue el referido a la naturaleza jurídica del juicio político, porque en un sistema presidencial los ministros de Estado no tienen responsabilidad política, sino jurídica. La distorsión se produjo cuando se concluyó que aquella era como un antejuicio que se llevaba después al conocimiento de los tribunales de justicia y, como no estaba configurado un delito penal ni uno administrativo, los tribunales absolvían al acusado y la persona destituida por el Senado pasaba luego a ocupar otro cargo de ministro, con lo que la institución se desfiguró y se distorsionó sin producir efecto alguno.

El comisionado Jaime Guzmán[274], declaró ser partidario de establecer las dos Cámaras desde la etapa de transición, y que la Cámara de Diputados debe tener facultades fiscalizadoras en la etapa de transición, porque genera un lugar válido de debate político dentro del país, para que no se traslade hacia otros sitios donde no debe existir, que pueden ser los tribunales de justicia o, a veces, las iglesias o entidades religiosas, y porque la fiscalización parlamentaria genera un control de los actos del Gobierno por parte de la opinión pública, que puede no tener ningún efecto jurídico o directo, pero que posee un enorme efecto político y eventuales efectos jurídicos indirectos.

Sostuvo que la fiscalización parlamentaria, expresada en los acuerdos u observaciones, aunque no deriven en una acusación constitucional, da lugar a un

[272] Actas Oficiales de la CENC, sesión 340, págs. 2046
[273] Actas Oficiales de la CENC, sesión 340, págs. 20-34-2035
[274] Actas Oficiales de la CENC, sesión 340, 22 de marzo de 1978, págs. 2043.

control político de los actos del Gobierno de extraordinaria importancia en una sociedad de derecho y democrática.

El comisionado Raúl Bertelsen[275] señaló que una de las características que debe adquirir la Cámara de Diputados es la de ser una sede legítima de la fiscalización. Recordó que Portales en una de sus cartas insistía –y ha pasado casi siglo y medio- en la necesidad de que el país se acostumbrara a una crítica o fiscalización ordenada de los actos del Gobierno. Si la fiscalización no tiene un sitio donde ejercitarse, no va a desaparecer de la vida pública. En Chile se está expresando en los tribunales, en la Iglesia, lo que es gravemente perturbador.

Aseguró que si existe una Cámara facultada para fiscalizar, se le estará notificando a los medios de comunicación que no son los únicos que cumplen esta labor, porque la fiscalización llevada a través de estos medios es perturbadora y ostentosa.

Con respecto a la fiscalización, el comisionado Jaime Guzmán[276] consideró necesario analizar el ámbito de la fiscalización, especialmente las materias a las cuales se va a referir, tomando como base el número segundo del artículo 39 de la Constitución del 25. Agregó que, de acuerdo con la doctrina, las opiniones vertidas en los debates constitucionales y la opinión inclusive de ex parlamentarios, es absolutamente contrario a crear comisiones con imperio, que pudieran obligar a los funcionarios a concurrir a ellas a declarar, idea que ha sido insinuada y que de alguna manera procura asimilarse a la situación de las comisiones en el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica.

En términos similares se expresó el Presidente de la Comisión, Enrique Ortúzar, recodando que el ex Presidente Jorge Alessandri "era enemigo acérrimo de ellas, porque significaban politizar prácticamente toda la Administración Pública, restarle independencia y hacerla estar siempre pendiente de sus actuaciones, de satisfacer a tal o cual parlamentario…."[277].

En cuanto a las comisiones investigadoras, las opiniones fueron bastante más lapidarias en su contra. El comisionado y ex senador Juan de Dios Carmona, expresó que la experiencia que ha tenido, muy especialmente, en la Cámara de Diputados, ha sido pésima. Planteó la necesidad de buscar un equilibrio, pues las comisiones investigadoras no cumplían jamás su cometido y por ende, las comisiones investigadoras con imperio y algún tipo de procedimiento que permita un trámite previo[278], y evitar que en la imposibilidad de llevar adelante

[275] Actas Oficiales de la CENC, sesión 340, 22 de marzo de 1978, págs. 2043.
[276] Actas Oficiales de la CENC, sesión 341, 22 de marzo de 1978, págs.2052.
[277] Actas Oficiales de la CENC, sesión 341, celebrada el 22 de abril de 1978, págs. 2053.
[278] El comisionado señor Carmona no explicó suficientemente su opinión, que permitiera entender que quiso decir con "trámite previo". La respuesta podría estar, y es una mera conjetura

una investigación, se opte por la acusación constitucional. Consideró que las Comisiones con imperio serían funestas para el régimen político chileno.

La comisionada Luz Bulnes, en relación con el artículo 39 de la Constitución de 1925, aseveró que esta norma es "un documento de transacción" entre el parlamentarismo y el presidencialismo, para dejar tranquilos a los partidarios de uno u otro sistema. Menos tajante fue la posición del señor comisionado Raúl Bertelesen[279], que distinguió en materia de fiscalización, entre la de carácter político y la de carácter jurídico, aunque en la práctica, a veces, se dan conjuntamente. Tratándose de la fiscalización de tipo político, puede "existir la posibilidad de las comisiones de investigación, aunque en una comisión de investigación bien puede llegarse a una responsabilidad política y a una responsabilidad jurídica, pero, planteadas las comisiones de investigación como organismos auxiliares de la Cámara de Diputados para llevar adelante la fiscalización política, cree que hay que rechazarlas porque la experiencia chilena no es buena y los abusos parlamentarios que se pueden establecer por esta vía son fáciles de imaginar"[280]. [281].

Por su parte, el señor Carmona[282] insistió en su crítica opinión sobre las comisiones investigadoras y recordó que en el último período se constituyeron más de noventa comisiones investigadoras relacionadas con diversas materias; y que, cuando alguna comisión terminaba la investigación, se resolvía de manera política, pues, la mayoría rechazaba las conclusiones, la minoría trataba de que se aprobaran y no se obtenía absolutamente nada, salvo que se presentara la acusación constitucional correspondiente.

---

nuestra, en que una vez presentada la solicitud de constitución de una Comisión investigadora y en forma previa a la votación, se encargara el examen de su viabilidad a la Mesa de la Corporación o a otra instancia, como sucede en el Derecho comparado.

[279] Actas Oficiales de la CENC, sesión 341, celebrada el 22 de abril de 197. 22057-2059

[280] Pidió que se medite sobre la forma en que se ejerce la función fiscalizadora, especialmente, en lo relativo al personal auxiliar con que cuentan los Congresos, porque se ha producido "un desgaste tan notable de la institución parlamentaria, en lo legislativo, expresado en el decaimiento progresivo de la calidad de nuestra legislación, y en el aspecto de la fiscalización, donde se ha producido una falta de-medios eficaces para fiscalizar.

[281] En la sesión 74ª, del Consejo de Estado, el consejero señor Phillipi, señaló que es difícil separar la opinión técnica de la opinión política, y lo que hace falta en el Congreso es "robustecer su sistema de secretarios, los que son idóneos pero carecen de un caudal de informaciones suficiente, accesible y fácilmente manejable". Agregó, más adelante, que "debiera ponerse en práctica un régimen que impida discutir indicaciones que no hayan sido revisadas técnicamente por un funcionario "ad hoc" del congreso, incluso en el campo de la redacción. Véase Arancibia Mattar, Jaime el al: *Actas del Consejo de Estado en Chile (1976-1990),* Universidad de los Andes, Ediciones Centro de Estudios Bicentenario, Santiago, 2008, pág. LVIII.

[282] Actas Oficiales de la CENC, sesión 341, celebrada el 22 de abril de 1978, págs. 2059-2060.

Sugiere que cuando haya que realizarse una investigación se haga con un criterio técnico y que la solución podría consistir en que la Cámara de Diputados "pudiera traspasar a algún organismo independiente —por ejemplo, está pensando en este momento en el Consejo de Estado, si subsiste— la investigación de asuntos que pudieran parecer de alguna categoría."

Sobre lo mismo, el comisionado Jaime Guzmán, señaló tres criterios posibles en cuanto a las Comisiones investigadoras: otorgarles imperio; permitirlas sin este atributo y, por último, prohibirlas, por estimarse inconveniente su funcionamiento, aunque señaló una posible alternativa[283].

El señor Ortúzar[284], señaló que existe "unanimidad en cuanto a que la Cámara de Diputados debe tener una función fiscalizadora de los actos de Gobierno y de la Administración", pero cree que puede ser también extraordinariamente peligroso que el día de mañana se ejerza esta atribución en una forma abusiva y permanente. Para evitar una situación así, el comisionado señor Carmona planteó la necesidad de que "el nuevo régimen debe tener una mayoría estable en el Parlamento"[285], unido a establecer la responsabilidad parlamentaria y a la facultad de Presidente de la República para disolver por una vez, durante su período, el Congreso o solamente la Cámara de Diputados. Agregó que establecida de esta manera la fiscalización, debería ser un derecho para la teórica minoría.

Finalmente, el señor Guzmán, señaló que la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados debe quedar garantizada en sus varias expresiones (Hora de Incidentes, petición de antecedentes y proyectos de acuerdo), pero que cualquier "resolución por parte de la Cámara que implique un acto de fiscalización tiene que seguir siendo resorte de la mayoría"[286]. Esta última afirmación, obligó a retractarse al señor Carmona[287].

---

[283] El comisionado señor Bertelsen propuso la idea de establecer "una suerte de fiscalía parlamentaria, formada por personas que no sean parlamentarios y que, en lo posible, gocen de una permanencia que supere y trascienda los vaivenes electorales y que este órgano, pueda ir ganando respetabilidad en la función de colaborar con la Cámara en su labor fiscalizadora, procedimiento que podría ser la contrapartida de excluir a las Comisiones investigadoras …" Actas Oficiales de la CENC, sesión 341, celebrada el 22 de abril de 1978, págs. 2059-2060.

[284] Actas Oficiales de la CENC, sesión 341, celebrada el 22 de abril de 1978, pág. 2066

[285] Lo que anticipa y explica lo que será el futuro sistema binominal.

[286] Actas Oficiales de la CENC, sesión 341, celebrada el 22 de abril de 1978, págs. 2069.

[287] Reproducimos textualmente el diálogo entre los comisionados en relación con el derecho de la minoría a ejercer la facultad fiscalizadora, planteada por el señor Carmona: "El señor GUZMAN. pregunta por último al señor Carmona si el no propone en ningún caso que pudiera aprobarse por una minoría una resolución que implicara un acto fiscalizador. El señor CARMONA contesta que él no propone, de ninguna manera, esta clase de disposiciones**."** [287] Actas Oficiales de la CENC, sesión 341, celebrada el 22 de abril de 1978, págs. 2069.

Las premonitorias palabras siguientes del señor Ortúzar, Presidente de la Comisión, no necesitan explicación ni menos paráfrasis: "en realidad, se está analizando este problema muy influidos por el sistema político, electoral e institucional anterior, y, en verdad, deben partir de la base de que va a ser diferente, porque toda la mecánica institucional que se está creando tiende a ese objetivo. Expresa que, por de pronto, no será un Parlamento politizado, porque en su generación, podrán influir otros cauces distintos de los partidos políticos exclusivamente, como sucedía con anterioridad. No será un Parlamento politizado, una Cámara politizada, sino representativa de las regiones en un sentido mucho más amplio; y por otro lado, lo más probable es que el Presidente de la República cuente con una mayoría en esa misma Cámara de Diputados o en el Parlamento en general."

5. Reglamento de la Cámara de Diputados de 1990

Transcurridos casi veinte años del golpe militar y vuelto el país a la democracia, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional dispuso que el Reglamento vigente hasta el año 1973 continuara en vigor con las modificaciones que la Cámara de Diputados pudiere acordar, sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución y en la citada ley.

Inmediatamente después de las elecciones parlamentarias y presidenciales de 1989, un grupo de diputados se abocó a determinar las reales necesidades que demandaría el funcionamiento de la Corporación en materia administrativa y financiera, y especialmente en lo relativo al Reglamento de la Corporación.

Con este objeto, se constituyó una Sub-Comisión Redactora de un Reglamento para la Cámara de Diputados, en la cual estuvieron representados la mayoría de los partidos políticos. Finalmente, quedó integrada por la diputada Eliana Caraball Martínez y los diputados Hugo Álamos Vásquez, Francisco Bayo Veloso, Jaime Campos Quiroga, Baldemar Carrasco Muñoz, Mario Devaud Ojeda, Carlos Dupré Silva, Pedro Guzmán Álvarez, Carlos Ignacio Kuschel Silva, Arturo Longton Guerrero; Jaime Orpis Bouchon, Víctor Pérez Varela, Baldo Prokurica y

Teodoro Ribera Neumann, los que en su primera reunión acordaron elegir, por unanimidad, a Baldemar Carrasco Muñoz como Presidente[288].

Por no contar con un local de trabajo que le pudiere proporcionar la Cámara, debió reunirse en diversos lugares que sus integrantes obtuvieron, entre ellos el CESOC, Partido Radical de Chile, Partido Renovación Nacional y Partido Unión Demócrata Independiente. Su primera misión consistió en recopilar antecedentes sobre la materia, obteniendo los siguientes aportes, con los que inició su trabajo:

1.- Informe elaborado por los señores Secretarios de Comisiones de la Cámara de Diputados relativo a la adecuación del Reglamento Interno de la Corporación a las normas constitucionales y legales vigentes.

2.- Proyecto de Reglamento, elaborado por el Prosecretario de la Cámara de Diputados.

3.- Proyecto de Reglamento de la Cámara de Diputados del Partido Demócrata Cristiano.

El proyecto de los diputados demócrata cristianos es bastante voluminoso y fue aportado por la diputada Caraball y los diputados Carrasco y Dupré, los que durante el estudio realizado en las diversas sesiones, fueron proporcionando las explicaciones y aclaraciones necesarias para su mejor comprensión. Dado el hecho de que tan pronto se determinó que su texto era más completo y que incluía las sugerencias contenidas en el informe de los Secretarios de Comisiones, se le utilizó como base para el estudio y se le introdujeron las modificaciones que de su examen surgieron como convenientes hasta convertirlo, debidamente perfeccionado, en el texto definitivo del proyecto que se somete a consideración de la Cámara.

El proyecto de acuerdo que aprueba el nuevo Reglamento para la Cámara de Diputados fue presentado en la sesión 5ª, celebrada el 28 de marzo de

[288] En la práctica, el esfuerzo por elaborar un nuevo texto reglamentario que estuviera acorde con la nueva normativa constitucional y legal, la iniciaron los diputados Carlos Dupré y Baldemar Carrasco, inmediatamente después de las elecciones parlamentarias de 1989. Adeás, su preocupación fundamental estuvo centrada en determinar la nueva estructura organizacional de la Cámara de Diputados, habida razón que existía una precaria y difícil comunicación entre el gobierno militar y los parlamentarios electos. Lo anterior se traducía en el desconocimiento de las acciones que pudiera estar organizando el Gobierno para el nuevo régimen democrático que accedería al poder. Sólo se tenía conocimiento que el antiguo personal que se desempeñaba en el área legislativa de la Junta de Gobierno, más otros funcionarios contratados durante el régimen militar, pasarían a desempeñarse en Valparaíso, en la nueva sede del Congreso Nacional. Una preocupación muy importante lo constituía el estatuto profesional de quiénes accederían a los cargos superiores del Servicio, especialmente a la Secretaría de Comisiones, toda vez que, salvo contadas excepciones, los funcionarios de más alto rango y prestigio en 1973, optaron por insertarse en el área privada y no servir en el Diego Portales, sede de la Junta de Gobierno.

1990[289]. En el Informe de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento recaído en diversas iniciativas tendientes a modificar el Reglamento, de 21 de enero de 1993, se señala respecto del Libro Tercero, Título II, de la Fiscalización de los actos de Gobierno, que se encuentra contenido entre los artículos 300 y 303, ambos inclusive. Incluye tres párrafos: 1° de los proyectos de acuerdo; 2° de las solicitudes que pueden formular los diputados y 3° de las observaciones que pueden hacer los diputados.

La Comisión observó que las normas que contiene este párrafo no dan cuenta exacta ni ordenada de las facultades de los diputados como de las que atañen a la Sala y demás organismos internos, dado lo cual propuso introducir las siguientes enmiendas.: en primer lugar, sugiere cambiar la denominación del Título II "de la fiscalización de los actos de Gobierno" por "de la fiscalización de los actos del Gobierno. Esta modificación arranca del N° 1 del artículo 48 de la Constitución Política de la República que, precisamente, habla de "Fiscalizar los actos del Gobierno". En cambio, la denominación del Reglamento al referirse a los actos de Gobierno está haciendo considerablemente más restrictivo su alcance.

La reforma de más importancia está referida a determinar las diversas atribuciones que corresponden a la Cámara propiamente tal, a sus organismos internos y a los diputados individualmente considerados. En el artículo 300 se agrupa la facultad de la Cámara de Diputados, emanada del N° 1) del artículo 48 de la Constitución, que puede realizarse de dos formas: a) adoptando acuerdos o sugiriendo observaciones con el voto de la mayoría de los diputados presentes, y b) solicitando, por cualquier diputado, determinados antecedentes al Gobierno, siempre que su petición cuente con el voto favorable de un tercio de los diputados presentes en la Sala.

En el artículo 301, incluye lo preceptuado en el actual artículo 303, relativo a que los acuerdos u observaciones mencionados únicamente tendrán cabida en los Incidentes de las sesiones ordinarias, en las especiales y en las pedidas por firmas.

Señala el Informe que el inciso primero del artículo 302 vigente, es confuso en su forma y en su fondo, pues habla de que las observaciones de los diputados sobre los actos del Gobierno, sobre su conveniencia o inconveniencia, o la petición de antecedentes de carácter público que soliciten a su nombre, deberán ser formuladas por escrito para ser trasmitidas por la Cámara al Presidente de la República. Al respecto, la comisión aprecia que la terminología empleada es muy similar a la que incluye el artículo 300, en circunstancias que

[289] Del Informe se dio cuenta en la sesión 5ª, celebrada el 28 de marzo de 1990, Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados, págs. 229 a 232.

se trata de una facultad distinta, emanada del N° 14 del artículo 19 de la Carta Fundamental y de la disposición reglamentaria pertinente, esto es, el derecho de petición.

Por último, la Comisión propone consultar un nuevo Título II, denominado "de las solicitudes de información". Esta materia se inserta en el artículo 303 nuevo, que establece que las Comisiones permanentes, las especiales creadas por la Cámara en conformidad al artículo 228, y la Oficina de Informaciones son los organismos internos habilitados para requerir a los entes de la Administración del Estado los informes y antecedentes que estimen necesarios, según lo previene el artículo 9° de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Además, en el inciso segundo del citado artículo 303, se dispone que las Comisiones, sean permanentes o especiales, están facultades para citar a los Jefes Superiores de los organismos de la Administración del Estado o a funcionarios de su dependencia, en conformidad a la parte final del artículo 10 de la referida Ley Orgánica[290].

No hay en el proyecto una sola palabra sobre las Comisiones Investigadoras[291] y solo contempla las Comisiones Especiales, en los artículos 215 y 229. En esta última disposición, en su inciso primero, señala que "La Cámara podrá nombrar Comisiones Especiales……". En el inciso segundo establece que "Las Comisiones Especiales tendrán la competencia y plazo que la Cámara les fijará al momento de acordar su generación y estarán sujetas en todo a las normas del presente libro, y en el inciso tercero dispone que en la primera sesión que celebren procederán a constituirse, elegirán de su seno a un Presidente por mayoría de votos, deberán fijar días y horas para sus sesiones ordinarias y adoptarán los acuerdos inherentes al desempeño de las funciones para las cuales hubieren sido creadas, después de lo cual se levantará la sesión. En la citación se harán presentes estas circunstancias."

[290] Las disposiciones reglamentarias de los artículos 292 a 304 del Reglamento aprobado en 1990, no contienen ninguna novedad con respecto al Reglamento vigente a 1973, salvo en lo que se refiere a su adecuación a las normas de la Constitución de 1980, lo que explica las enmiendas aprobadas por la Comisión de Régimen Interno. El Título XVI, De la Fiscalización de los Actos de Gobierno, trata sobre los acuerdos y observaciones que pueden formular los diputados (arts. 258 a 260) y el Título XVII, De la Acusación (arts. 261 a 269). Véase *Reglamento de la Cámara de Diputados y Constitución Política de la República de Chile,* Edición de la Secretaría General de la Cámara de Diputados, Santiago, 1973.

[291] De lo que no existe documento escrito pero si el recuerdo de los diputados que participaron en esta Comisión, es que en aras de un acuerdo y dada la tensa y compleja situación política del momento, se omitió toda observación sobre las comisiones investigadoras, considerando además, el temor que expresaban algunos sectores de que éstas se constituyeran para traer a juicio las privatizaciones hechas por el gobierno militar, entre otras materias.

En los años venideros, 1994 y 2005, se producen importantes reformas en el Reglamento, especialmente en lo que se refiere a las facultades fiscalizadoras y a la tramitación legislativa, materia a la cual nos referiremos en detalle más adelante.

6. Reforma reglamentaria de 1994

En sesión celebrada el 11 de marzo de 1993[292], la Cámara de Diputados conoció, en primer trámite constitucional, el informe de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento referido al proyecto que modifica el Reglamento interno[293]. A estas alturas habían transcurridos tres años desde que el Congreso Nacional había reiniciado sus funciones, sobre la base de un Reglamento aprobado en 1990.

El diputado informante, Juan Antonio Coloma, señaló que se presentaron más de 300 indicaciones al proyecto, de la más variada naturaleza e importancia, destinadas a "corregir errores gramaticales o semánticos, y otras para mejorar las condiciones de trabajo de la Corporación, a fin de que la función fiscalizadora y legislativa se pueda desarrollar con mayor eficacia, transparencia y agilidad. Se rechazaron 86 indicaciones y fueron aprobadas más de 220.

Con las modificaciones al Reglamento se pretendía dar mayor agilidad a todos los procedimientos y sistemas en los cuales el Parlamento desarrolla su tarea; dar mayor eficacia a las distintas funciones que realiza la Corporación y dar mayor transparencia al conjunto de acciones que rodean su funcionamiento. Señaló que entre las normas de mayor importancia figura el artículo 228, que establece una nueva regulación de las comisiones especiales, en cuanto a su composición, facultades y objetivos, considerando el hecho de que son muchas las que se crean todos los años.

Señaló, asimismo, el diputado Coloma, que en el artículo 303, a petición de varios parlamentarios, se modifica la forma cómo "la Cámara ejerce su función fiscalizadora y cómo el Gobierno responde las observaciones relacionadas con

[292] Ver Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados, Legislatura 325ª, extraordinaria, sesión 53ª, en jueves 11 de marzo de 1993, págs. 4669-4705.

[293] El texto del proyecto está impreso en el boletín N° 792-16 y las modificaciones del Reglamento interno de la Cámara de Diputados figura en el número 4 de los documentos de la Cuenta de la sesión 38ª, celebrada el 9 de septiembre de 1992.

sus actos"[294]**.** Con respecto a las Comisiones investigadoras expresó que es una materia que aún está pendiente.

Durante la discusión del informe, el diputado Viera Gallo planteó la importancia de que los reglamentos de las Cámaras tengan una "relativa permanencia en el tiempo" y estén, al mismo tiempo, abiertos a aceptar cambios e innovaciones[295]. Valoró la necesidad de trasparentar el trabajo parlamentario, de contar con una efectiva asesoría y reglamentar definitivamente las comisiones investigadoras, cuyo funcionamiento se ha traducido en una práctica parlamentaria.

El diputado Orpis mostró su preocupación por el desdibujamiento de la actividad política y sobre la necesidad de resaltar el trabajo legislativo y fiscalizador de la Cámara, lo que significa cambiar radicalmente la estructura del funcionamiento de la Corporación, tener como asesores en ellas a los mejores especialistas del país, contar con material bibliográfico y publicaciones actualizadas; aumentar el número de días de funcionamiento de la Cámara y hacer importantes inversiones en medios de comunicación de carácter masivo que difundan el trabajo parlamentario[296].

Casi en forma premonitoria de lo que vendría más adelante en el trabajo parlamentario, el diputado Hernán Rojo[297], hizo notar que si se analiza el Reglamento, se podrá constatar que otorga preminencia al partido político por sobre el parlamentario.

El diputado Alberto Espina[298] se refirió a lo que consideró las cinco modernizaciones del Reglamento: racionalizar adecuadamente los recursos, lograr un adecuado equilibrio entre la agilización de la tramitación legislativa y un adecuado debate; mejorar la técnica legislativa; reglamentar debidamente la función fiscalizadora de la Cámara y, por último, difundir el trabajo legislativo**.**

Refiriéndose al trabajo de las Comisiones investigadoras, sostuvo que "No hay ninguna razón para que un ciudadano de este país esté obligado a comparecer a los tribunales de justicia, y no a una comisión investigadora creada

---

[294] Conforme al artículo 48 CPR, las Comisiones permanentes, las Comisiones especiales y los organismos internos de la Cámara (Oficina de Informaciones) están habilitados para solicitar información al Gobierno. El Ministro del Interior había planteado la necesidad de que se especificara en el Reglamento los organismos a los cuales debía dar una respuesta obligatoria.

[295] *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados*, sesión 53ª, 11 de marzo de 1993, págs. 4676-4677.

[296] *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados*, sesión 53ª, 11 de marzo de 1993, págs. 4679-4682.

[297] *Boletín de Sesiones*, sesión 53ª, 11 de marzo de 1993, págs. 4682-4683.

[298] *Boletín de Sesiones*, sesión 53ª, 11 de marzo de 1993, págs. 4684-4688.

en otro Poder del Estado. Por lo tanto, el imperio de las comisiones investigadoras es fundamental para dar cumplimiento a la importante función de fiscalizar".

Al final de la sesión se dio cuenta de las indicaciones presentadas al proyecto, entre ellas, la de la Comisión Especial Investigadora sobre los Servicios de Inteligencia[299], que agrega un párrafo 4°, nuevo, que reglamenta precisamente estas Comisiones fiscalizadoras.

En efecto, la Cámara de Diputados celebró una sesión especial el 26 de marzo de 1992, con el objeto de "analizar el funcionamiento de los Servicios de Inteligencia existentes en el país y su normativa legal, a raíz de la denuncia que días antes hicieron los diputados Andrés Chadwick Piñera y Juan Pablo Longueira Montes respecto de la existencia de instructivos y planes emanados de la Jefatura de Inteligencia de la Policía de Investigaciones de Chile, que ordenaban la búsqueda de información sobre diversas áreas de la actividad privada de dirigentes políticos y de otros personeros e instituciones." En esta sesión se acordó crear una comisión investigadora, la que, en el curso de su cometido, detectó la urgente necesidad de modificar el Reglamento de la Cámara que no contenía disposición alguna referida al funcionamiento de éstas, y dejaba todo entregado a las prácticas parlamentarias, que en su mayor parte eran desconocidas por los diputados[300].

El estudio del trabajo de esta Comisión, proyectado en el tiempo y aun para la actividad que desarrollan las comisiones investigadoras en el día de hoy, permite destacar que en un ambiente de difícil convivencia político militar, después de 17 años de dictadura, fue posible avanzar en una investigación seria y programada, que también, como un caso único, terminó su cometido entregando una propuesta normativa para los Servicios de Inteligencia y para las comisiones investigadoras.

Respecto de los Servicios de Inteligencia, la propuesta de la Comisión fue la antesala de la dictación de la ley N° 19.974, de 2004, que creó la Agencia Nacional de Inteligencia de Chile, y posteriormente la creación en la Cámara de Diputados de una Comisión Permanente de Seguridad Ciudadana.

---

[299] *Boletín de Sesiones*, sesión 53ª, 11 de marzo de 1993, págs. 4704-4705.

[300] La Comisión Especial Investigadora sobre Servicios de Inteligencia se constituyó el 2 de abril de 1992, bajo la presidencia del diputado Francisco Huenchumilla. Celebró 35 sesiones, muchas de las cuales debieron realizarse bajo estrictas medidas de seguridad, para impedir que las partes secretas de ellas llegaran a los medios de comunicación, como efectivamente sucedió. Una mayor información se encontrará en el T. II de esta tesis, págs. 78 a 86.

Con respecto a las comisiones investigadoras, estas siempre desarrollaron su actividad cobijadas en la normativa de las comisiones especiales y en la práctica parlamentaria. Fue, a no dudarlo, la proposición de esta Comisión de Investigación la que entregó las bases fundamentales para el proyecto que impulsó la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento y que dio como fruto la modificación del Reglamento de la Cámara de Diputados en 1994. Fue el primer reconocimiento reglamentario que se hizo de las comisiones investigadoras en la historia parlamentaria de Chile.

7.1. Indicación de la Comisión Especial Investigadora del funcionamiento de los Servicios de Inteligencia

"Artículo 304 bis.- Las Comisiones Investigadoras de los actos del Gobierno tendrán la competencia que les fijen los acuerdos de la Cámara que decidan su constitución y ni aún por acuerdo unánime de sus integrantes podrá extenderse a materias no comprendidas en dichos acuerdos.

La competencia de estas Comisiones para desarrollar la investigación se extinguirá al vencimiento del plazo que les haya fijado la Cámara para el cumplimiento de su cometido, el que podrá ser ampliado o renovado por la Sala, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados presentes.

La última sesión que celebre dentro del plazo se entenderá prorrogada, por el ministerio del Reglamento, por el tiempo que sea necesario para que la Comisión acuerde sus conclusiones y proposiciones sobre la investigación, pudiendo ser suspendida por decisión del Presidente o por acuerdo de ésta.

Artículo 305 bis.- Las Comisiones Investigadores podrán citar a los Ministros de Estado si sus exposiciones se estiman necesarias para esclarecer irregularidades en el funcionamiento de los Servicios de su dependencia y para responder a las observaciones que los Diputados les formulen al respecto.

La citación podrá ser extendida a varios Ministros de Estado, para ser escuchados separada y sucesivamente, o conjuntamente, en una misma sesión, según lo requiera la investigación y lo acuerde la Comisión.

Artículo 306 bis.- Las Comisiones Investigadoras de los actos del Gobierno podrán citar a los funcionarios de los Servicios de la Administración del Estado; de las personas jurídicas creadas por ley o de las empresas en que el Estado tenga representación o aportes de capital mayoritario, a que concurran a sus sesiones a proporcionar los antecedentes que se estimen necesarios para el cumplimiento del cometido de la Comisión.

La citación podrá ser extendida directamente al funcionario o por intermedio del jefe superior del respectivo servicio, persona o empresa.

Artículo 307 bis.- Las personas citadas a concurrir a las sesiones de las Comisiones Investigadoras podrán asistir acompañados de un asesor, quien no podrá hacer uso de la palabra para responder en lugar de las personas citadas ni para aclarar sus dichos; su papel se limitará a proporcionarle los antecedentes escritos u orales que la persona necesite para responder a las consultas de la Comisión, salvo acuerdo de la Comisión que permita su participación en otra forma.

Artículo 308 bis.- En las Comisiones Investigadoras de los actos del Gobierno será aplicable el artículo 16 del Reglamento; sin embargo, cuando se trate de documentos secretos recibidos por la Comisión, ésta podrá acordar, por simple mayoría, la confección de tantas copias como Comités Parlamentarios estén representados en su composición, para su consulta en las sesiones de la Comisión o en la Secretaría de la Comisión.

Artículo 309 bis.- Las Comisiones Investigadoras podrán acordar, en resguardo del cabal cumplimiento de su cometido, que las actas y las versiones taquigráficas de sus sesiones públicas tengan el carácter de reservadas hasta que la Cámara adopte una decisión final sobre informe, (hoy, hasta que se de cuenta en la Sala) de manera que a ellas sólo tengan acceso los Parlamentarios. En estos casos, la Comisión podrá acordar, por simple mayoría, que se pongan a disposición de los Diputados miembros tanto ejemplares como Comités Parlamentarios estén representados en ella, para su consulta durante las sesiones de la Comisión en la Secretaría de la Comisión.

Artículo 310 bis.- El Informe de las Comisiones Investigadoras deberá consignar lo siguiente:

1.- La competencia de la Comisión, al tenor de los acuerdos de la Cámara que ordenaron su creación;

2.- Una relación del trabajo desarrollado por la Comisión en el cumplimiento de su cometido;

3.- Lo sustancial de los documentos recibidos y de lo expuesto por las personas escuchadas;

4.- Las consideraciones que sirvan de base a las conclusiones o a las proposiciones rechazadas por la Comisión;

5.- Las consideraciones que sirvan de base a las conclusiones o a las proposiciones aprobadas por la Comisión;

6.- La designación del Diputado informante de mayoría y del Diputado informante de minoría.

El informe deberá ser suscrito, a lo menos por un número de Diputados equivalente al quórum que requirió la Comisión para adoptar acuerdos y por el Secretario de la Comisión, en su calidad de ministro de fe.

Artículo 311 bis.- Los Diputados tendrán derecho a no revelar la fuente de la información que han recibido en el ejercicio de su potestad fiscalizadora, por lo cual podrán rehusar el prestar testimonio sobre los hechos que ellos hayan denunciado como constitutivos de actos irregulares del Gobierno.

Artículo 312 bis.- En lo no previsto especialmente en este párrafo, las Comisiones Investigadoras se regirán por las normas generales aplicables en las Comisiones Permanentes y Especiales de la Cámara de Diputados".

Por su parte, los señores Urrutia, René García, Orpis, Bombal, Galilea, Alamos, Melero, Juan Alberto Pérez, Horvath, Víctor Pérez, Taladriz, Guzmán, Vilches, Caminondo, Recondo, Espina, Prokuriça y señora Matthei, presentaron una indicación para agregar, en el inciso primero, del artículo 304 bis, lo siguiente: "Estas Comisiones para su constitución deberán contar con el acuerdo favorable de un tercio de los diputados presentes".

7.2. Segundo trámite reglamentario de las modificaciones al Reglamento de la Cámara de Diputados

El Informe de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento de la Cámara de Diputados, que es la comisión técnica encargada de estudiar e informar los proyectos de modificación del Reglamento, es bastante escueto y no entrega razones de la discusión del articulado propuesto en materia de comisiones investigadoras, y la discusión en la Sala, como se verá más adelante, no nos agrega mayor conocimiento de lo sucedido[301].

Lo que consta es que la Comisión estimó que "era insoslayable no aprobar preceptos que permitan la creación de las Comisiones Investigadoras y que regulen su accionar", dada la minusvalía fiscalizadora que se les atribuía por el hecho de no tener consagración jurídica alguna, cuestión discutible si aceptamos que su creación emana de las facultades implícitas que tiene el Parlamento y, si se quiere, de sus prácticas parlamentarias.

[301] Lamentablemente no existen actas de estas sesiones, por lo cual no tenemos un registro histórico sobre el estudio y debate que se hizo sobre la materia. Para lograr algunos antecedentes hemos recurrido a la entrevista personal con el Secretario de la Comisión Especial Investigadora que propuso el texto sobre las Comisiones que fue en definitiva el que se aprobó y estuvo vigente hasta el año 2005.

Al parecer, y dentro de un plano de absoluta conjetura, hubo un texto alternativo a la proposición original, en que se formularon diversas indicaciones, que, en definitiva, no fueron acogidas en la discusión del Plenario, de manera que el texto que aparece consagrado en los artículos 297 al 303 del Reglamento de 1994, corresponde exactamente a la indicación propuesta por la Comisión Investigadora de los Servicios de Inteligencia.

Una primera novedad del proyecto lo constituye el establecimiento de un nuevo Título I denominado "De las solicitudes de información". Al respecto la Ley Orgánica del Congreso Nacional consigna en sus artículos 8° y 9° que las Cámaras o sus organismos internos autorizados por sus respectivos reglamentos podrán solicitar antecedentes a cualquier servicio de la Administración Pública. Sin embargo, el Reglamento interno de la Corporación no precisa cuáles son los organismos habilitados para pedir tales informes y antecedentes, situación que generó grandes conflictos, especialmente los solicitaba la Oficina de Informaciones, y el Gobierno alegaba que tal servicio no era un organismo establecido en el Reglamento de la Cámara.

Hoy día se aclara esta situación y se establece que podrán pedir antecedentes e informes a los organismos señalados, las comisiones permanentes –que no tenían esta facultad hasta hoy-, las comisiones especiales, encargadas de estudiar materias determinadas, y la Oficina de Informaciones. De este modo, se determinan en forma definitiva los organismos de la Cámara de Diputados habilitados para solicitar antecedentes a los órganos de la Administración Pública.

Asimismo, cabe destacar la aprobación de la norma que faculta a las comisiones para pedir antecedentes, cuya remisión pasa a ser obligatoria para el funcionario público: si no lo hace, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso Nacional, será sancionado con una multa equivalente al doble de su remuneración, previo el procedimiento administrativo seguido por la Contraloría. De manera que las comisiones permanentes, técnicas, especiales e investigadoras quedan dotadas de un instrumento que les permitirá obtener información de cualquier organismo de la Administración Pública para cumplir adecuadamente no sólo su rol fiscalizador, sino que, además, para legislar sobre una materia determinada.

Bajo el Título "Fortalecimiento de las facultades de fiscalización", fue ésta la primera oportunidad en que la Cámara de Diputados realizó una discusión sobre las comisiones investigadoras, que como se ha señalado en páginas anteriores, no fueron objeto de una especial preocupación de la Cámara de Diputados, pese a que son centenares las que se han constituido en los casi doscientos años del Congreso Nacional. En las distintas posiciones que asumen

los parlamentarios en esta primera discusión se puede visualizar la mirada que tendrán a futuro en las restantes instancias del estudio de la legalización y constitucionalización de las comisiones investigadoras, especialmente cuando integren la mayoría oficialista o la minoría-oposición[302]. En el primer supuesto, aceptarán la fiscalización, pero con renuencia; en el segundo caso, en la oposición, se transformarán en fervientes partidarios. Los 22 años, desde 1990 a 2012, son una muestra clara de lo afirmado: bastará ver quienes patrocinaron los proyectos de acuerdo o solicitud de creación, y lo más importante, de qué forma se plantearon en la discusión y votación de los informes[303].

La discusión en el Plenario se circunscribió solo a algunos aspectos puntuales del informe: quórum requerido para su constitución; obligación de asistencia de los ministros de Estado y funcionarios de la Administración del Estado, las sanciones por la inasistencia; la citación de los particulares; y la publicidad o reserva del trabajo de las Comisiones. Respecto de otras materias, no hubo un mayor pronunciamiento. En materias menores, se definió la Comisión Investigadora como "un organismo colegiado creado por acuerdo de la Cámara de Diputados, en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras, y con la competencia que le fije la Corporación"[304].

7.2.1 Quórum y competencia de las Comisiones investigadoras

Respecto del quórum[305] requerido para crear una Comisión Investigadora, se propone que baste la petición de un tercio de los diputados en ejercicio (art. 294). Además, se propone que antes de finalizar su mandato, las Comisiones podrán solicitar que se les amplíe el plazo para cumplir su cometido[306]. Finalmente, se propone que "desde la última reunión que celebren

[302] En el primer supuesto, aceptarán la fiscalización, pero con renuencia; en el segundo caso, en la oposición, se transformarán en fervientes partidarios. Los 22 años, desde 1990 a 2012, son una muestra clara de lo afirmado: bastará ver quienes patrocinaron los proyectos de acuerdo o solicitud de creación, y lo más importante, de qué forma se plantearon en la discusión y votación de los informes.

[303] Entre 1990 y 2012, de acuerdo a nuestra investigación, se crearon 108 Comisiones Investigadoras y algunas de ellas, como es el caso de la Investigación al Transantiago o al denominado MopGate, por una parte, y la de la Educación Superior (Lucro) o la condonación efectuada por el Servicio de Impuestos Internos a la empresa Johnson´s. Véase T. II de esta Tesis.

[304] Artículo 1°, Título Preliminar, De las Reglas Generales, Reglamento de la Cámara de Diputados-

[305] Desde siempre se ha aplicado el principio de mayoría simple para constituir las comisiones especiales investigadoras. Sólo se establecerá el quórum de dos quintos de los diputados en ejercicio con la dictación de la ley N° 20.050, de reforma constitucional.

[306] El Reglamento de la Cámara de Diputados dispone en el artículo 297 que: "La competencia de estas Comisiones para desarrollar la investigación se extinguirá al vencimiento del plazo que les haya fijado la Cámara para el cumplimiento de su cometido, el que podrá ser ampliado o

dentro del lapso de que dispongan, su labor se entenderá prorrogada por 15 días, para que acuerden sus conclusiones, proposiciones y presentación a la sala para su resolución final".

Sobre esta proposición el diputado informante señor Espina**,** señaló que la Comisión de Régimen Interno no alcanzó un acuerdo por lo cual propuso dos textos para que sea el Plenario quien decida cuál es el "más conveniente para cumplir adecuadamente la labor de fiscalización". En la primera propuesta se establece que la competencia de las comisiones investigadoras será la que fije la Cámara y se constituirán por acuerdo de la mayoría absoluta de los parlamentarios presentes, es decir, con quórum de simple mayoría. En el texto alternativo se rebaja el quórum, estableciendo que la Comisión investigadora puede constituirse con un tercio de los diputados en ejercicio, lo que es una diferencia sustantiva entre ambas. El primer texto exige la simple mayoría, y el segundo, un tercio de los diputados en ejercicio, es decir, un mínimo de 40 parlamentarios, y su competencia quedará fijada en el documento que solicita su constitución**.**

Sobre este punto, el diputado Sergio Elgueta[307], junto con reconocer que las comisiones investigadoras tienen raigambre tradicional en el ejercicio parlamentario a partir de la Constitución de 1925, no es menos que su fundamento constitucional y legal ha sido cuestionado por varios tratadistas de derecho público[308]. Trajo a la memoria la discusión en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución -a que ya nos hemos referido- y se avaló en su posición con lo planteado por el profesor Cea Egaña, quien sostiene en uno de sus artículos[309], que **"**la facultad de formar comisiones investigadoras y fijarles su competencia no se encuentra expresamente otorgada a la Cámara de Diputados por la Constitución ni por la ley, arrancando ella únicamente de preceptos reglamentarios, es decir, de normas jurídicas de jerarquía infraconstitucional y sublegal, inidóneas para disponer en contra o la suplencia de la falta de habilitación prevista en aquélla. Discutible es, además, que ellas sean un

---

renovado por la Sala, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Diputados presentes, si empre que la comisión lo solicite antes de su término".

[307] El diputado democratacristiano, ex abogado integrante de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, fue un gran legislador, serio y estudioso, que perdió su reelección frente a un candidato que en el desempeño de su cargo parlamentario fue desaforado y finalmente condenado por falsificación de documentos públicos. No es, por cierto, el único caso, en que un gran diputado es derrotado por un contrincante cuya única competencia es el poder económico, las relaciones familiares o el encandilamiento de los medios de comunicación.

[308] Lamentablemente, en esta materia, parece ignorar parte importante de la historia constitucional de Chile, del desarrollo reglamentario de la Cámara de Diputados y, lo que es más importante, de los precedentes y prácticas parlamentarias.

[309] CEA EGAÑA, José Luis: "Fiscalización Parlamentaria del Gobierno", en *Revista Chilena de Derecho,* Universidad Católica Chile, vol. XX, 1993.

instrumento eficaz, dada su carencia de imperio, para ilustrar a la Corporación con el objeto de que ésta ejerza después su atribución de fiscalizar los actos de Gobierno."

Reforzó su crítica opinión refiriéndose a los llamados poderes implícitos, como una experiencia del Congreso de Estados Unidos que se quiere trasladar a nuestro país, pero que no resisten ningún análisis en nuestro derecho positivo ni en nuestra tradición histórica. Con estos argumentos, planteó derechamente que la formación de comisiones investigadoras debe abordarse en una futura reforma constitucional, fijándoles su órbita de competencia, porque no basta este simple Reglamento. Por lo tanto, la norma que propone que "Las comisiones investigadoras se constituirán cuando así lo solicite un tercio de los diputados en ejercicio", le parece francamente inconstitucional y, en consecuencia, ni siquiera debiera ser sometido a discusión, porque, de lo contrario, pone el ejercicio de la investigación en manos de un minoría, -un tercio de los Diputados en ejercicio- en circunstancia de que la fiscalización pertenece al organismo colegiado denominado "Cámara de Diputados".

Respecto al titular de la fiscalización mayoría o a la minoría-oposición, sobre lo cual no se llegó a acuerdo en la Comisión, recordó que ya se había abordado en la Comisión de Estudio, y que el artículo 7° de la LOCCN, dispone que en los casos en que la Constitución no establezca mayorías especiales, las resoluciones de las Cámaras se adoptarán por mayoría absoluta de sus miembros presentes; en cambio, aquí se estaría permitiendo que un tercio de los diputados en ejercicio podrán constituir estas comisiones investigadoras.

Por su parte, el diputado Coloma reconoció que este capítulo del Reglamento es evidentemente uno de los más relevantes de toda la modificación reglamentaria, por lo cual le ha sorprendido lo dicho por el diputado Elgueta, en el sentido de que una minoría no tiene derecho a fiscalizar. Al contrario, los parlamentarios, sean mayoría o minoría, tienen la obligación de fiscalizar. En caso contrario, si una mayoría no quiere hacerlo –y suele suceder cuando el Gobierno coincide con esa mayoría-, nadie va a fiscalizar[310].

---

[310] Explicó lo sucedido en la Comisión Investigadora de Enap, donde una mayoría circunstancial no permitió a la Cámara ejercer la facultad fiscalizadora, con efectos negativos para el Parlamento. Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados, sesión 20ª, en 10 de mayo de 1994, págs. 1637-1638.

Señaló el diputado Raúl Urrutia que aquí se da la gran oportunidad para que no tengamos miedo a combatir la corrupción, para que pongamos todas las cartas sobre la mesa; de manera que si hay un tercio, cuarenta Diputados que, en forma responsable, consideran que hay actos que deben ser investigados, entonces se proceda en consecuencia. Que el grupo de parlamentarios sea minoría, no tiene nada que ver. Lo importante es que se contribuya a la común tarea de combatir la corrupción y de ejercer las facultades en forma adecuada. De otra manera, no sé cuál es el camino o cuál es el aporte que la Cámara estaría de verdad dando en la lucha contra la corrupción a que el propio Presidente de la República nos ha invitado. Serían

En relación con el quórum, señaló que se ha sostenido que debe primar necesariamente el voto de mayoría, porque ésa es la norma general que existe en la materia, pero lo que se está haciendo ahora es establecer un quórum especial, como tantos que existen en el Reglamento, como una fórmula para ejercer nuestras facultades de mejor manera. Agregó que no todos los acuerdos se toman por mayoría, porque precisamente existen las excepciones.

En esta misma línea, el diputado Raúl Urrutia explicó que desde hace mucho tiempo ha sostenido la necesidad de que la formación de las comisiones investigadoras sólo requiera un tercio de los diputados en ejercicio, con un propósito claro y definido. En un sistema democrático, a la Oposición le corresponde cumplir el papel esencial de control, el cual no se puede realizar si la mayoría que gobierna no deja que se la investigue ni fiscalice. Aseguró que "si analizamos la naturaleza jurídica de las normas aprobadas nos daremos cuenta de que casi su totalidad no figuran en la Constitución Política ni en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso. La Carta Fundamental, en forma tangencial, en el artículo 53 se refiere a la clausura del debate y a los reglamentos de cada una de las Cámaras. Por eso, estas normas tienen carácter jurídico y deben ser respetadas y obligatorias[311]".

En contrario se manifestó el diputado Viera Gallo, que le pidió al diputado Coloma que explicara por qué si está en contra de la corrupción respaldaba el artículo 3° de la Ley Orgánica del Congreso, que impedía cualquiera acusación constitucional en contra de las autoridades del régimen militar, para que no se pudiera investigar nada de lo que había ocurrido en 17 años[312]. Además, si esta es una materia que se puede resolver modificando el Reglamento de la Corporación, no entendía por qué los diputados de la UDI presentaron un proyecto de reforma de la Constitución para modificar el artículo 48 en esta materia.

En síntesis, el diputado Viera Gallo aseguró que está dispuesto a investigar el pasado y el presente, pero no a silenciar el pasado para investigar sólo el presente. En materia de fiscalización, la Constitución que impulsó el

---

sólo palabras formales, sin sentido real dentro de la dura misión que tenemos como legisladores y fiscalizadores.

[311] *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados de Chile*, sesión 20ª, 10 de mayo de 1994, págs. 1644-1645.

[312] El diputado Coloma señaló que en la Cámara de Diputados se aprobó la Comisión Investigadora sobre las privatizaciones de las empresas de Corfo, respecto de la cual muchos parlamentarios hicieron gran aspaviento a través de los medios de comunicación, pero terminó por falta de quórum y no hubo conclusiones. *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados de Chile*, sesión 20ª, 10 de mayo de 1994, págs.. 1640-1641. Los antecedentes de esta Comisión Investigadoras se pueden consultar en T.II., de esta Tesis, págs.. 58-65.

Gobierno militar estableció que se requiere la mayoría, por lo cual no le parecía que por la vía reglamentaria, pudiera establecerse un quórum menor. En ese sentido, precisó que no estaba de acuerdo en aprobar la reforma reglamentaria propuesta.

Sobre lo mismo, indicó el diputado Latorre que sobre esta materia no se puede hacer demagogia y no tenía opinión formada sobre la posibilidad de que al establecerse el quórum de un tercio de la Cámara para crear una comisión Investigadora, se estaría ayudando a una mayor fiscalización, porque si una minoría política utiliza de manera abusiva esa posibilidad, entonces nos encontraríamos con una situación que puede ser perniciosa y distorsionadora del sentido de la facultad, al menos en sus fundamentos. Incluso -agregó-, sería un error que hoy resolviéramos tajantemente por una u otra alternativa, porque con los antecedentes que existen hasta este momento, "en manos de una minoría no puede quedar una herramienta que puede ser un elemento de acción política que distorsione de modo sustancial el sentido de la fiscalización de la Cámara en su conjunto –no de cada uno de los parlamentarios o de un conjunto de ellos-, a través del procedimiento habitual que existe para informar o denunciar cualquier situación en el país[313]".

El diputado informante, señor Espina, insistió en plantear que la propuesta se justifica en el hecho de que de no aprobarse, la investigación siempre quedará entregada a una mayoría, y no es sano para un sistema democrático que sólo se investigue lo que a la mayoría le interesa investigar. De seguir este criterio, en los próximos seis años se investigarán exclusivamente aquellos hechos que la Concertación quiere aclarar. En segundo lugar, porque en el resultado de la investigación se va a aplicar el concepto de las mayorías, de tal manera que la Concertación sigue teniendo la mayoría para designar a los miembros, al presidente de la Comisión y para aprobar las conclusiones; pero lo que es absolutamente desequilibrado es suponer que el derecho a investigar en un sistema democrático está sujeto a lo que la mayoría decide investigar, sin que la minoría tenga opción alguna de hacerlo. En ninguna de las explicaciones que se han dado encuentro un argumento sólido que justifique la negativa de la Concertación a permitir que se inicie una investigación, lo que antes tanto reclamó. Hoy se niega, a pesar de que controla la mayoría de la Cámara, la presidencia de la comisión y su resultado. Lo único que la Oposición ha pedido es que se permita un tercio de los diputados -40- para que se pueda investigar.

[313] *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados de Chile*, sesión 20ª, 10 de mayo de 1994, págs. 1645-1647.

7.2.2. Citación a los Ministros de Estado

Hasta la aprobación de esta reforma reglamentaria, los ministros de Estado no tenían la obligación de asistir a las comisiones investigadoras. Ahora se dispone que los ministros, al igual que el resto de los funcionarios, tiene la obligación de concurrir, cuando sea citado por la comisión investigadora, a prestar su testimonio o a exponer los aspectos que permitan clarificar irregularidades en el funcionamiento de los servicios de su dependencia y para responder a las observaciones que los diputados les formulen al respecto. En el inciso segundo de la disposición, se señala que "La citación podrá ser extendida a varios ministros de Estado, para ser escuchados separada y sucesivamente, o conjuntamente, en una misma sesión, según lo requiera la investigación y lo acuerde la Comisión (art. 298 RCD 1994) Sobre esta norma la votación fue unánime en la Comisión de Régimen Interno.

La duda se planteó respecto de la posible sanción aplicable a un ministro que no cumple con la obligación de asistir cuando es citado. Tengamos presente que estamos hablando de una disposición reglamentaria y no legal. Sin embargo, se sostuvo en la discusión, que en este supuesto, el ministro quedaría sujeto a las acciones de fiscalización de la Cámara consagradas en la Constitución, y sería absolutamente factible que un acuerdo de la Corporación le representa que no ha cumplido con su deber y, como lo sostuvo el diputado Espina, si "un ministro, reiteradamente, sin justificación, se niega a asistir y entorpece una investigación, haciéndose uso de la facultad contemplada en el artículo 48, N° 2, de la Constitución, puede ser acusado, por haber dejado sin cumplir las leyes"[314].

A este respecto, el diputado señor Aguiló expresó que no entendía de qué forma podría cambiar la situación actual, con una modificación al Reglamento de la Cámara, que no tiene categoría de ley, ni mucho menos de norma constitucional", a la cual se le está dando una implicancia jurídica que de hecho no podría tenerla, independientemente de cuál haya sido hasta ahora la voluntad política de los ministros. A lo anterior, el diputado señor Espina, agregó que la norma reglamentaria debe complementarse con una modificación a la Constitución y a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, cuestión que produciría bastantes años más tarde.

[314] *Boletín de sesiones de la Cámara de Diputados de Chile*, sesión 20ª, 10 de mayo de 1994, pág. 1632. Sobre lo mismo, el diputado señor Dupré le señaló al diputado informante que lo dicho se deducía de una interpretación extensiva de la Ley Orgánica del Congreso Nacional, porque es dudoso que los ministros de Estado tengan la calidad de funcionario de la Administración Pública. En la práctica, difícilmente los ministros dejan de asistir a las Comisiones Investigadoras cuando son citados, lo que no ocurre en las Comisiones permanentes o especiales, en donde existe una mayor renuencia a cumplir, en este caso, con un deber de cortesía y respeto hacia el Parlamento.

Una opinión discordante fue planteada por el diputado Elgueta. A su juicio, el artículo propuesto, que dispone que "Las Comisiones Investigadoras podrán citar a los Ministros de Estado si sus exposiciones se estiman necesarias para esclarecer irregularidades…", no se ajusta a la Constitución ni a la ley, porque en el Derecho público sólo se puede hacer aquello que está autorizado. De acuerdo con los artículos 6° y 7° de la Constitución, aquí se están sobrepasando las disposiciones constitucionales y legales. Si bien el artículo 22 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional dispone que las Comisiones podrán solicitar de las autoridades correspondientes la comparecencia de aquellos funcionarios que estén en situación de ilustrar sus debates, es una exageración, por decir lo menos, extender esta atribución a una comisión investigadora, como lo hace el artículo 295. Es una extensión absolutamente arbitraria, ilegal e inconstitucional de las disposiciones que rigen esta materia. Aún más, el artículo 22 del Reglamento mencionado permite que se cite sólo a funcionarios; es decir, las comisiones carecen de la facultad de hacer comparecer a particulares. Ello se comprueba si se considera que, al no tener la facultad expresa y al ser un órgano público, no puede realizar actividades para las cuales no esté especialmente habilitado.

Además, este artículo 22 permite a las Comisiones oír a las instituciones y personas que estime pertinentes. El funcionario no está obligado a comparecer, porque el artículo 22 habla de solicitar a la autoridad respectiva la comparecencia de aquellos funcionarios en situación de ilustrar el debate, lo que lleva implícita la posibilidad de que la petición sea denegada, por ejemplo, por razones de buen servicio. La ley nunca ha usado la expresión "citación"[315].
Sobre la obligación de comparecencia, el diputado Coloma reconoció que esta no existía y que el diputado Elgueta tiene razón al señalar que es nueva, y en la Comisión se ha llegado a la conclusión de que para luchar en forma más eficaz contra la corrupción se necesita innovar en materia de comparecencia, obligando por lo menos moralmente tanto a los funcionarios del Estado como a los particulares. Además, es evidente que nosotros no podemos contemplar en el Reglamento sanciones punitivas, ni penales ni de pérdida de cargo por incumplimiento de normas que nos hemos autoimpuesto. Por eso tiene que ser la Constitución la que lo haga, porque aquel funcionario público que no cumple

[315] Argumentó el diputado Elgueta que "La doctrina siempre reconoció que ni los ministros ni los funcionarios tienen la obligación de comparecer ante las Comisiones investigadoras. El tratadista don Carlos Andrade, comentando una norma similar durante la vigencia de la Constitución de 1925, señala que la facultad de las comisiones para solicitar la comparecencia de funcionarios queda entregada a la deferencia que tengan para la Cámara los jefes de las reparticiones públicas, deferencia que es siempre observada, pero en caso de que el afectado no quisiere concurrir o facilitar los medios a la Comisión para su investigación, nada podría hacerse." Ver *Boletín de sesiones de la Cámara de Diputados de Chile*, sesión 20ª, 10 de mayo de 1994, págs. 1634-1635.

puede perder incluso su cargo en función de las normas que hoy existen sobre la materia.

Tratándose de los funcionarios del Estado admitió que hay una situación dudosa respecto del tema de la sanción, que puede derivar en una eventual acusación constitucional, en una representación o, simplemente, en una sanción política, porque nadie podrá no entender el impacto que tendría que una autoridad pública se negara a comparecer ante una comisión investigadora cuando ha sido requerida por ésta en términos legales. Es una sanción tremenda desde el punto de vista moral y es obvio que, al no considerarla previamente en el Reglamento, era complejo haberla hecho efectiva.

7.2.3. Citación a particulares

Con respecto a la citación de los particulares, se propone que "con el voto favorable de las tres cuartas partes de los integrantes de la Comisión podrá citarse a particulares para que declaren sobre determinados hechos y proporcionen los antecedentes que tengan en relación con los mismo." Sobre esta materia, que al día de hoy sigue abierta la discusión, reconoció el diputado informante que por la vía reglamentaria, no es posible establecer un apremio o una sanción al particular que no asista[316], "pero es la única forma de dar un paso en la modificación de otros textos legales que permitan, como ocurre en todos los parlamentos modernos, que cuando un particular no concurre, por la vía del ámbito jurisdiccional de los tribunales, se contemple la posibilidad de apremiarlo para que asista[317]".

Nuevamente, el diputado Elgueta criticó la propuesta de citar a los particulares para que declaren sobre determinados hechos y proporcionen los antecedentes que tengan relación con los mismos, por considerarla "absolutamente inconstitucional e ilegal", porque no puede el Reglamento de la Cámara asimilarse a las disposiciones de los Códigos de Procedimiento Penal o de Procedimiento Civil, en virtud de las cuales un poder con facultades

[316] La discusión sobre la citación de los particulares se zanjó con la Ley N° 20.050, de reforma de la Constitución y con la delegación que ésta hace a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que en su artículo56 dispone que "El testimonio de los particulares y la proporción de los antecedentes solicitados, serán voluntarios."

[317] A pesar de que este recién es el comienzo de lo que será una larga discusión en la reforma constitucional del año 2005 y, especialmente en la tramitación del proyecto de ley adecuatoria de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional a dicha reforma, son valiosas las opiniones hasta ahora vertidas por los diputados Coloma, Espina y Elgueta para quienes creemos que los particulares no pueden estar exentos de ser citados, bajo apremio, a las Comisiones Investigadoras.

jurisdiccionales, como el Judicial, puede citar e, incluso, detener a los particulares para que concurran a los actos del juicio. Aceptar esta disposición sería convertir a la Cámara, en la práctica, en una especie de tribunal, donde, sin tomar las providencias necesarias y sin que lo faculte la Constitución, se hace comparecer a particulares, en circunstancias de que nadie ha otorgado esa facultad a la Cámara[318].

Si se pretende dar fuerza a la citación de los particulares, el diputado Jocelyn-Holt expresó ser partidario de no establecer quórum calificado a la solicitud, porque al hablar de las tres cuartas partes de los diputados miembros de la Comisión respectiva, basta poco más de un cuarto para vetar su comparecencia. Su inquietud, radicó, además, en que al hablar de citar a particulares, se está haciendo algo que la ley no le permite. Admitió que, probablemente, se ha querido decir "invitar" a particulares[319], que evaluarán si pueden o no pueden, o eventualmente, no quieren concurrir. Puntualizó que es posible estar de acuerdo en que en un futuro próximo sea obligatorio exigir a los particulares concurrir a las comisiones, pero hagámoslo por la vía que corresponde. Si se desea precisar la forma en que deben concurrir los particulares a las comisiones investigadoras o a cualquiera otra que se les invite, se deben consagrar mayorías simples y no establecerlas por la vía de quórum calificados el derecho de veto de minorías.

Asintió el diputado Espina en que la citación a los particulares es un "tema bastante riesgoso", en el sentido de que podría transformarse en una seguidilla de citaciones a particulares, para quienes el solo hecho de venir a la Cámara constituye un menoscabo para su honra. Por eso, se exigen las tres cuartas partes de los parlamentarios en ejercicio. Si las tres cuartas partes estiman que hay un particular que deba asistir, no tiene duda alguna de que esa comparecencia se ha estimado vital para el esclarecimiento de un hecho.

---

[318] Al hacer un examen de lo ocurrido en el período legislativo pasado, incluso en la actual Comisión investigadora de Codelco, se observa que allí comparecieron numerosos particulares en forma voluntaria. Un comentario especial merece la manera como son interrogados y comentadas posteriormente sus declaraciones en la prensa y en los medios de comunicación.

Finalmente, señaló que no obstante su absoluto desacuerdo con las normas propuestas, sugirió que se aproveche esta oportunidad para establecer un procedimiento en este Reglamento, con el objeto de que las personas que comparecen voluntariamente sean tratadas de acuerdo con los principios de un sano y justo procedimiento, que se establezcan los qué hechos pueden investigarse estas Comisiones, adelantando su opinión en el sentido que, como lo ha señalado el profesor Cea, "sean actuaciones políticas en curso, o recién ejecutadas o, en fin, de próxima realización"., no siendo pertinente que se extiendan en forma indefinida hacia lo pretérito. Ver *Boletín de sesiones de la Cámara de Diputados de Chile*, sesión 20ª, 10 de mayo de 1994, pág. 1634.

[319] Tal es así, que a pesar de que la norma fue aprobada en los términos propuestos, siempre y hasta antes de la reforma constitucional del 2005, el verbo citar fue entendido como "invitar".

No obstante, los años que han transcurrido y la discusión que a este respecto se ha planteado, nuestra normativa jurídica sigue repulsando la citación de los particulares, al contrario de una norma que está establecida mayoritariamente en el Derecho comparado, como se verá más adelante.

7.2.4. Publicidad o reserva del trabajo de las Comisiones

La Comisión de Régimen Interno tampoco logró un acuerdo sobre el artículo 298, que preceptúa que las Comisiones Investigadoras "como forma de proteger escrupulosamente la ejecución de su tarea, puedan acordar que las actas y las versiones taquigráficas de sus reuniones públicas tengan naturaleza reservada, hasta en tanto, la Sala determine finalmente sobre su trabajo." Además, se regula la entrega de sus textos, en circunstancias especiales, a los parlamentarios que forman parte de la Comisión. Es decir, a un acta que es pública, se le da el carácter de reservada.

El texto alternativo invierte el concepto de la publicidad o reserva de las comisiones. Señala que sus sesiones pasan a ser públicas, salvo las excepciones consagradas en la ley orgánica del Congreso Nacional, y que se refieren a los documentos secretos o reservados, ya sea por ley o por su naturaleza. Luego dispone que los diputados puedan limitar el carácter de sesión pública cuando las dos terceras partes de ellos así lo acuerden para cumplir con su cometido y mantener en reserva las actas y los demás documentos de la comisión.

En síntesis, hay dos normas distintas que la Sala debe debatir: una relativa al quórum de constitución de las Comisiones, en que uno de los textos dice que es un tercio, y el otro, la simple mayoría. La otra se refiere al carácter de las comisiones investigadoras, en que unos sostienen que deben ser públicas, y otros, que deben ser reservadas[320]. Ante algunas interpretaciones dudosas, se estimó preferible incorporar al Reglamento una norma explícita sobre estos puntos relevantes, que pasarán a serlo mucho más en el ejercicio de las facultades fiscalizadoras.

Al respecto el diputado Coloma acotó que la idea planteada en la Comisión fue regular un conjunto de omisiones que presenta el Reglamente existentes en la materia. Un de las opciones es disponer que las sesiones eran públicas, admitiendo que las actas pudieran ser reservadas por determinados

[320] *Boletín de sesiones de la Cámara de Diputados de Chile*, sesión 20ª, 10 de mayo de 1994, págs. 1632-1633.

acuerdos. Pero requiere que se aclare cuál es el alcance efectivo que tendrá la disposición; en especial, si el hecho de que sean sesiones públicas, permite o no la presencia de la prensa.

Sin el ánimo de comprometer la opinión de su bancada política, el diputado Viera-Gallo[321], declaró que al participar en la redacción de la reforma del Reglamento, le han surgido muy serias dudas en lo referente a la presencia de los periodistas en las comisiones investigadoras, por una razón muy simple: pienso que esa presencia puede inhibir la declaración de las personas invitadas o citadas a declarar. Algunos han planteado que de esta forma se logra una mayor transparencia y se cita el caso de los "hearings" en Estados Unidos. Pero debe tenerse presente que cada país tiene las instituciones conforme con su tradición y cultura, y la cultura estadounidense es muy distinta de la nuestra. Pregunta si los parlamentarios chilenos estarían dispuestos aprobar una norma que sometiera a un interrogatorio, incluso sobre su vida privada, al candidato a juez de la Corte Suprema, como se hace en Estados Unidos[322]. Entonces, pretender forzar la cultura de los pueblos para imponer normas o criterios que, en abstracto, pueden ser justos, pero que en la práctica se pueden revelar como nocivos, es inconducente. A su juicio, estas comisiones investigadoras, con los medios de comunicación presentes, al final se puedan transformar en los "comités de salud pública" que patrocinaba Robespierre, que también tenían un fundamento legal, y que por el solo hecho de concurrir la persona quede definitivamente inculpada, sin ningún debido proceso.

El diputado Juan Carlos Latorre expresó sus dudas respecto de la "eficacia de una comisión investigadora que desarrolle su actividad con la prensa presente" y .en materias complejas es difícil informar pública y adecuadamente acerca de la realidad de la investigación. Señaló que "hemos visto en el seno de una comisión investigadora cómo se hacen acusaciones infundadas, cómo se hacen listados de personas a las cuales se parte atribuyéndoles determinada responsabilidad o cargo público; y después, cuando acuden a hacer sus descargos, se reconoce, por parte de algunos diputados acusadores, que su denuncia ha sido infundada. En su opinión, hay que ver la forma de establecer un mecanismo que permita la presencia de la prensa, pero también que no afecte la eficacia de una investigación[323].

---

[321] *Boletín de sesiones de la Cámara de Diputados de Chile*, sesión 20ª, 10 de mayo de 1994, pág. 1640.

[322] El objetivo de las investigaciones y audiencias realizadas radica en la publicidad que les ha sido otorgada y "permite a las Comisiones entregarse a un control muy agresivo del Ejecutivo, cundo no se dedican a verdaderas investigaciones judiciales y policiales. Hauriou, André. *Derechos Constitucionales e Instituciones Políticas*, pág. 450.

[323] *Boletín de sesiones de la Cámara de Diputados de Chile*, sesión 20ª, 10 de mayo de 1994, págs. 1645-1646.

Respecto del carácter de las sesiones, el diputado Andrés Palma, indicó que éstas pueden ser públicas o secretas. Por regla general, su carácter de públicas, sólo posibilita que ingresen los diputados, los ministros de Estado, invitados y funcionarios de la Corporación. De aprobarse la norma propuesta, cualquier persona podría ingresar a las sesiones.

El diputado Andrés Aylwin[324] compartió las preocupaciones expresadas anteriormente, porque teme que se violente el principio de publicidad y que la presencia ocasional de periodistas altere el concepto global de la investigación. Tal como está establecida, más allá de la buena voluntad de los diputados que presentaron la indicación, la investigación pública se constituiría en un verdadero tribunal popular y a la larga significaría la destrucción de las comisiones investigadoras. A su entender, hay que optar entre dos posibilidades: hacer el máximo esfuerzo para que la comisión investigadora establezca la verdad sobre la base de ponderar todas las pruebas, o si quiere convertirla en caja de resonancia o en el verdadero teatro que hacen determinadas personas para promover sus respectivas posiciones políticas.

Discrepó de esta posición el diputado señor Espina[325], porque entiende que la distorsión de una declaración se puede presentar cada vez que una persona habla y está sujeta al riesgo de que un medio de prensa cite parcialmente su testimonio; pero peor que eso es que ni siquiera tenga el derecho a que su testimonio se conozca. El concepto más restrictivo de la libertad de prensa es decir: "Como la prensa puede sólo publicar una parte, evitemos que publique".

En su opinión, "la mejor defensa que tiene una persona citada a una comisión investigadora es que se sepa lo que dijo y no se especule en torno a su declaración. Su mejor defensa, su mejor derecho, es que le permitan que se sepa la verdad de su testimonio y no que sea objeto de interpretaciones por terceros. Consideró bastante lógica una sugerencia del diputado Palma, en el sentido de que se podría limitar la publicidad de las sesiones, no a todas en su conjunto, porque si el debate interno siempre fuera público, es probable que se entorpeciera el trabajo y la dinámica que significa ponderar las pruebas y emitir los juicios relativos que permitan establecer una conclusión**.** Está en el fundamento de la indicación, al señalar que serán públicas las declaraciones que terceros presten en las comisiones investigadoras. En cambio, el trabajo administrativo de la Comisión, referido especialmente a la manera cómo fija sus reglas de funcionamiento, no tendría ningún sentido que fuera público. Reiteró

---

[324] *Boletín de sesiones de la Cámara de Diputados de Chile*, sesión 20ª, 10 de mayo de 1994, pág. 1650.

[325] *Boletín de sesiones de la Cámara de Diputados de Chile*, sesión 20ª, 10 de mayo de 1994, págs. 1650-1651.

que, a su juicio, una de las formas de resolver el asunto es eliminar el vocablo "públicas" en el artículo 298 y elevar a dos tercios el quórum de los diputados para los efectos de dar el carácter de reservadas a las versiones taquigráficas.

Otras materias que se abordaron en la propuesta y fueron aprobadas, aunque sin mayor debate en la Sala, se refieren a garantizar a las personas que son citadas a concurrir a las Comisiones Investigadoras para hacerse acompañar de un asesor, las menciones que deberá consignar los informes[326], y por último, el resguardo que permitirá a los diputados "no revelar la fuente de información que hubieren recibido en el ejercicio de sus atribuciones …".

7.2.5. La creación de las Comisiones especiales investigadoras

El debate en torno a la Constitución de 1980 ha estado abierto desde 1973 con el golpe militar y la designación de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, que en algún momento se la conoció como "Comisión Constituyente". Es cierto que en 1989 el Gobierno militar se vio obligado a transar con la Oposición Democrática una serie de reformas constitucionales y que a partir del Gobierno de Aylwin y demás gobiernos de la Concertación, se realizaron otras tantas reformas, que, sin embargo, nunca fueron bastantes para superar la profunda crítica y desconfianza social sobre su estructura autocrática, que, mal nos pese como país, a más de treinta años de vigencia, sigue dividiendo al país.

El proceso de negociación entre el Gobierno y la Oposición se acentuó a contar de 1990, pero aún eran muchas las diferencias entre ambas coaliciones, que culminaron finalmente en agosto de 2005, con la aprobación de la ley N° 20.050, que aun constituyendo una gran reforma y para otros, el término de la transición en nuestro país, sigue ambicionando nuevas modificaciones o una nueva Carta Fundamental para quienes piensan en una Asamblea Constituyente. Por lo demás, es el sino de los países latinoamericanos, cuyas historias políticas viven el eterno transitar de una Constitución a otra.

En julio de 2000 el Senado inició el estudio de la reforma constitucional promovida a través de dos proyectos de ley: el primero, presentado el 4 de julio de 2000, por los senadores de la Alianza por Chile Andrés Chadwick, Sergio Diez, Hernán Larraín y Sergio Romero (Boletín N° 2.526-07); el segundo, se presentó el 6 de julio de 2000, por los senadores de la Concertación de Partidos por la

[326] La Sala rechazó la indicación que agregaba un N° 7 en al artículo 301, permitiendo que se designara un diputado informante de mayoría y un diputado informante de minoría.

Democracia, Sergio Bitar, Juan Hamilton, José Antonio Viera-Gallo y el senador institucional Enrique Silva Cimma (Boletín N° 2.534-07). Además, la comisión consideró un tercer proyecto (Boletín N° 2231-07), presentado por el senador Sergio Diez[327], La fecha en que se presentaron las mociones y se inició el estudio en conjunto de las iniciativas, coincide con la etapa de madurez de las negociaciones sostenidas entre el Gobierno y los partidos de oposición. Ambos proyectos, en lo fundamental buscaban cerrar el período de transición iniciado con la restauración del régimen democrático iniciado el 11 de marzo de 1990, y perfeccionar las instituciones políticas, que permitieran transitar hacia una sociedad más libre y justa.

Lautaro Ríos[328] nos recuerda que la Constitución de 1833 fue reformada 12 veces, la de 1925 en 10 oportunidades, en cerca de cincuenta años de vigencia y la de 1980, al 2005, registraba 18 reformas. No se trata de una simple "manía reformista" del Poder Constituyente derivado, sino la consecuencia lógica de una Constitución impuesta por un gobierno de facto y aprobada en un plebiscito sin ninguna legitimidad. Para este constitucionalista la Carta Fundamental de 1980 buscaba asegurar la "democracia protegida", en la cual el poder militar subsistía a través del Consejo de Seguridad Nacional, que incluso tenía atribuciones para designar a cuatro senadores institucionales y a dos magistrados del Tribunal Constitucional, entre otros enclaves autoritarios.

Para Nogueira Alcalá[329], la reforma constitucional de 2005 es "la de mayor calado en el sistema institucional hasta el presente, porque pone fin a la tutela militar sobre el régimen político, al Consejo de Seguridad deliberante y con poder de decisión; la inamovilidad de los comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, la eliminación de los senadores designados y por derecho propio; se modifica el sistema de Estados de Excepción Constitucional al control parlamentario, se modifica la integración del Tribunal Constitucional y se amplían sus competencias, se reduce el período presidencial a cuatro años, se constitucionalizan las comisiones investigadoras y se establecen las interpelaciones, entre otras varias reformas.

En materia de control parlamentario, nos interesa determinar de qué forma, después de tantos años, se reconoce constitucionalmente a las

[327] Este proyecto, que fue archivado por la Comisión, presentado con bastante anterioridad a los dos restantes y además, muy semejante, en materia de creación de comisiones investigadoras establecía un quórum de un tercio de los diputados en ejercicio. SENADO DE LA REPUBLICA: *Reformas Constitucionales 2005. Historia y tramitación*, ed. Del Gabinete Presidencial del Senado, pág. 232.

[328] RIOS ALVAREZ, Lautaro: "La reforma de 2005 a la Constitución chilena" en *Revista Jurídica del Perú*, año LVI, N° 29 (oct./dic. 2006), Lima, Perú, págs. 195-211.

[329] NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto: *Constitución Reformada de 2005,* Coordinador Humberto Nogueira Alcalá, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Santiago de Chile, 2005, págs. 9-13.

Comisiones Especiales Fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, sin que ello signifique restarle importancia a otros institutos que fortalecen la facultad fiscalizadora sobre los actos del Gobierno. Ambos proyectos coincidían en la necesidad de fortalecer la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados contemplada en el artículo 48 de la Constitución vigente, y solo les separaba el quórum exigido para crear las Comisiones especiales investigadoras. En el proyecto de la Alianza por Chile se establecía que el quórum requerido para crear las comisiones investigadoras era de una cuarta parte de los diputados en ejercicio y en el proyecto de la Concertación se exigía dos quintos de los diputados en ejercicio.

El debate producido en el primer trámite constitucional el senador Larraín manifestó que la modificación propuesta dice relación con la eficacia de la fiscalización que lleva adelante actualmente la Cámara de Diputados, porque en la práctica, las comisiones investigadoras no han dado resultados satisfactorios, "razón por la cual los Diputados prefieren enviar oficios de distinta naturaleza, para recabar información que requieren. Asimismo, valoró la proposición sobre la comparecencia de Ministros de Estado, que podría constituir una práctica sumamente valiosa en materia de control, superando incluso a las comisiones investigadoras que, por exhaustivas que sean, finalmente terminan entregando informes que son votados políticamente por las mayorías de turno[330].

Por lo mismo, planteó que la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional deberá normar la forma de hacer cumplir estas disposiciones, las facultades de las Comisiones Investigadoras, la posibilidad de que éstas deleguen en algunos diputados, acompañados de Ministros de Fe, el cumplimiento de ciertas gestiones y el establecimiento de algunas diligencias previas a la investigación misma para garantizar que las situaciones examinadas no puedan ser distorsionadas. Tal importancia asignó a esta materia, que se mostró partidario de que en la Ley Orgánica se deberá contener un párrafo nuevo que se ocupe de esta facultad de la Cámara de Diputados[331].

El senador Chadwick fue enfático en señalar que "siempre subsistirá el problema de que, al fiscalizar, la Cámara de Diputados, por tratarse de una Corporación de carácter política, se comporte políticamente. La experiencia, indicó, muestra que es virtualmente imposible llevar una investigación o arribar

[330] A los senadores que no fueron diputados ni participaron de comisiones investigadoras, le resulta difícil entender que los informes de las Comisiones Investigadoras sean votados políticamente y no en el mérito de sus conclusiones y proposiciones. El ideal sería, precisamente, que así fuere, pero ello significa desconocer que el control que realizan los diputados y también los senadores (por mucho que lo nieguen), lo hacen desde su propia óptica política y así también se expresan en sus votaciones en las Cámaras.

[331] SENADO DE LA REPUBLICA: *Reformas Constitucionales .....,* pág. 232.

a un determinado resultado sin que se produzca un alineamiento político, y sin que los antecedentes pasen a los medios de comunicación"[332].

En general, existió consenso, no sólo en las críticas al desempeño de las comisiones investigadoras (Viera Gallo, Diez, Silva Cimma, Fernández, Hamilton) sino en el hecho de que ambos proyectos contienen proposiciones análogas respecto de la creación de las comisiones fiscalizadoras, y que la diferencia radica solo en el quórum para formarlas: un tercio en el proyecto de la Alianza y dos quintos en el de la Concertación.[333]

Finalmente la Comisión acordó modificar el número 1) del artículo 48 de la Constitución Política, teniendo presente los siguientes objetivos:[334]

"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 deseen 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 a concurrir. (la facultad fue establecida en el RCD 1994).

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 aquéllas 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.

---

[332] SENADO DE LA REPUBLICA: *Reformas Constitucionales .....,* pág. 234.
[333] SENADO DE LA REPUBLICA: *Reformas Constitucionales .....,* págs. 2323-238.
[334] SENADO DE LA REPUBLICA: *Reformas Constitucionales .....,* págs. 238-239.

9. Del mismo modo, se entiende que la expresión "Gobierno" incluye a las Fuerzas Armadas[335]. 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[336].

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

En la discusión en particular en la Comisión de Constitución, se presentaron varias indicaciones en relación con la fiscalización parlamentaria, entre las cuales cabe mencionar:

1. Del senador Espina para agregar la siguiente letra b) nueva:

"b) citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los Diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. Con todo, un mismo Ministro no podrá ser citado para este efecto más de tres veces dentro de un año calendario, sin previo acuerdo de la mayoría de los diputados en ejercicio. Todo ello, sin perjuicio del derecho que confiere a los Ministros de Estado el artículo37.

El Presidente de la Cámara determinará la sesión a la que deberá concurrir el Ministro citado, la que deberá tener lugar dentro de los quince días siguientes a aquel 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 derechamente vinculadas con la materia objeto de la sesión, y".

2. El Ejecutivo formuló indicación para establecer que los acuerdos sólo harán efectivas las correspondientes "responsabilidades políticas".

3. Una indicación del senador designado Ramón Vega que propone que "En los temas relacionados con las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, sus sesiones tendrán carácter de secreto".

Se hizo presente por parte del senador Espina que debía determinarse con exactitud el ámbito de aplicación de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, a lo cual el senador Prokurica agregó que existen

[335] El senador Juan Hamilton solicitó dejar expresa constancia de este punto. Se tuvo presente, sobre el particular, que ya ha habido, en la práctica, investigaciones que las afectan.

[336] El 5 de mayo de 2010 se creó la Comisión especial investigadora sobre el presunto fraude en el Gobierno Regional de Valparaíso, aprobado por diputados de la Alianza por Chile y de la Concertación. Ver C.I. N° 98, T. II, págs. 403-407.

entidades que son de naturaleza estatal, pero que con diversos argumentos esquivan el control que debe ejercerse sobre ellas[337]. Se pidió dejar constancia que las empresas del Estado creadas por ley pueden ser fiscalizadas por la Cámara de Diputados.

a) Tramitación en el Senado

El Senado, contando con todo el tiempo a su disposición[338], dedicó muchas horas a la discusión en general y en particular del proyecto.

El senador Espina[339] explicó que se agregan dos formas de fiscalización: la que permite citar a un Ministro de Estado, a solicitud de a lo menos un tercio de los Diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas sobre materias vinculadas a su cargo y la que dispone que "Un tercio de los diputados en ejercicio podrá pedir que las conclusiones de la comisión, el debate y los acuerdos de la Sala sean puestos en conocimiento del Gobierno, de los órganos o servicios afectados, de los Tribunales de Justicia, de la Contraloría General de la República y del Consejo de Defensa del Estado. A su juicio se trata de una modificación que, por un lado, fortalece las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados; y por otro, que ello se realice con la debida prudencia para evitar un ejercicio abusivo de tal atribución, que podría el día de mañana distorsionar su verdadero sentido y alcance, cual es la posibilidad de controlar los actos de Gobierno.

El senador Viera-Gallo[340] hizo ver que las comisiones especiales investigadoras en la actualidad carecen de fundamento constitucional y legal, solo se encuentran consideradas en nuestra tradición política, y se puede solicitar su conformación por simple mayoría. Es decir, si el Gobierno cuenta con

---

[337] Al efecto, el senador Prokurica citó los casos de Codelco Chile, del Banco del Estado de Chile y de Televisión Nacional de Chile, que son renuentes a proporcionar los antecedentes que se les solicitan e interponen ante los tribunales demandas civiles de mera certeza para impugnar la aplicación de los artículos 9° y 10 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Ver SENADO DE LA REPUBLICA: *Reformas Constitucionales .....,* págs. 242-243.

[338] No es una cuestión menor, que el Senado acostumbra a darse todo el tiempo que sea necesario para estudiar los proyectos, lo que sería positivo, si también su contraparte legislativa, esto es la Cámara de Diputados, tuviera el mismo derecho. Sin embargo, sea por propia responsabilidad de ésta última o por otras razones de carácter político, la experiencia es exactamente la contraria. En el caso de este proyecto, el Senado ocupó más de cuatro años del plazo total en que se despachó el proyecto, en tanto que la Cámara de Diputados dispuso de no más de ocho meses. Una experiencia no distinta fue la tramitación de la ley N° 20.447.

[339] Boletín de Sesiones del Senado de Chile, sesión 31ª, 3 de septiembre de 2003, págs. 30-31.

[340] SENADO DE LA REPUBLICA: *Reformas Constitucionales .....,* pág. 247

ésta dentro de la Cámara Baja, podría no crear comisión investigadora alguna respecto de sí mismo. Pero aquí se faculta a un tercio de los diputados en ejercicio para tomar tal determinación, con lo cual les damos a dichos organismos fundamento constitucional y legal.

Además, en el inciso segundo de la letra c) del artículo 48 se establece la asistencia obligatoria a tales comisiones de ministros de Estado, funcionarios de la Administración y personal de las empresas públicas, o de aquellas en que el Estado tenga participación mayoritaria, como Televisión Nacional, Codelco, Empresa de Correos de Chile, Enap, etcétera.

Para garantizar el buen funcionamiento de las comisiones, a diferencia de lo que ocurre hoy día, donde existe cierto desprestigio por la forma como han actuado, se estipula que las investigaciones serán confidenciales, no públicas, con lo cual se evita que mañana algún miembro de aquellas divulgue en una conferencia de prensa todo lo ocurrido en su interior. Lo que sí será público -como es lógico- es el acuerdo final de las comisiones, que deberá contener el voto de mayoría y de minoría, el cual deberá debatirse en la Sala.

El senador Prokurica[341] recordó que como diputado, sufrió muchas frustraciones en el desempeño de las Comisiones investigadoras y espera que quede en la historia de la ley la actitud asumida por empresas como Codelco y Televisión Nacional que se niegan a entregar hasta el día de hoy las informaciones requeridas por la Cámara de Diputados. Agregó que aún se ventilan en los tribunales de justicia los denominados "juicios de mera certeza", los que, en la práctica, son producto de una artimaña para no cumplir con las disposiciones constitucionales.

Con respecto a las citaciones a los Ministros de Estado, el senador Sergio Fernández[342] se mostró partidario de limitarlas también en las comisiones investigadoras, por cuanto podría suceder, como ha ocurrido en nuestra historia parlamentaria, que se abuse de la referida disposición y se obligue a la totalidad del Gabinete a asistir continuamente a dichas comisiones. Pero no sólo a este último, sino también a los demás funcionarios de las empresas del Estado.

El senador Silva Cimma[343] planteó que el sistema político en nuestro país sigue siendo presidencialista, y éste entraña un manifiesto desequilibrio en el

---

[341] SENADO DE LA REPUBLICA: *Reformas Constitucionales .....,* pág. 248

[342] No basta con apelar a la prudencia, porque no estamos hablando de la mayoría, sino de que un tercio de los miembros de una comisión investigadora puede disponer la presencia permanente de todos los miembros del Gabinete y de la Administración Pública, lo cual, obviamente, distorsionaría por completo nuestro sistema. SENADO DE LA REPUBLICA: *Reformas Constitucionales .....,* pág. 248.

[343] SENADO DE LA REPUBLICA: *Reformas Constitucionales .....,* pág. 241.

uso de atribuciones, que sólo podría solucionarse por la vía de un cambio del régimen político, sea semiparlamentario o semipresidencial. Reconoció que en la Comisión "no existió un acuerdo ni entre los partidos políticos en Chile, ni mucho menos con el Gobierno, para los efectos de admitir la posibilidad de que el régimen presidencial fuese modificado en parte.

El senador Gazmuri[344] coincidió en que la facultad investigadora con que cuenta la Cámara de Diputados ha sido utilizada de manera bastante inadecuada y que ello tiene que ver con el carácter no reservado del funcionamiento de esa rama del Parlamento y con la presión que ejerce sobre la política contemporánea -no sólo en Chile, sino en todo el mundo- la mediatización de la misma. Señaló que no le cabía duda de que la televisión, en la cultura mediática en que vivimos, tiene una influencia muy significativa y positiva, pues aumenta los niveles de información, pero al mismo tiempo, al sobrevalorar la cultura de la imagen, produce efectos no siempre buenos sobre la política, . La pantalla de algún modo simplifica y esquematiza el debate cívico, y muchas veces banaliza la política.

Por último, señaló que estaba de acuerdo en que la creación de ese tipo de órganos sea requerida y acordada la petición de un tercio de los diputados en ejercicio, porque eso permite a la Oposición tener condiciones efectivas para desarrollar investigaciones relacionadas con los Gobiernos de turno. Pero no considero pertinente que los procedimientos de la comisión, los cuales son muy importantes para su funcionamiento, sean determinados también por una minoría.

El senador Ríos[345] se mostró absolutamente crítico del proyecto, por cuanto, estima que la norma que se plantea elimina toda posibilidad de hacer las cosas bien. Señala que fijar un límite a las citaciones a un mismo ministro habla bastante mal de los diputados, aunque reconozco que ellos no han hecho muchos méritos para que se tenga una opinión distinta**.**

Refiriéndose al mismo tema, el senador Boeninger[346] compartió lo dicho por los senadores Fernández, Gazmuri y Coloma, en el sentido "que no puede tener lugar nuevamente un caso de guerrilla en que una Comisión investigadora -y, en este caso, la minoría- cite indefinidamente no sólo a ministros, sino

[344] SENADO DE LA REPUBLICA: *Reformas Constitucionales .....,* pág. 241.

[345] SENADO DE LA REPUBLICA: *Reformas Constitucionales .....,* pág. 250.

[346] No basta con apelar a la prudencia, porque no estamos hablando de la mayoría, sino de que un tercio de los miembros de una comisión investigadora puede disponer la presencia permanente de todos los miembros del Gabinete y de la Administración Pública, lo cual, obviamente, distorsionaría por completo nuestro sistema. SENADO DE LA REPUBLICA: *Reformas Constitucionales .....,* págs. 250-251.

también a funcionarios, en general. Ésa es una situación que puede ser absolutamente caótica.

El senador Parra[347] señaló que en los últimos 13 años se constituyeron 49 comisiones investigadoras y "casi 50 por ciento de ellas terminaron sin informe o sin presentación de informe a la Sala". Agregó que la labor de esos órganos se halla normalmente revestida de un alto grado de publicidad y de expectación. Resulta claro, del texto de la letra c), que el cometido se deberá cumplir en forma reservada y que necesariamente se concluirá con informes. Si es del caso, deberán ser de mayoría y de minoría.

Durante la discusión del proyecto de reforma especialmente en el Senado, se alzaron voces, algunas de ellas, serias y críticas. Así, el senador Silva Cimma, señaló que pareciera haber consenso en que, en las actuales circunstancias, se vulnera de la manera más categórica la elemental prudencia con que las comisiones investigadoras deben funcionar. Recordó que en la Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República, una norma prescribe que las investigaciones que esta institución realice serán secretas y su informe, público[348].

En términos similares, podemos coincidir con muchas de las críticas afirmaciones que los senadores han hecho sobre el actuar de las comisiones investigadoras, pero no se puede olvidar que se trata de una fiscalización política que busca un cierto grado de equilibrio frente a la desmesurada gravitación del Ejecutivo y que, hay muchos casos de parlamentarios que construyeron su carrera política convirtiéndose en ágiles y famosos fiscales de los errores del Gobierno antes de llegar al Senado o a otras instancias de poder.

El Senado después de casi cinco años de estudio dio su aprobación, en primer trámite constitucional, a la siguiente enmienda en relación con las Comisiones Investigadoras:

"Artículo único. Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República:

21. Sustitúyese el número 1) del artículo 48, por el siguiente:

---

[347] SENADO DE LA REPUBLICA: *Reformas Constitucionales .....,* pág. 252

[348] El senador Silva Cimma agregó que el funcionario a quien se acredite haber divulgado materias contenidas dentro de la investigación, será destituido, pero que no cabe pensar en aplicar esta sanción a los parlamentarios que falten al deber de guardar secreto pero dará lugar a la aplicación del Código de Ética Parlamentaria. SENADO DE LA REPUBLICA: *Reformas Constitucionales .....,* págs. 352.

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

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

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

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

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

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

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

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

No obstante, los Ministros de Estado no podrán ser citados más de tres veces, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión.

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

La investigación de la comisión tendrá carácter reservado. Sus conclusiones darán cuenta de las posiciones de mayoría y de minoría y serán sometidas a consideración de la Sala.

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

En resumen, con las normas aprobadas se dota a la Cámara de Diputados de mejores herramientas para cumplir más efectivamente su función fiscalizadora de los actos del Gobierno; se perfeccionan los preceptos relativos a sus facultades para adoptar acuerdos y de pedir antecedentes al Ejecutivo y los que obligan al Gobierno a contestar, y se consagra la posibilidad de formar comisiones investigadoras especiales, regulando sus atribuciones y asegurando a las minorías políticas la posibilidad de que dichas comisiones se constituyan y trabajen en forma adecuada[349].

b) **Tramitación en la Cámara de Diputados: 2° trámite constitucional**

En el primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados[350] (16.03.05), ésta propuso a la Corporación aprobar en los mismos términos el proyecto despachado por el Senado. En la discusión en general intervinieron diputados de todas las bancadas políticas, quienes unánimemente aprobaron el proyecto y las indicaciones despachadas por el Senado. Los diputados Ceroni, Luksic, Cardemil Aníbal Pérez, Araya, Bustos y Monckeberg[351], estuvieron contestes en la necesidad de aumentar las funciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, porque les preocupaba el detrimento que presentaba la Corporación. El diputado Luksic[352] anunció que se presentarían indicaciones en la Comisión para incorporar la figura de la interpelación de los Ministros de Estado; por su parte, el diputado Cardemil

[349] Para el trabajo de las Cámaras resulta de especial importancia establecer que los Ministros deberán concurrir personalmente a las sesiones especiales que la Cámara de Diputados o el Senado convoquen para informarlos sobre asuntos que, correspondiendo al ámbito de atribuciones de las correspondientes Secretarías de Estado, dichas Cámaras acuerden tratar.

[350] Colocar más antecedentes de este informe 16.03.05

[351] SENADO DE LA REPUBLICA: *Reformas Constitucionales .....,* págs. 254-255.

[352] SENADO DE LA REPUBLICA: *Reformas Constitucionales .....,* pág, 255.

manifestó que le habría gustado haber avanzado más significativamente en materia de fiscalización del Ejecutivo, porque en un régimen democrático la mayoría gobierna y la minoría fiscaliza.

La diputada Pía Guzmán[353] recordó que en el año 2003 se trabajó en la Comisión de Constitución sobre la base de cinco proyectos de ley: dos de Renovación Nacional, uno de la Concertación y dos de la UDI, "con el propósito de aumentar las facultades fiscalizadoras, pero que en definitiva no prosperaron. Reiteró que es importante establecer la obligación de los particulares de comparecer cuando sean citados para entregar informaciones a las comisiones en los casos que tengan relación directa con empresas del Estado.

Indicaciones rechazadas por la Comisión

1. De los diputados Ascencio, Burgos, Luksic y Mora:

"Formar, con el acuerdo de dos quintos de los diputados en ejercicio, comisiones investigadoras destinadas a obtener y reunir información sobre determinados actos del Gobierno o de la Administración del Estado.

Estos mismos cometidos podrán ser encomendados a las comisiones permanentes. Estas comisiones tendrán la competencia que les fijen los acuerdos de la Cámara que decidan su constitución o efectúen el encargo, y ni aún por la unanimidad de sus integrantes podrán extender su cometido al conocimiento de materias que no se encuentren comprendidas en dichos acuerdos.

La competencia de estas comisiones para desarrollar la investigación que les sea encomendada, se extinguirá al vencimiento del plazo que les haya fijado la Cámara para el cumplimiento de su objeto, término que podrá ser ampliado o renovado con el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio, siempre que la comisión haya solicitado la ampliación o renovación antes de su vencimiento.

Los Ministros de Estado, las autoridades públicas y, en general, los funcionarios del Gobierno y de la Administración del Estado, citados por una comisión investigadora o una comisión permanente, según sea el caso, estarán obligados a comparecer y a suministrar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados.

[353] SENADO DE LA REPUBLICA: *Reformas Constitucionales .....,* pág. 253.

En caso de que fuere estrictamente necesario para el resultado de la investigación, por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de la comisión, se podrá citar ante ella o solicitar por escrito el testimonio a personas particulares o requerirles los antecedentes que se estimaren pertinentes.

El informe de la comisión será conocido por la Cámara y sus conclusiones, una vez aprobadas por ella, serán puestas en conocimiento del Gobierno y, si se estimare procedente, de los órganos o servicios afectados, de la Contraloría General de la República, del Ministerio Público, del Consejo de Defensa del Estado o de los tribunales de justicia, para los efectos de adoptar las medidas que se estimaren pertinentes o para el ejercicio de las acciones que correspondieren.

La ley orgánica constitucional relativa al Congreso Nacional regulará en lo demás lo concerniente a la composición, atribuciones y normas de funcionamiento de estas comisiones. Asimismo, establecerá el procedimiento para el cumplimiento de las diligencias y actuaciones que decreten y las sanciones por su infracción, así como las garantías y resguardos que deberán cautelar el debido respecto de las personas que, directa o indirectamente, sean mencionados o aludidos durante la investigación."

2. La del Ejecutivo, idéntica a la indicación anterior, que sólo sustituye la oración "dos quintos de los diputados en ejercicio", por "la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio"[354].

3.De los diputados Pía Guzmán, Lily Pérez y Longton, para agregar en el inciso 2° de la letra c) del artículo 48 propuesto, después de la palabra "mayoritaria", lo siguiente: "y los particulares que contraten de cualquier forma con el Estado o sus empresas".

4. La de los diputados Pía Guzmán y Pablo Galilea para agregar un inciso cuarto: "En el caso que fuere estrictamente necesario para el resultado de la investigación, por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de la comisión, se podrá invitar o solicitar por escrito el testimonio de personas particulares o requerirles los antecedentes que estimaren pertinentes**."**

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

[354] Esta indicación del Ejecutivo eliminaba el quórum propuesto en ambos proyectos y hacía subsistir el principio de mayoría, lo que resultaba inexplicable.

En definitiva, el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados substituye el número 1) del artículo 48 por el siguiente:

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

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

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

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

Además, la Cámara de Diputados suprimió los párrafos tercero, quinto y final de la letra c) propuesta por el Senado[355].

Texto final del artículo 48 (52) de la Constitución

En tercer trámite constitucional, el Senado aprobó la propuesta de la Cámara de Diputados en los mismos términos que ésta lo había despachado.

Por su parte el Ejecutivo formuló observación para intercalar en el nuevo artículo 48, N° 1, letra c), el siguiente inciso tercero: "No obstante, los Ministros de Estado no podrán ser citados más de tres veces a una misma comisión investigadora, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros", que fue aprobado en ambas Cámaras", que fue aprobada por ambas Cámaras.

[355] El párrafo tercero disponía, precisamente, que los Ministros de Estado no podían ser citados más de tres veces a una misma Comisión, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión; el párrafo quinto establecía el carácter reservado de la investigación, y el párrafo final determinaba a qué autoridades debía remitirse el Informe de la Comisión.

No obstante que los diputados destacaron el gran logro que significaba la consagración constitucional de las comisiones investigadoras admitieron que ello obliga a actuar con mucha responsabilidad, porque "cuando se toma la decisión de que una minoría sustancial, pero minoría, pueda conseguir crear comisiones investigadoras, por cierto, es una buena cosa, desde el punto de vista del desarrollo democrático, mas es una obligación actuar con ecuanimidad y de manera rigurosa"[356].

Terminada la tramitación, el texto final es el siguiente:

"Sustitúyese el número 1) del artículo 48, por el siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

[356] SENADO DE LA REPUBLICA: *Reformas Constitucionales, i*ntervención del diputado Jorge Burgos.., pág. 258.

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

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

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

7.2.6. Observaciones críticas a la modificación constitucional.

Entre las observaciones y críticas que se han formulado a la reforma del 2005, en materia de fiscalización, la profesora Luz Bulnes[357] apuntó a que la práctica parlamentaria de citar a los Ministros de Estado para formularle preguntas o para interpelarlos, fue habitual bajo el imperio de la Constitución de 1833, pero la Constitución de 1925 consagró un gobierno presidencial y eliminó todos los elementos que pudieran configurar un régimen parlamentario. Por lo tanto, la modificación que se introdujo en el artículo 37 inciso segundo de la Constitución Política, "se aparta abiertamente del modelo clásico de régimen presidencial y nos acerca más a un régimen semipresidencial o semiparlamentario, y podría interpretarse en el sentido que se le dan atribuciones fiscalizadoras al Senado lo que ni aun en el periodo parlamentario se admitía".

Esta norma debe interpretarse, según Luz Bulnes, en armonía con el artículo 53 inciso final de la Ley Fundamental, que dispone: "El Senado, sus comisiones y sus demás órganos, incluidos los comités parlamentarios si los hubiere no podrán fiscalizar los actos del gobierno ni las entidades que de él dependan, ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización". Si se analizan ambas disposiciones en un sentido armónico y sistemático, la nueva disposición autorizaría una forma de fiscalización por el Senado que sería la obligación de los Ministros de Estado de concurrir cuando sean citados por esta Cámara, pero

[357] BULNES ALDUNATE, Luz: "La reforma constitucional al Congreso Nacional", en *La Constitución Reformada de 2005,* Coordinador Humberto Nogueira Alcalá, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Santiago de Chile, 2005, págs. 268-270.

solamente para informar sobre el ámbito de sus atribuciones. No podría extenderse más allá de la prohibición del artículo 53 inciso final.

Bajo el subtítulo de "Una visión crítica de la reforma", Zuñiga Urbina[358], sostiene que la disposición reformada reduce el objeto del control, a ciertos entes y órganos, funcionarios públicos y el personal de empresas del Estado, que están obligados a comparecer y a suministrar antecedentes en informaciones que se les soliciten; existe un déficit de racionalización en los procedimientos de los nuevos instrumentos de fiscalización; y hace una reserva exagerada a la ley orgánica constitucional en desmedro de la potestad de autonormación reglamentaria de la Cámara de Diputados,

Concluye Zuñiga Urbina reconociendo el avance que significa para el Derecho Constitucional de Chile la incorporación en la Carta Fundamental de los institutos de control parlamentario, lo cual unido a la derogación de la institución de los senadores designados y por derecho propio, confieren una mayor centralidad al Congreso Nacional y afirman la orientación democrática del sistema político chileno.

Una Carta Fundamental -en palabras de Nogueira Alcalá[359]- "sólo genera un orden estable y duradero si es producto del consenso y del debate abierto, reflexivo e informado de la sociedad política y de sus diversos actores políticos y sociales", especialmente si ella constituye una imposición sobre la sociedad, por parte de un régimen de facto. A juicio de este autor, la Constitución también debe establecer un orden jurídico fundamental, dotado de valores y principios básicos, que "solo será duradero y estable en la medida que promueva la unidad e integración de todos los sectores que forman parte de la sociedad chilena".

8.Ley N° 20.447 que adecua la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional a la Reforma Constitucional del 2005

Cuatro días más tarde de haberse promulgado la Ley N° 20.050, que modificó la Constitución Política de 1980, el 30 de agosto de 2005, los diputados Jorge Burgos, Gabriel Ascencio, Patricio Cornejo, Carlos Montes y Alejandro Navarro, presentaron a tramitación en la Cámara de Diputados el proyecto que

[358] ZUÑIGA URBINA, Francisco y VEGA MÉNDEZ, Francisco: "Control político de la Cámara de Diputados en la reforma constitucional", en *La Constitución Reformada de 2005,* Coordinador Humberto Nogueira Alcalá, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Santiago de Chile, 2005, págs. 275-318.

[359] NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto: "La reforma constitucional de 2005", en *Reformas Constitucionales 2005, historia y tramitación,* editado por la Presidencia del Senado, 2006, págs. 423-426.

introduce en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional las adecuaciones necesarias para adaptarla a la ley N° 20.050 (Boletín 3962-07), materia sobre la cual la Secretaría de la Corporación había estado trabajando diligentemente por estimarse que era necesario actuar con celeridad en la nueva situación[360].

Coincidente con lo anterior, el Presidente del Senado presentó el 30 de agosto un proyecto de ley destinado a introducir modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso Nacional que reflejen el contenido y recojan las innovaciones consideradas en las modificaciones de la Constitución.

Los aspectos fundamentales de la moción de los diputados dicen relación con la eliminación de las legislaturas ordinarias y extraordinarias; la transparencia de los actos y resoluciones que se adopten y de los fundamentos y procedimientos que se usen en el ejercicio de la función legislativa; precisión de los informes y antecedentes que sean de naturaleza secreta o reservada; la regulación de las urgencias; modificación de la normativa sobre comisiones mixtas de diputados y senadores; precisiones sobre las votaciones generales y particulares de un proyecto de ley; normas generales sobre las comisiones especiales investigadoras, elevando a rango legal las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Cámara de Diputados[361], y preceptos atinentes a los tratados internacionales.

Respecto de las Comisiones especiales investigadoras se modifican los artículos 53 a 57, referidos a su creación, competencia, integración, plazo de duración, citación de personas, solicitud de antecedentes y derechos de los comparecientes, materias que fueron abordadas en forma general en la reforma constitucional de 2005, que le otorgaron reconocimiento a este instrumento de fiscalización parlamentaria.

---

[360] El Presidente del Senado, Sergio Romero, presente en la primera sesión que celebró la Comisión de Constitución, en primer trámite reglamentario y constitucional, destacó el acuerdo con el Presidente de la Cámara de Diputados, "para lograr una solución armónica sobre el proyecto". Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley N° 20.447*, pág. 28.

[361] Las normas que se proponen corresponden en su mayor parte a las disposiciones contenidas en los artículos 297 al 303 del Reglamento de la Cámara de Diputados que, como lo hemos visto anteriormente, fueron introducidas en la reforma reglamentaria de 1994. No hay, por cierto, modificaciones fundamentales al estatuto jurídico de las Comisiones Investigadoras, que vayan más allá de su reconocimiento constitucional y legal. En el primer trámite constitucional, el Ejecutivo presentó una indicación que tenía por objeto cerrar aún más el estrecho espacio de competencia de las Comisiones, al disponer que "El acuerdo de la Cámara que decida la constitución de una comisión especial investigadora, determinará el o los actos del Gobierno específicos en los que recaerá su cometido". Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley N° 20.447*, págs. 15 y ss.

Durante la discusión del proyecto, se plantearon varias inquietudes referidas a las comisiones investigadoras, una de las cuales fue la interpretación sobre el quórum exigido para la creación de éstas, que algunos estimaban exigible sólo en la solicitud, otros en la votación en la Sala, y quienes creen que los dos quintos se exigen tanto en la solicitud como en la votación, que fue en definitiva el criterio de la Comisión Mixta. El artículo 54 referido a la citación de los Ministros de Estado, funcionarios de la Administración del Estado y otros, fue objeto de una indicación del Ejecutivo para sustituir la disposición, que fue criticada por ser excesivamente detallista.

Asimismo, se formularon indicaciones para agregar un nuevo artículo referido a las personas que no están obligadas a declarar por motivos personales, por razones de secreto o de no autoincriminación; otras indicaciones para exigir un quórum más elevado para recabar el testimonio de particulares o requerirles antecedentes; modificar el artículo que se refiere al respeto de los derechos de las personas citadas a las Comisiones, la obligación de remitir una copia del informe al Presidente de la República. Además, se contemplan otras modificaciones introducidas a los artículos 5° y 9° referidas a los principios de probidad y transparencia y a la solicitud y entrega de informes y antecedentes, la excepcionalidad para el secreto de sesiones, actas y votaciones de las Cámaras.

Durante la discusión, se tocaron otra serie de temas, algunos de los cuales se tradujeron en indicaciones y otros que no pasaron del debate, pero que tienen importancia y vigencia, entre los cuales cabe mencionar: el número de integrantes de la Comisión[362]; la extinción de la competencia por el término del respectivo período legislativo[363]; el quórum para aprobar las citaciones de los Ministros de Estado; los destinatarios de las citaciones, la necesidad de fijar una sanción para el caso de incumplimiento y la forma en que han de citarse los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública; personas facultadas para no comparecer; quórum para citación y petición de antecedentes a particulares[364]; obligaciones del presidente de la Comisión y los derechos de los comparecientes; entrega de documentos reservados o secretos[365];

[362] El inciso 3° del artículo 53 del proyecto establece que "Las comisiones especiales de investigación estarán integradas por el número de miembros que determine el Reglamento de la Cámara de Diputados", no obstante que el artículo 303 dispone que en lo no previsto "las Comisiones investigadoras se regirán por las normas generales aplicables a las Comisiones Permanentes y Especiales de la Cámara de Diputados,

[363] El Ejecutivo propuso su eliminación; pero la Comisión la rechazó por "estimarlo de toda lógica".

[364] El proyecto establecía que se requería la mayoría de los miembros presentes y se eleva a "mayoría de los miembros de la Comisión (art. 55 del proyecto).

[365] El senador Espina señaló que la redacción del artículo 9° establece una limitación al conocimiento de determinados aspectos por el Parlamento, pedro que no le parecía plausible que en una democracia moderna el Parlamento pudiera ser inhibido de conocer ciertas materias relativas a los intereses públicos".

prohibición de fiscalizar parlamentariamente a las municipalidades; que la facultad fiscalizadora sea una atribución solo de la Cámara de Diputados y no de los diputados individualmente considerados; reforzar las atribuciones del Congreso Nacional en cuanto al derecho a requerir información del Ejecutivo[366]; integración de las comisiones investigadoras por sorteo[367]; investigaciones practicadas paralelamente con los tribunales de justicia; obligación de decir la verdad para todas las personas que comparezcan a las comisiones investigadoras y también para los parlamentarios que participen en el cometido; quórum requerido para la filmación y transmisión televisiva de las sesiones que celebren las comisiones especiales investigadoras; incomparecencia, sin justificación de un particular citado ante una comisión especial investigadora, obligación de señalar, de manera explícita y fundada, de las responsabilidades políticas que haya podido establecer la Comisión en sus indagaciones.

En una situación similar a la ya vivida con motivo de la reforma constitucional del 2005, la Cámara de Diputados fue extraordinariamente ágil en el estudio y presentación de dicha iniciativa. El 8 de marzo de 2006 se evacuó el informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, y el 15 del mismo mes el Plenario lo discutió y aprobó en general y en particular. Prácticamente un año después, el 18 de abril de 2007, lo despachó el Senado, quien tramitó la iniciativa en segundo trámite constitucional.

El Senado le introdujo una serie de modificaciones al texto aprobado por la Cámara de Diputados, que no fueron aceptadas por ésta, lo que determinó, que en un trámite poco usual se pidiera a la Comisión de Constitución que emitiera un informe al respecto, antes de que el proyecto pasara ser conocido por una Comisión Mixta[368].

Lo impensado es que a fines de agosto de 2007 se nominaron los integrantes de dicha Comisión, que como es normal, tiene como misión proponer a las Cámaras un texto que permita superar las discrepancias surgidas durante la tramitación de un proyecto de ley, que, por lógica, lo hace en un plazo breve. Sin embargo, respecto de este proyecto de ley, el informe final de la Comisión Mixta se evacuó recién el 11 de noviembre de 2009, más de dos años después de haberse nominado sus integrantes[369].

---

[366] Posición planteada por el senador Gazmuri, que reclama este derecho para ambas Cámaras, porque "es evidente que, en todo lo que corresponde a la función legislativa, el acceso a la información debe ser completo".

[367] Esta indicación del senador Prokurica motivó un interesante debate en la Comisión, que no fue compartida por la mayoría de la Sala. Indicación N° 25 a) para agregar al inciso tercero del artículo 53 la oración "quienes serán elegidos por sorteo."

[368] Ver art. 20 LOCCN; arts. 70 y 71 CPR 1980, y 124 y 125 RCD.

[369] Si cuesta entender la excesiva demora en el despacho de algunos proyectos, no es posible entender que una materia tan importante como ésta, que no solo dice relación con las

Con posterioridad el Presidente de la República formuló observaciones al proyecto aprobado y debió cumplir el último trámite en el Tribunal Constitucional, que emitió su sentencia el 1° de junio de 2010[370]. Finalmente, la ley N° 20.447 fue promulgada y publicada en el Diario Oficial del 3 de julio de 2010.

Los principales tópicos de su normativa, en muchos de los cuales se gestaron las diferencias entre ambas Cámaras, en relación con las Comisiones Especiales Investigadoras, con las materias siguientes, cuyo desarrollo se hará en el capítulo siguiente.

1. Creación, competencia e integración de las Comisiones. Se establece que la Cámara de Diputados podrá crear, a petición de a lo menos dos quintos de sus miembros en ejercicio, comisiones especiales investigadoras con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno (artículo 53).

La competencia estará fijada en los acuerdos de la Cámara que decidan su constitución y ni aun por la unanimidad de sus integrantes podrán extender su cometido al conocimiento de materias no comprendidas en ellos.

2. Las Comisiones estarán integradas por el número de miembros que determine el Reglamento de la Cámara de Diputados y su competencia se extinguirá al término del plazo que les haya fijado la Cámara para el cumplimiento de su cometido, el que podrá ser ampliado o renovado con el voto favorable de la mayoría de los diputados presentes, siempre que la Comisión haya solicitado la ampliación o renovación antes de su vencimiento.

3. Se establece un plazo adicional de quince días, a contar de la última sesión que celebre una Comisión especial investigadora para que acuerde las conclusiones y proposiciones que contendrá el informe a la Sala.

4. Citaciones y comparecencia. Estarán obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que las Comisiones investigadoras estimen indispensables para el cumplimiento de su cometido, los Ministros de Estado (no más de tres veces a una misma Comisión investigadora), los funcionarios de la Administración del Estado y el personal de las empresas

---

facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, sino con materias importantísimas en la tramitación legislativa, no haya logrado aunar la voluntad de ambas corporaciones para despachar el proyecto con la urgencia que es requerido, y además, contemplara materias que no habían sido objeto de discusión, por importantes que ellas fueran.

[370] Sentencia rol 1602, del 1° de junio de 2010. Toda la tramitación de este proyecto de ley puede consultarse en *Historia de la Ley N° 20.447*, Biblioteca del Congreso Nacional,

del Estado o de aquellas en que éste tenga participación mayoritaria (artículo 54).

5. El quórum necesario para extender las citaciones y las solicitudes de antecedentes será de un tercio de los miembros de la Comisión especial investigadora. Las citaciones o peticiones de antecedentes podrán ser extendidas al funcionario directamente o por intermedio del jefe superior del respectivo servicio; y tratándose de las empresas del Estado o de aquellas en que éste tenga participación mayoritaria, la citación se dirigirá a quienes ostenten su representación legal.

6. En el artículo 56 del proyecto se dispone que los comparecientes podrán asistir acompañados de un asesor o letrado con el fin de que les preste asesoría y les proporcione los antecedentes escritos u orales que necesiten para responder a las consultas que se les formulen y que podrán hacer uso del derecho de aclaración o rectificación cuando se sientan ofendidos o injustamente aludidos en el transcurso de una investigación.

7. Se pone de cargo del Presidente de la Comisión la obligación de hacer respetar los derechos de quienes concurran, para que no se les falte el respeto y se salvaguarde el respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y de su familia, el secreto profesional y los demás derechos constitucionales

8. Se establece, además, que los gastos derivados de la comparecencia o de la entrega de los antecedentes pedidos serán abonados con cargo al presupuesto de la Cámara de Diputados, y que la comparecencia constituirá siempre justificación suficiente frente a sus obligaciones laborales, educativas o de otra naturaleza.

9. Estarán obligados a comparecer las personas que tengan la facultad de no declarar por motivos personales, por razones de secreto o por aplicación del principio de no autoincriminación, para dejar constancia de los fundamentos de su negativa.

10. Testimonio de particulares y requerimiento de antecedentes. Solo cuando sea estrictamente necesario para el resultado de la investigación, y contando con el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes (artículo 55).

11. El informe deberá consignar las menciones que indica el Reglamento interno de la Cámara de Diputados y una vez aprobado por el Pleno deberá remitirse una copia al Presidente de la República (artículo 57).

La importancia que tiene para la Cámara de Diputados la dictación de esta ley, en su rol fiscalizador, es que complementa el reconocimiento reglamentario y constitucional que ya poseía, no obstante que, a nuestro juicio, durante su tramitación se perdió la oportunidad de revisar todo el ensamblaje jurídico de las Comisiones Investigadoras, que, a la luz del Derecho Comparado nos dejan en un plano de absoluta minusvalía fiscalizadora, sin que se repare, en la falta de imperio y de atribuciones[371].

Sin embargo, ello no significa que estemos ante un sistema democrático ideal, quedan diversos aspectos que deberán ser analizados en el futuro próximo, especialmente el sistema electoral. El país no puede continuar con un régimen electoral heredado del régimen autoritario militar, que carece de acuerdo y que genera graves reparos de representatividad y legitimidad.

En general, no sólo en el Parlamento sino en los medios políticos y académicos, se valoró el conjunto de reformas que se tradujeron en la Ley N° 20.050. Sin embargo, aún persiste en la impresión en muchos sectores que la Carta Fundamental no alcanza su plena legitimidad y requiere de nuevas y profundas transformaciones.

En lo inmediato, tratándose de las modificaciones introducidas a la Ley Orgánica del Congreso Nacional se hizo necesaria una nueva ley para adecuar las normas de esta última a las nuevas normas de la Constitución. Ello llevará, de nuevo, otros cinco años de tramitación, en un paso más a otras reformas más profundas o, quien dice, a una nueva Constitución.

[371] Por lo demás, y en forma reiterativa, se volvieron a formular en el Senado las críticas al funcionamiento de las Comisiones Investigadoras. Da la impresión que, en general, los parlamentarios sienten temor y desconfianza con avanzar en una reforma profunda de estas Comisiones.

CAPÍTULO CUARTO

REGULACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES ESPECIALES INVESTIGADORAS

INTRODUCCION

Hemos hecho un largo tránsito desde unas breves nociones introductorias del Derecho Parlamentario chileno para desembocar finalmente en las Comisiones especiales investigadoras, cuyo conocimiento teórico nos habría resultado aún más difícil e impenetrable, si no cubríamos primeramente la práctica de las comisiones en estas dos últimas décadas. Lamentablemente, como lo hemos señalado en el capítulo referente a los antecedentes históricos, a pesar de que estos institutos han estado presentes desde siempre en la historia de la Cámara de Diputados, los elementos que tenemos para juzgar lo pasado, nos entregan la angustiosa realidad de unos cuantos datos empíricos y una u otra consideración doctrinal.

Estamos conscientes que nuestro país, heredero del constitucionalismo norteamericano, como así también el resto de los países latinoamericanos, han vivido durante dos siglos bajo los signos del presidencialismo, -excepción hecha del pseudoparlamentarismo de 1891 a 1925- y ahora bajo un hiperpresidencialismo, creado para una abortada prolongación del régimen militar, pero que en los hechos y en el derecho, sigue vigente, y al parecer, de mucho gusto para quienes acceden al poder.

Este presidencialismo requiere necesariamente de reencontrar niveles de equilibrio con el Parlamento. Ha invadido sus facultades legislativas,

transformándose en el gran legislador y ha sumido al Poder Legislativo en una minusvalía no conocida en la historia del país.

En estas circunstancias el control parlamentario, en sus múltiples expresiones debe encontrar un cauce de legitimidad y eficiencia en el ordenamiento jurídico chileno. Vista la experiencia de las interpelaciones y las preguntas, que poco o nada han logrado al respecto, el gran instrumento de fiscalización parlamentaria son las comisiones investigadoras. Es cierto, que ellas han tenido un escaso desarrollo doctrinario y salvo en la tramitación de la reforma constitucional del 2005, no han logrado acaparar una atención privilegiada de los cultores del Derecho Constitucional.

La necesidad entonces de conocer la práctica de las Comisiones investigadoras en estos últimos veinte años, unida a los escasos elementos históricos que de su desarrollo han tenido hasta el año 1973, nos movieron a lograr una base de datos, que contienen el resumen de 108 comisiones creadas entre los años 1990 y 2012, que forma parte de esta tesis. En ella podemos encontrar los antecedentes relacionados con su creación, constitución y desarrollo investigativo, la convocatoria a las audiencias públicas, la asistencia de los comisionados y por último, las conclusiones y proposiciones a que arribaron.

Respecto del trabajo anterior procuraremos hacer un recuento material de las comisiones que se crearon en el período antedicho; los temas principales que abarcaron y en especial, esperamos detenernos en la necesidad de darles una nueva estructura organizativa, reconociendo que ya no bastará una simple modificación reglamentaria al interior de la Cámara de Diputados, porque como muy bien lo ha señalado Zuñiga Urbina, la reforma constitucional del 2005, "somete a congelación de rango y tipo de ley el desarrollo normativo de este instituto de control político parlamentario, ya que existe una reserva de ley orgánica constitucional exorbitada, que incluso comprende "la forma de proteger los derechos de las personas citadas o mencionadas en ellas".

La mirada pública de las comisiones investigadoras, como también de la doctrina, a pesar de que muchos han abogado por su fortalecimiento, y de los propios parlamentarios (senadores y diputados) ha sido crítica. A esta percepción se han sumado los medios de comunicación social, que en oportunidades les han brindado una gran cobertura unida a una censura propia de los intereses que representan.

La crítica se centró, primero, en la falta de reconocimiento jurídico en la legislación constitucional en nuestro país. Sin embargo, como lo hemos visto en el capítulo anterior, primero fueron reconocidas en el Reglamento de la Cámara de Diputados en el año 1994 y posteriormente, en la Constitución Política de la República y en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso

Nacional en 2005. Una segunda crítica se ha centrado en la carencia de resultados concretos de la fiscalización parlamentaria, sin entender que en nuestro ordenamiento interno no existe una fiscalización o control-sanción sino la responsabilidad política difusa que en fondo es una apelación a la opinión pública para que la haga efectiva en la confrontación electoral. No obstante su mediatez, reprobable pero necesaria, muestra casos en que el desarrollo y conclusiones de las comisiones investigadoras se ha traducido a corto plazo en la renuncia de ministros o de ejecutivos, o en la instalación en el consciente colectivo, de abusos o actos de gobierno contrarios al bien común. Bastaría para ello, revisar los antecedentes de las Comisiones que investigaron el Transantiago, el lucro en la educación superior universitaria o el "perdonazo" tributario de la empresa Johnson´s.

También existe un conjunto de comisiones que abortaron su cometido, o que no emitieron sus informes y lo que es peor aún, se crearon, pero no se constituyeron. El documento contiene además, los antecedentes que motivaron la creación de las comisiones, los plazos que se acordaron para cumplir el encargo y el plazo final, que en la mayoría de los casos excedió en demasía al otorgado primitivamente. Está también consignada la asistencia formal (distinta de la real) de los comisionados, que nos ha de llevar al análisis de un punto crítico de estas comisiones: la necesidad de establecer un filtro reglamentario a la creación de las comisiones y a considerar un cambio en la integración de ellas, disminuyendo de 13 a 7 o 5 diputados. No sólo éstas modificaciones sino muchas otras que hagan posible cambiar su eficacia y percepción pública.

Empero, esta mirada hacia el interior de nuestra realidad parlamentaria no se bastará a sí misma, si no consideramos en cada uno de los tópicos que desarrollemos en las páginas siguientes, el Derecho comparado. Por distintas que sean las realidades del parlamentarismo europeo, Alemania, Francia, España, Italia, han logrado contar con un Derecho Parlamentario muy desarrollado en el caso de las Comisiones investigadoras, a pesar de la relación fiduciaria existente entre Parlamento y Gobierno y de que las comisiones investigadoras constituyen un instrumento de uso excepcional. Estados Unidos de Norteamérica nos brinda un ejemplo muy especial: no tiene un reconocimiento constitucional, sino que la fuerza de las comisiones investigadoras radica en los poderes implícitos de sus Cámaras. El caso de las cuentas corrientes secretas de Pinochet descubiertas a propósito de la investigación de una subcomisión del Senado de ese país, es un testimonio elocuente de la fuerza de sus comisiones.

En América Latina, con regímenes presidenciales en la mayoría de los países, se asimilan normas del sistema de fiscalización parlamentaria norteamericana con mucha tipología de España. Respecto del ámbito de competencia, adelantaremos que son todos los asuntos de interés público, que

muchas están dotadas de imperio, con facultades asimilables al Derecho parlamentario europeo, como es el caso de Perú y Uruguay, y, por lógica, muy distintas de la normativa chilena.

Con todos estos antecedentes, intentaremos configurar en el Derecho Constitucional chileno, habida cuenta principal de la costumbre y de las prácticas parlamentarias, la existencia normativa de las comisiones especiales investigadoras.

Primeramente abordaremos la naturaleza jurídica de las comisiones investigadoras, su precariedad normativa-histórica, la negada facultad implícita de las Cámaras, y la publicidad como principio básico de su desarrollo.

Analizaremos las formas que ha revestido su creación a través de proyectos de acuerdo y hoy como solicitudes que deben cumplir un quórum determinado, establecido en favor de la minoría. En un segundo término, entraremos al juego interno de las Comisiones investigadoras, para ver de qué forma se determina su integración y composición, la elección del Presidente, la necesidad de contar con un Plan de Trabajo y la forma en que se adoptarán sus acuerdos.

Parte importante del análisis lo dedicaremos a determinar qué se entiende por actos del gobierno, como objeto de la fiscalización, las limitaciones establecidas en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y la situación de ciertos organismos autónomos; así como la compatibilidad o incompatibilidad de la actividad investigativa de las comisiones y del Poder Judicial.

En materia de comparecencia nos detendremos a considerar el debate a que dio lugar la citación a los Ministros de Estado, funcionarios públicos y funcionarios de empresas con participación mayoritaria del Estado; las sanciones posibles en caso de desacato, los derechos de los comparecientes, la obligación de declarar y decir verdad y el tema más conflictivo que es la situación de los particulares.

Nos parece importante referirnos al tema de la asesoría parlamentaria. Cada día los problemas se complejizan, abarcan elementos técnicos y científicos de no fácil comprensión para los miembros de las comisiones y para la Secretaría, lo que hace necesario que éstas cuenten con personal asesor permanente. Hasta ahora, es cierto, el Departamento de Asesoría Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional ha suplido con mucha eficiencia esta carencia, pero es personal que debe atender los requerimientos de ambas Cámaras y de los parlamentarios individualmente, lo

que hace aún más imprescindible contar con personal experto con dedicación exclusiva en las Comisiones.

Lo mismo podemos decir de la Contraloría General de la República. Las comisiones especiales investigadoras permanentemente están solicitando sus informes, que se distinguen, como regla general, por la seriedad de sus indagaciones y estudios, la riqueza de argumentos y la profundidad de sus conclusiones.

Una última parte, la dedicaremos al análisis del término de la investigación, su posible ampliación y la redacción del informe, materia en la cual poco se ha avanzado en la reglamentación y que marca un momento muy crucial del trabajo de la Comisión, porque raras veces se produce un acuerdo y finalmente prima el principio de la mayoría, no obstante que la presidencia hubiera estado en manos de la minoría.

Finalmente debemos aclarar que aparte de las comisiones investigadoras creadas en el período de 1990 a 2012, existen los llamados "mandatos a comisiones permanentes", que son tantos o más que las comisiones anteriores, pero que por su naturaleza y porque entran a subertir el trabajo normal de estas comisiones rara vez terminan su cometido.

En suma: pensamos que las reformas reglamentarias, legales y constitucionales constituyen un avance efectivo en la configuración de la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, pero que aún quedan muchas materias que deben abordarse con la necesaria urgencia, para lo cual será imprescindible la voluntad de todos los sectores políticos, porque no hay democracia efectiva y Constitución sin el debido control.

1.2. Naturaleza jurídica de las comisiones investigadoras. Teorías

El debate en torno a la naturaleza jurídica de las comisiones investigadoras se ha centrado, en el Derecho comparado, en determinar si la fiscalización es un instrumento para ejercer la función de control del gobierno o si es un instituto destinado a cumplir su función de información e inspección.

Usualmente las Comisiones de investigación parlamentaria, como también las preguntas e interpelaciones, se califican como medios de control político de que dispone el Parlamento. Loewenstein[372] señala a estos instrumentos como un "medio de control específico" y al efecto se refiere al

[372] LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1983, pág. 262.

desarrollo de las Comisiones investigadoras en Estados Unidos, que durante las últimas décadas han adquirido una gran importancia, "menos por las irregularidades que han descubierto, como por la ingrata publicidad que suponen para la administración, a diferencia de Inglaterra, en que están constituidas por "personalidades neutrales y ajenas al Parlamento". Así lo han sostenido autores como García Morillo[373], y Arévalo Gutiérrez[374], se han manifestado todos ellos a favor de incluir a las Comisiones de Investigación entre los medios de control del Ejecutivo al servicio de las Asambleas parlamentarias.

Para los autores que sostienen –como Massó Garrote[375], que el control parlamentario se caracteriza por ser un control político, el agente es el Parlamento y su objeto es la acción del Gobierno y por extensión a toda la Administración pública de la que es responsable. Lo anterior nos lleva a puntualizar la diferencia que existe entre la forma parlamentaria de gobierno, en la relación fiduciaria y la disciplina de partidos el control es prácticamente inexistente; en el sistema presidencial caracterizado por la separación de poderes, no existe responsabilidad política concreta, sino difusa y el control parlamentario desempeña una función innegable de contrapeso, de freno y de fiscalización, que cada vez se torna más difícil por la relación entre la mayoría parlamentaria y el Ejecutivo. Ya se ha dicho anteriormente que el objetivo de las comisiones investigadoras, cuyos resultados no son vinculantes no es otro que fiscalizar la acción del Gobierno, o al menos debilitarlo en sus posiciones, bien porque pueden incidir en el control social o en el control político electoral

Una segunda tesis ubica las Comisiones investigadoras como medios destinados a cumplir funciones de información e inspección, que las hace instrumentales a las demás funciones parlamentarias.

Han sido, precisamente los autores italianos quienes configuran la investigación política parlamentaria como toda actividad de información, de examen, de comprobación, que despliega el Parlamento para informarse[376]. Su fundamento lo encuentran en la necesidad que tienen los Parlamentos de contar con la información necesaria para ejercer las funciones que le encomienden.

---

[373] GARCÍA MORILLO, Joaquín: *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español,* Congreso de los Diputados (ed.), Madrid, 1985, págs. 147 y ss.

[374] ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso: "Reflexiones sobre las comisiones de investigación o encuesta parlamentarias en el ordenamiento constitucional español", en *Revista de las Cortes Generales*, núm.11, Madrid, 1987, págs. 159-192.

[375] MASSO GARROTE, Marcos Francisco: *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el derecho constitucional español,* Congreso de los Diputados (ed.), Madrid, 2001, págs. 51 y ss.

[376] Por lo demás, en Chile, ha sido el argumento esgrimido por el Senado para solicitar antecedentes e informaciones que le hacen traspasar eufemísticamente la prohibición establecida en el art. 53 de la Constitución.

Biscaretti di Ruffia sostiene que el Control continuo del Gobierno lo realizan las Cámaras respecto de su actividad político-administrativa y sobre su actividad financiera, función que cumplen a través de las preguntas, interpelaciones y mociones y encuestas parlamentarias. Con todos estos medios, "las Cámaras pueden conocer las noticias y los datos necesarios para formular sus propios juicios y permitir una plena valorización del comportamiento del Gobierno"[377].

En España, la generalidad de la doctrina califica a los instrumentos parlamentarios como "expresión de la función de control", a pesar de criticarse la voz control como vaga e imprecisa[378].

Una tercera tesis considera la investigación parlamentaria como garantía constitucional.

En su obra El Parlamento, Manzella se aparta de las concepciones anteriores, especialmente de las funciones de dirección, legislación y coordinación que el Parlamento ejecuta a través de las interrogaciones, interpelaciones y encuestas. Así, plantea la función de garantía constitucional, cuyo objeto es "salvaguardar las comisiones de normalidad constitucional en el funcionamiento del Estado", para asegurar el ejercicio efectivo de la soberanía popular. De esta forma y valiéndose de las comisiones de encuesta, que los órganos públicos, constitucionales o cualquier centro de poder económico y social, hagan un ejercicio ilegal de sus propios poderes. Se trata de una función que va más allá del Gobierno y la Administración, y que se hace efectiva sobre el Poder Judicial, los entes territoriales autónomos, las organizaciones privadas y los propios ciudadanos.

Según Manzella, esta función entrega al Parlamento la defensa de la Constitución, como garantía del correcto uso que los órganos estatales deben hacer de sus atribuciones, lo que ciertamente se extiende a un ámbito mayor que el control político del Gobierno o de la función congnoscitiva y de inspección.

En el caso de España, Massó Garrote[379] considera la investigación parlamentaria como un "mecanismo autónomo de inspección e información, distinto del control contenido en las preguntas e interpelaciones. En su juicio, el art. 76 de la Constitución española que permite investigar cualquier asunto de

---

[377] BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: *Derecho Constitucional*, Ed. Tecnos S.A., Madrid, 1973, págs.404y ss.

[378] SANTAOLALLA, Fernando: *El Parlamento y sus instrumentos de información: preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación*, Editorial Edersa, Madrid, 1982, p. 19 y ss.

[379] MASSÓ GARROTE, Marcos Francisco: *"Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho Constitucional Español",* Congreso de los Diputados (ed.), Madrid, 2001, págs. 51 y ss.

interés público, sobrepasa los límites del control del Gobierno, que permite entender que el fundamento de la investigación parlamentaria es una actividad autónoma que cumple la función de garantía constitucional de la soberanía del pueblo. Es una posición que lo acerca a la doctrina italiana y que hace trascender la función parlamentaria de la simple fiscalización o inspección.

Santaolalla señala que la inspección parlamentaria y el control parlamentario no son expresiones sinónimas, porque en su opinión el control es una de las funciones que desarrollan las Cámaras, en tanto que la inspección o información, no es una función parlamentaria propiamente tal sino un "conjunto de instrumentos de conocimiento y fiscalización" que pueden utilizarse en diversas funciones. En este escenario, Santaolalla considera a las encuestas parlamentarias, preguntas e interpelaciones como instrumentos de información o inspección, con finalidades variables, que dependerán de la función a que apliquen. En lo particular, las comisiones de investigación, en opinión de este autor, "no tienen un fundamento único si no plural, que son polivalentes en cuanto instrumentos aptos para el ejercicio de las diversas funciones parlamentarias"[380].

La naturaleza jurídica de las comisiones investigadoras no ha despertado en nuestro país la controversia doctrinaria que se advierte en el Derecho comparado. Al tenor del artículo 52 de la Constitución, las comisiones especiales investigadoras tienen por objeto "reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno" Desde un punto de vista estrictamente semántico tendríamos que concluir que las comisiones investigadoras no hacen o deberían hacer otra cosa que "juntar, agregar, unir, congregar o reclutar" antecedentes para hacer efectiva la fiscalización del Gobierno. La fiscalización, por cierto tiene un significado distinto. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española[381], nos indica que el vocablo debe entenderse como hacer el oficio de fiscal, criticar y traer a juicio las acciones o actos de otro". Y así, en un sentido absolutamente formal, el artículo 52 encarga a las comisiones investigadoras reunir antecedentes, que le permitan criticar y traer a juicio parlamentario los actos del Gobierno, que se traduce en el llamado control político del gobierno.

Bronfman nos plantea que "dentro del derecho constitucional chileno, fiscalizar los actos del gobierno no es sinónimo de ejercer el control de los mismos, pues quien controla debe tener la facultad de anular o dejar sin efecto los actos del sujeto controlado"[382]. Y, como lógica consecuencia, la Cámara de

---

[380] SANTAOLALLA, Fernando: *El Parlamento…..,* págs. 42-43.

[381] DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Madrid 1972, pág. 972.

[382] BRONFMAN VARGAS, Alan: *El Congreso Nacional. Estudio constitucional, legal y reglamentario,* CEAL, Universidad Católica de Valparaíso, 1993, págs.158 y ss.

Diputados al no tener atribuciones sancionatorias sobre los responsables de un determinado acto, no podría ejercer el control de los actos del Gobierno. Bronfman va más allá aun: al reconocer a los tribunales de justicia como los únicos habilitados para controlar los actos del Gobierno[383].

De aceptar esta noción de control-sanción, tan propia del parlamentarismo europeo, no podríamos entender el control del Ejecutivo en los sistemas presidenciales, y menos entender y asignarle algún grado de importancia al papel que juegan la opinión pública, el electorado, los movimientos sociales, y otra serie de organizaciones o entidades en lo que se ha dado el llamar el "control no institucionalizado".

Además, debe tenerse presente que desde la Constitución de 1925, los acuerdos, observaciones o solicitudes de antecedentes que formule la Cámara de Diputados no afectarán la responsabilidad política de los Ministros de Estado" (art. 52, N° 1, inciso final CPR 1980), de forma tal que 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"[384]. De esta manera los eventuales acuerdos u observaciones que la Cámara de Diputados adopte en ejercicio de la "potestad fiscalizadora" (función de control), podrían contener una declaración sobre política general del gobierno, pero en ningún caso afectar la responsabilidad política de los Ministros de Estado. Con ello, instrumentos (en especial la interpelación) de cognición o inspección se diferencian del control político.

1.3. Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados

La Constitución Política de 1925, establece en el artículo 39 que son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados declarar si han o no lugar las acusaciones que diez, a lo menos, de sus miembros formularen en contra de los funcionarios que se indican y en segundo lugar, fiscalizar los actos del Gobierno.

[383] Para Gutenberg Martínez, en la misma línea de Bronfman, controlar es un concepto más determinante que el de fiscalizar, ya que conlleva, además de la facultad de examinar un determinado acto, la de resolver la nulidad si contraviene el orden normativo". MARTÍNEZ OCAMICA, Gutenberg: *Fiscalización Parlamentaria y Comisiones Investigadoras,* Editorial Jurídica de Chile, 1998, pág. 30.

[384] ZUÑIGA URBINA, Francisco y VEGA MÉNDEZ, Francisco: "Control político de la Cámara de Diputados en la reforma constitucional", en *La Constitución Reformada de 2005,* Coordinador Humberto Nogueira Alcalá, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Santiago de Chile, 2005, pág. 309.

Para ejercer esta atribución, la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los Diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se trasmitirán por escrito al Presidente de la República. Los acuerdos u observaciones no afectarán la responsabilidad política de los Ministros y serán contestados por escrito por el Presidente de la República o verbalmente por el Ministro que corresponda.

En términos muy similares la Constitución de 1980, reconoce a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de fiscalizar los actos del Gobierno, sean políticos o administrativos. Las atribuciones de la Cámara de Diputados se trasladan al primer lugar y dejando a la acusación constitucional en el lugar siguiente en el nuevo artículo 48, que, en lo esencial, se conserva igual que la norma del artículo 39 de la Constitución del 25. Recién, con la modificación introducida por la ley N° 20.050, el ahora artículo 52 cambia su estructura y reconoce otros institutos de fiscalización parlamentaria.

En efecto, nuestra Carta Fundamental establece que la Cámara de Diputados tiene la atribución para fiscalizar los actos del Gobierno. El ejercicio de esta facultad se concreta en la adopción de acuerdos o en la formulación de observaciones que se hacen llegar por escrito al Presidente de la República, la citación a los Ministros de Estado para formularle preguntas en relación con materias de su competencia (interpelaciones), crear comisiones especiales investigadoras y declarar si ha no lugar las acusaciones que se formulen en contra de ciertas autoridades.

En lo que nos importa es la determinación que la facultad de crear comisiones especiales investigadoras es una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, porque en la práctica parlamentaria algunas de las otras atribuciones fiscalizadoras que contempla el artículo 52, son también ejercidas o tiene injerencia importante el Senado (actúa como jurado en la acusación constitucional),

Una situación diametralmente distinta ocurre en el Derecho comparado. En efecto, en la mayoría de los países con sistema bicameral, la facultad de crear las comisiones investigadoras es un atributo de ambas Cámaras[385], e incluso se contempla la posibilidad de que se formen comisiones conjuntas[386], y que las comisiones permanentes tengan esta facultad, como es el caso de Estados Unidos En Chile, sólo existe un caso en que frente a un serio problema que sufrió el país, a propósito de las "uvas envenenadas con cianuro", la Cámara de Diputados le solicitó al Senado crear una Comisión investigadora bicameral -Cámara de

[385] El artículo 761. de la Constitución española establece que "El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público."

[386] Cuestión que está contempla a en la legislación de España y Estados Unidos de Norteamérica.

Diputados y Senado-, para abocarse al estudio de esta materia. Sin embargo, el Senado, por oficio N° 361 del 5 de julio de 1990, comunicó a su par que no concurriría a la formación de una Comisión Mixta, por carecer esa Corporación de facultades constitucionales para este efecto[387].

Aunque el Senado no ha llegado al extremo de constituir una comisión investigadora, en los hechos está presente una discusión ya muy antigua, pero que se renueva permanentemente, y dice relación con las actividades fiscalizadoras que desarrolla el Senado, no obstante la imperativa disposición constitucional del artículo 53, inciso final: "El Senado, sus comisiones y sus demás órganos, incluidos los comités parlamentarios, si nos hubiere, no podrán fiscalizar los actos del Gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización.

La doctrina, casi en forma unánime[388] reconoce la extrema facilidad y seguridad con que el Senado traspasa la prohibición constitucional, bajo el pretexto de solicitar antecedentes necesarios para cumplir su labor legislativa. Así, el Senado estableció en el Reglamento ciertas prácticas a través de las cuales ponían en debate asuntos que consideraban de interés público o conveniente. Se cuidó el Senado, no siempre, de adoptar acuerdos que pudieran considerarse fiscalización, pero en forma individual lo practicaban a través de la solicitud de antecedentes sobre actos del Gobierno. Basta leer un Boletín de Sesiones del Senado para darse cuenta de la ilicitud. 9

---

[387] Ver antecedentes en "Comisión Investigadora de las uvas contaminadas con cianuro", T. II, págs. 28-33.

[388] Señala el profesor Jorge Tapia, recordado ex funcionario del Senado, que frente a la norma constitucional que prescribía que la fiscalización era una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, el problema reside en determinar si el Senado podía ejercer o no facultades fiscalizadoras, cuestión que fue planteado reiteradamente, en particular a raíz de reclamos formulados por el Ejecutivo, siempre muy sensible a la crítica proveniente de la cámara Alta. En opinión de Tapia Valdés, en el período de la Constitución de 1925, el Senado "reiteró un criterio que parece realista y correcto. Considerado como cuerpo el Senado no puede ejercer crítica política del gobierno o administración, es decir, fiscalizarlo mediante adopción de sus acuerdos y observaciones transmitidos al Presidente de la República. Por la misma razón, tampoco puede constituir comisiones investigadoras. Sin embargo, es una prerrogativa inherente a la posición del Senado expresar con absoluta libertad su opinión sobre los actos de gobierno, y que esa opinión puede ser acerbamente crítica está reconocido por la circunstancia de que goza de inviolabilidad cuando las manifieste ejerciendo el cargo. El senador está también en su derecho al solicitar al senado se transcriban sus opiniones personales al Presidente de la República. Sin embargo, en la práctica, tanto las comisiones permanentes al emitir informe sobre negocios legislativos cuanto los Comités Parlamentarios al defender las prerrogativas del senado, solían emitir juicios críticos como cuerpo cuy peso político dentro del contexto nacional era resentido por el Ejecutivo. Ver TAPIA VALDÉS, Jorge: "Funciones y atribuciones del Parlamento entre 1960-1990", en *Diagnóstico histórico jurídico del Poder Legislativo en Chile, 1960-1990*, ed. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, 1992, Universidad Católica de Valparaíso, págs. 118-119.

La polémica resurgió a propósito de la modificación que se introdujo en el artículo 37 inciso segundo de la Constitución Política (Ley N° 20.050) que dispone que: "los Ministros deberán concurrir personalmente a las sesiones especiales que la Cámara de Diputados o el Senado convoquen para informarse sobre asuntos que, perteneciendo al ámbito de atribuciones de las correspondientes Secretarías de Estado, acuerden tratar". A juicio de la constitucionalista Luz Bulnes[389] la obligación que se impone a los Ministros de Estado de concurrir personalmente a las sesiones especiales de la Cámara o del Senado se aparta abiertamente del modelo clásico de régimen presidencial y "podría interpretarse en el sentido que se le dan atribuciones fiscalizadoras al Senado lo que ni aun en el período parlamentario se admitía". ,

Agrega que si se analiza esta disposición en relación con el art. 53, inciso final de la Constitución "la nueva disposición autorizaría una forma de fiscalización por el Senado que sería la obligación de los Ministros de Estado de concurrir cuando sean citados por esta Cámara, pero solamente para informar sobre el ámbito de sus atribuciones."

Según el profesor Bronfman la práctica parlamentaria de los últimos veinte años ha desdibujado la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados "dejándola en una suerte de ambigüedad de difícil solución especialmente ante la ausencia de órganos institucionales que delimiten el ejercicio de las funciones parlamentarias y los eventuales conflictos que se puedan suscitar entre las Cámaras legislativas. Reconoce el autor, que el Senado ha realizado veladas de fiscalización mediante la solicitud de información al Gobierno, la citación de los Ministros de Estado a las sesiones de sus Comisiones y a las sesiones especiales de la Sala, para tratar temas de interés públicos no vinculadas necesariamente al proceso legislativo y para ello cita el denominado caso "La Polar", en que incluso se citó al Ministro de Hacienda y se celebró una sesión especial para debatir aspectos sobre el sistema bursátil, bancario y de pensiones de Chile, a propósito del mentado caso. A su vez, la explicación de esta situación ha encontrado varias respuestas, que en su conjunto permiten comprender el fenómeno[390].

---

[389] BULNES ALDUNATE, Luz: "La reforma constitucional al Congreso Nacional", en *La Constitución Reformada de 2005,* Coordinador Humberto Nogueira Alcalá, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Santiago de Chile, 2005, págs. 251-273.

[390] La explicación para esta anómala actuación del Senado, Bronfman cree encontrarla en los siguientes hechos: 1°. La facultad fiscalizadora está necesariamente asociada a la crítica política que puede realizar cualquier persona o sujeto que demuestre interés al respecto; 2°. El Senado y sus miembros disponen de una seria de mecanismos e instrumentos que permiten ir en dicho línea, y que la propia LOCCN le ha entregado a ambas Cámaras, y 3° La integración del Senado por una cantidad no menos de parlamentarios que se han desempeñado como diputados, también se ha considerado una de las causas de estas prácticas parlamentarias de control y fiscalización. BRONFMAN, Alan et al: *Derecho Parlamentario Chileno. Funciones y atribuciones del Congreso Nacional*, Legal Publishing Chile, 2013, págs. 295 y ss.

1.4. Facultades implícitas del Parlamento

No hay autor en Chile o en América Latina, con la excepción posible de Brasil, que no sienta que sus raíces constitucionales no se hayan heredado del constitucionalismo americano. Todos reconocen, además, que la facultad que tiene el Congreso norteamericano, para establecer las comisiones investigadoras no está en la Constitución sino que en las llamadas facultades o poderes implícitos[391].

Sobre esta herencia, los países latinos fueron construyendo también su propia historia. Chile, junto a su independencia y a la dictación de sus primeras constituciones vio nacer un Parlamento que reclamó para sí las facultades inherentes de legislar y controlar. No requirió para establecer las comisiones investigadoras de normas constitucionales ni de leyes especiales que le concedieran facultades para hacerlo. Durante casi dos siglos el Parlamento chileno creó centenares de comisiones investigadoras y se convirtieron en un poderoso instrumento de control del gobierno presidencial que buscaba a todo afán, como finalmente lo consiguió en gran parte con la Constitución de 1980, de sumar facultades legislativas a su ya poderosa fuerza ejecutiva.

En todos esos años, con todas las críticas y observaciones que pueda merecer la práctica de la investigación parlamentaria fue una realidad y jamás hubo un intento legal o constitucional de ponerles atajo. Al contrario, más de una vez fueron el antecedente necesario para los juicios políticos, y para develar a la opinión pública los errores e irregularidades, cuando no más, de los diferentes gobiernos.

Fue la doctrina de nuestros constitucionalistas la que levantó su voz para denunciar su orfandad legal y constitucional[392], pero como lo reconoce Silva Bascuñán "admitida la consistencia de esos reparos, estimamos que ellos no

[391] Históricamente el Congreso norteamericano ha sido el segundo foro parlamentario en realizar encuestas o investigaciones. Esta facultad es anterior a la propia Constitución federal, puesto que ya las Asambleas de las entonces colonias británicas se atribuyeron los instrumentos y privilegios del Parlamento de Westminster. La investigación parlamentaria se la reconoce como un *"implied power"*, que ha permitido que estas encuestas tengan mayor fuerza fiscalizadora que las desarrolladas en países con sistemas parlamentarios de gobierno.

[392] Para el profesor Enrique Navarro Beltrán la práctica de comisiones investigadoras es absolutamente inconstitucional (La Facultad Fiscalizadora de la Cámara de Diputados", en *Revista de Derecho Público*, de la Universidad de Chile, N°49, 1991) y para el profesor José Luis Cea Egaña, la facultad de un órgano ha de estar explícitamente otorgada por la Constitución, que en el caso de las comisiones investigadoras guarda un completo silencio, como lo hace igualmente la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional ("Fiscalización Parlamentaria del Gobierno", en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 20, pág. 12)

conducen a desconocer la validez jurídica de las comisiones parlamentarias investigadoras si se tiene justamente en cuenta que, practicada su formación por largo lapso y con reiteración, no obstante el silencio de la Constitución de 1925, quienes redactaron la de 1980, a pesar de manifestarse adversos a la institución, no se atrevieron a condenarla, en tanto lo hicieron con gran vigor, por ejemplo, cuando, en el inciso final del art. 49, prohibieron la fiscalización al Senado, sus demás órganos, comisiones y comités"[393].

Las primeras comisiones investigadoras tuvieron su origen en el Derecho parlamentario anglosajón ya en el siglo XIV, alcanzando su mayor desarrollo en Estados Unidos de Norteamérica, alentado por su poderoso sistema de separación de poderes y la autonomía que tienen las Cámaras y sus comisiones para el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras.

El profesor José Korzeniak[394] ha dicho que para algunos autores la existencia de los poderes implícitos no pasa de ser una teoría que llevada a ciertos extremos de aplicación, ha sido incluso considerada peligrosa. Sin embargo, sostiene que esta teoría se originó, esencialmente, en algunos desarrollos de la jurisprudencia norteamericana y al efecto cita la sentencia dictada por Marshall, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Un idos de Norteamérica, en el caso "McCullocch vs. Maryland", que en uno de sus párrafos expresa: "… creemos que la sólida interpretación de la Constitución debe permitir a la legislatura nacional esa discreción, respecto de los medios por los cuales serán ejecutados los poderes que le confiere, que permitirá a ese cuerpo desempeñar los elevados poderes que le están asigna dos y en la forma más beneficiosa para el pueblo. Si el fin es legítimo, si está dentro de la Constitución, entonces, todos los medios que son apropiados, que son simplemente adoptados para ese fin, que no están prohibidos, sino que están de acuerdo con el espíritu y la letra de la Constitución, son constitucionales."

Si se aplican estas nociones al tema de las investigaciones parlamentarias, en los países que no están especialmente previstas, se ha razonado así: el Parlamento tiene expresamente conferidos por la Constitución, diversos poderes de legislación y de contralor; para desarrollarlos adecuadamente debe entenderse que "implícitamente" se le ha otorgado –entre otros- el poder de investigar, que vendría a constituir un medio necesario para el cumplimiento de los poderes expresamente conferidos.

---

[393] SILVA BASCUÑÁN, Alejandro: *Tratado de Derecho Constitucional,* Editorial Jurídica de Chile, 1997, T. VI., págs. 112-113.

[394] KORZENIAK, José: *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación y sus Facultades,* Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay, 1998, págs. 84-87.

Andreozzi[395], por su parte, ha dicho que el Poder Legislativo norteamericano tiene poderes de distinta naturaleza: "facultades definidas y detalladas, facultades que están específica o implícitamente delegadas, facultad general amplia conferida por la Constitución y ciertos poderes que son inherentes.

Para este autor las facultades de investigar son implícitas, -tal como lo son también en la nación argentina- y son facultades que han existido "aun antes de que la organización del Estado fuera sistematizada en una Constitución, y que ya en el derecho inglés están claramente reconocidas, siendo ésta una de las razones por la cual no se expresaron en el texto constitucional."

El poder de encuesta por los Parlamentos, en sus orígenes, según Martínez Elipe[396], no tiene su habilitación en una norma constitucional sino que se deriva de la propia soberanía que corresponde a las Cámaras, que gozan de un "*implied power*", como una "facultad inmanente" en las atribuciones de las Asambleas parlamentarias, para el adecuado ejercicio de sus funciones. Reconoce el autor que, al igual que lo acontecido en Chile, su constitucionalización es posterior a su práctica.

Sostenemos, en nuestra modesta opinión, que hasta el año 2005, fecha en la cual las Comisiones especiales investigadoras fueron reconocidas constitucionalmente, la Cámara de Diputados obró respecto de su creación y funcionamiento, en el pleno ejercicio de sus facultades implícitas. Lo contrario, pensar que durante dos siglos se debatieron en el llano de la ilegalidad e inconstitucionalidad es un agravio inmerecido e injusto para la clase política chilena y para nuestra propia historia.

1.5. Clases de comisiones especiales investigadoras en Chile

El Reglamento de la Cámara de Diputados ni la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, contiene una clasificación de las comisiones investigadoras. Sólo encontramos en la mayoría de los textos constitucionales la enumeración de las distintas comisiones que están contempladas en el Reglamento de la Corporación. Una primera aproximación al tema nos hace distinguir entre Comisiones Permanentes y Comisiones Especiales.

---

[395] ANDREOZZI, Manuel: *Facultades implícitas de investigación legislativa y privilegios parlamentarios*, Editorial Ideas, Buenos Aires, 1943.

[396] MARTÍNEZ ELIPE, León: *Fiscalización Política* ……págs. 353 y ss.

Entre éstas últimas, Andrade Geywitz[397], hace una subclasificación, de acuerdo con su origen, entre Comisiones Especiales de origen constitucional (Comisión de Acusación y Comisión Mixta); de un Acuerdo del Congreso (Comisiones Mixtas y Comisión Mixta de Presupuesto); de un Acuerdo de la Cámara de Diputados (comisiones legislativas, de solicitudes particulares y comisiones investigadoras); de origen reglamentario (Comisión de tabla) y de origen legal (Comisiones Unidas y subcomisiones). Por cierto que esta arbitraria clasificación que hace el autor corresponde a la época en que escribió su obra y en la actualidad varias de ellas ya no existen, y las modificaciones al Reglamento y a la LOCCN han creado nuevas Comisiones[398].

Las Comisiones Especiales están definidas en el artículo 1° RCD como "un organismo colegiado creado por acuerdo de la Cámara de Diputados, con la composición y bajo las condiciones que ésta le señale, cuya finalidad es abocarse al estudio de una determinada legislación o a reunir antecedentes sobre una materia específica, debiendo informar a la Sala, en ambos casos, del resultado de su cometido, para obtener un pronunciamiento de ella." Se les reconoce su origen en la Constitución de1833, y la mayoría de la doctrina ha entendido que bajo su figura se crearon las Comisiones investigadoras. Sin embargo, no tenemos ningún antecedente jurídico que lo corrobore. En nuestra opinión, las comisiones investigadoras –que la práctica denomina indistintamente como comisiones especiales investigadoras o simplemente como comisiones investigadoras- siempre tuvieron un sello que las distinguía de las demás. Esta confusión se ha debido a que no existiendo reglamentación alguna sobre su creación y funcionamiento, lo hicieron bajo la normativa de las comisiones especiales, por una parte, y con la posibilidad que en lo normado respecto de éstas, se aplicaran las disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados.

El Reglamento vigente a 1973 disponía que la Cámara podrá nombrar Comisiones especiales, que tendrán la vigencia que se acuerde en el acto de su generación". Además, disponía que en la primera sesión que celebren se constituirán, elegirán un Presidente, fijar días y horas para sus sesiones y adoptar los acuerdos inherentes al desempeño de las funciones para las cuales hubieren sido creadas[399]. En la modificación del Reglamento de la Cámara de Diputados, en el año 1994, se hace una distinción entre Comisiones permanentes, unidas, especiales, mixtas e investigadoras.

---

[397] ANDRADE GEYWITZ, Carlos: *Las Comisiones Parlamentarias en la Cámara de Diputados,* Memoria de Título para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, 1945, págs. 40 y ss.

[398] La ley N° 20.447, que modificó la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional creó dos institutos: El Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y el Comité de Auditoría Parlamentaria

[399] Reglamento de la Cámara de Diputados vigente a 1973. Hasta el día de hoy, -reformas reglamentarias y constitucionales por medio- sigue vigente esta norma.

1.5.1. Comisiones especiales investigadoras y mandato a comisiones permanentes

En la actualidad podemos distinguir, tratándose de las facultades investigadoras, entre las comisiones especiales investigadoras, propiamente tales, reconocidas en el artículo 52, N° 1, letra c) de la Constitución y una anómala situación que se presenta con los mandatos de investigación asignados a las comisiones permanentes. No se trata de una cuestión nueva, sino que, a lo menos, desde el año 1990 se ha venido practicando. Esta situación, la mayoría de las veces, complica el trabajo normal de las comisiones y por ende, éstas prefieren priorizar los proyectos de ley, por sobre los mandatos, que terminan, en un gran porcentaje, archivados en las comisiones.

Con la constitucionalización y legalización de las comisiones especiales investigadoras, se ha empezado a cuestionar la decisión de la Cámara de Diputados de asignar la calidad de investigadoras a las comisiones permanentes, toda vez, que es clara la atribución que se entrega a Corporación para "crear"[400] comisiones. Lo anterior significa que la Sala, aunque cuente con la unanimidad de los diputados, puede adoptar una decisión que vulnere la disposición constitucional.

Además, aun en el supuesto de que por acuerdo de la Sala estas comisiones permanentes puedan desarrollar trabajos de investigación, en nuestra opinión, en ningún caso podrán usar los poderes extraordinarios que corresponde a las comisiones investigadoras, y que le han sido otorgados por la Constitución y la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional.

2. Normativa Jurídica de las Comisiones especiales investigadoras

2.1. Génesis de las comisiones de investigación

2.1.1. Proyectos de acuerdo

Hasta el año 2005, fecha en que se promulgó la reforma constitucional de la Ley N° 20.050, las comisiones investigadoras se creaban a través de un proyecto de acuerdo, que al tenor del Reglamento de la Cámara (art. 113 RCD)

[400] El vocablo crear tiene una serie de significados: producir algo de la nada, establecer, fundar, introducir por vez primera una cosa, …. Diccionario de la Real Academia Española, Edición 1992, Madrid, pág. 592.

deberán ser suscritos por diez diputados a lo más, y presentadas por escrito a la Sala. En un sentido amplio el proyecto de acuerdo tiene por objeto adoptar acuerdos o sugerir observaciones sobre los actos del Gobierno, o bien, obtener un pronunciamiento de la Corporación sobre temas de interés general, tanto nacionales como internacionales.

Estos proyectos de acuerdo se discuten y votan en la segunda parte de las sesiones ordinarias, a contar de la hora de término del Orden del día, y tendrá una duración máxima de 20 minutos. En el Reglamento de 1994 la discusión se hacía en el término de diez minutos, del que usaba, hasta dos Diputados pertenecientes a Comités de distintos Partidos que apoyaban, y hasta dos, en iguales condiciones, que lo impugnaban.

Los proyectos de acuerdo, que deberán ser suscritos por diez diputados a lo más, también tendrán cabida en las sesiones especiales y en las pedidas cuando se refieran a las materias motivo de su convocatoria. Por el solo hecho de ser presentados en sesiones ordinarias, se entenderá que ellos quedan para segunda discusión y se procederá a votarlos en la sesión ordinaria siguiente.

Inciso 4°. Los Diputados autores de un proyecto de acuerdo serán los únicos facultados para proponer adiciones o modificaciones al mismo, hasta antes de su lectura en la Sala; para pedir la suspensión de su tratamiento, conservando su lugar, y para retirarlo de tramitación.[401]

2.1.2. Solicitud de creación

Desde el año 2006 en adelante, la creación de una comisión investigadora se hace por medio de una solicitud que debe ser suscrita por dos quintos de los diputados en ejercicio (normalmente 48 diputados), quórum que se exigirá también para su aprobación en la Sala.

La diferencia entre los dos sistemas de generación de las Comisiones, estriba en la discusión que se genera a su respecto. Los proyectos de acuerdo motivan, al menos, una discusión de 10 o 20 minutos sobre la procedencia y valoración de la comisión propuesta, pero en el nuevo sistema, lo único que

[401] El inciso final del art. 113 RCD dispone: "Si tomada la votación no resulta quórum, ella se repetirá. De resultar ineficaz la nueva votación por aquella causa, se llamará a los Diputados a la sala durante cinco minutos. Transcurrido este tiempo, se repetirá una vez más la votación, y si nuevamente el pronunciamiento de la Sala es ineficaz por falta de quórum, se dará por terminado el tiempo destinado al tratamiento de los proyectos de acuerdo y se votará por última vez en la sesión ordinaria siguiente. De resultar ineficaz la nueva votación por no reunirse el quórum exigido, se dará por rechazada la proposición".

importa es que se cumpla con el quórum de dos quintos exigidos por la Constitución.

Cuando la solicitud no alcanza el quórum requerido en la Sala, sus autores deberán renovarla las veces que estimen necesario, sin que exista un límite a su respecto.

2.1.3. Derecho comparado

En Italia, los parlamentarios individuales, diputados o senadores, pueden proponer por sí solos la constitución de una Comisión de encuesta parlamentaria según el procedimiento previsto para las proposiciones (arts. 140 RCI y 162.1 RSI). Es frecuente la creación de comisiones a través de una ley (art.82, de la constitución Italiana) y otras que tienen origen legislativo. Se ha dicho que la creación de comisiones por ley tienen por objeto garantizar los derechos de los ciudadanos investigados que pudieran verse afectados por la actividad de la comisión de investigación.

En Francia, los parlamentarios individuales pueden ejercer aisladamente la iniciativa siguiendo el procedimiento de la presentación de propuestas de resolución (arts. 140 RAN y 11.1 RSF). Las comisiones se crean por resolución de la Cámara y excepcionalmente lo ha sido a través de una ley.

En Alemania, el Bundestaq, a requerimiento de una cuarta parte de sus miembros debe constituir una comisión investigadora, esto es, una minoría, pero al igual que en la mayoría de los países, incluido Chile, el resto del funcionamiento o desarrollo d la Comisión queda sujeta a lo que disponga la mayoría de la comisión.

En Perú, las comisiones investigadoras se forman mediante mociones de orden del día, que pueden ser presentadas por cualquier congresista. La petición se somete a debate y el Pleno puede aprobar la conformación de la comisión o bien otorgar esta facultad a una comisión ordinaria. La aprobación requiere el voto del 35 por ciento de los miembros, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 88, Reglamento del Congreso de la República de Perú.[402].

En el caso de Uruguay las Comisiones de Investigación pueden ser designadas por resolución de cada una de las Cámaras o de la Comisión

[402] FORNO FLÓREZ, Giovanni: *Manual de Comisiones*, Oficialía Mayor, Congreso de la República del Perú, 2012, pág. 48.

Permanente (arts. 120 y 132 de la Constitución). La designación de las Comisiones de Investigación debe ser precedida del nombramiento de una Comisión Preinvestigadora, cuya integración será determinada por el Presidente del Cuerpo de que se trate, cuidando que estén representados, en lo posible, todos los partidos políticos que integran el Cuerpo. El o los legisladores que hayan solicitado la investigación expondrán ante la Comisión Preinvestigadora el fundamento de su petición y articularán las denuncias que le den mérito. Ësta en un plazo de cuarenta y ocho horas, informará sobre la entidad de la denuncia, la seriedad de su origen y la oportunidad y procedencia de la investigación[403].
Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en Brasil[404] son agencias temporales instituidas por solicitud de, por lo menos, un tercio de los congresistas en la respectiva Cámara, con la finalidad de investigar hechos determinados, dentro de los límites de la competencia y del contenido del Poder Legislativo.

En Brasil las actividades parlamentarias vienen siendo ejercidas desde la primera República (1889) y, por lo tanto, mucho antes de la consolidación legal en 1934.

El caso de España nos presenta un acto complejo que se perfecciona a través de varias fases sucesivas: propuesta o iniciativa de creación, declaración de admisibilidad por la mesa y, finalmente, la correspondiente votación de la Cámara que determinará, en caso de voto afirmativo de la mayoría, la constitución de la Comisión.

El Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que la solicitud de creación de una comisión de investigación le pertenece al Gobierno, la Mesa, dos grupos parlamentarios, o la quinta parte de los Diputados (arts. 52.1 RCD)[405] que se restringe en este caso a los "grupos más numerosos, es decir, al grupo

[403] KORZENIAK, José: *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación y sus Facultades,* Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay, 1998, págs. 140-141.

[404] CALCAGNOTTO, Gilberto: "Comisiones Parlamentarias de Investigación en Brasil y Alemania. semejanza y diferencias", en *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil* (Mariana Llanos y Ana María Mustapic, Compiladoras), Fundación Konrad Adenauer, Mendoza, Argentina, 2006, págs. 191-215.

[405] Resulta muy difícil pensar que la Mesa del Congreso de Diputados de España esté dispuesta a crear una comisión para investigar al Gobierno de la mayoría que representa, y más aún que la solicitud la haga el propio Gobierno, salvo, lógicamente, como lo señala Torres Bonet que puedan servir para esclarecer hechos o adquirir información con medios que el Gobierno carece, o para que el Gobierno, con el propósito de conseguir una mayor transparencia en su gestión, pueda presentar, en interés propio, una determinada imagen a la opinión pública, o para que la comisión investigue "hechos acaecidos durante el mandato de un Ejecutivo anterior, previsiblemente de distinto color político". Ver TORRES BONET, María: *Las comisiones de investigación, instrumentos de control del gobierno*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1999, págs. 182-183.

mayoritario, y al primer grupo de la oposición, pues sólo estos reúnen el suficiente número de miembros para ejercer por sí solos esta iniciativa"[406]. En el Senado la iniciativa se concede a veinticinco senadores que no pertenezca al mismo grupo parlamentario.

Una vez presentada la propuesta, la Mesa de la Cámara (175.1 RS, 194.1 RCD) deberá pronunciará sobre la admisibilidad de la proposiciones, que podrá ser un control sustantivo de su contenido o un control meramente formal de aquélla. En todo caso, la Mesa tiene un cometido eminentemente jurídico y no de carácter político.

La doctrina ha entendido que aun cuando el objeto de la Comisión sea de interés público, la Mesa puede rechazarlas por razones de competencia. En el caso que así sucediera, existe un procedimiento para pedir la reconsideración de la misma, que debe ser solicitada por los proponentes de la creación de la solicitud y aún puede llegar al Tribunal Constitucional a través del Recurso de amparo directo contra actos parlamentarios no legislativos, previsto en el art. 42 LOTC[407]

En España el pleno del Congreso "a propuesta del gobierno, de la mesa de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público". Esta comisión entonces debe su creación a una decisión específica del pleno de la Cámara, que adoptará por la mayoría de los diputados.

---

[406] Dada la relación existente entre el grupo mayoritario y el Gobierno en el sistema parlamentario, se hace muy difícil pensar en la disposición a constituir una investigación que lo fiscalice. De ahí que son escasas las comisiones investigadoras que se creen. Además, habitualmente el grupo mayoritario presta su apoyo al Gobierno y difícilmente estará interesado en la constitución de un órgano de encuesta que los fiscalice.
Durante la II Legislatura (1982-1986) se crearon tres comisiones de investigación: La Comisión de Investigación de la evolución y situación del Grupo Rumasa, la Comisión de Investigación de catástrofes aéreas ocurridas en las inmediaciones del Aeropuerto de Barajas los días 27 de noviembre y 8 de diciembre de 1983 y la Comisión de Investigación para la financiación de los partidos políticos y otros extremos.

En la III Legislatura (1986-1989) el Congreso de los Diputados aprobó la creación de una única Comisión de Investigación sobre Incompatibilidades y Tráfico de Influencias. Y en la IV Legislatura (1989-1993) se crearon dos Comisiones de Investigación. La primera de ellas fue la Comisión de Investigación para esclarecer las irregularidades que se produjeron durante el proceso electoral del 29 de octubre de 1989. Durante la V Legislatura (1993-19969 fueron tres las Comisiones de Investigación que se crearon.

[407] **"**Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes".

A juicio de la doctrina existe una reticencia en el ordenamiento Español a crear comisiones investigadoras, pues además de exigir quórums considerables para la mera presentación, ésta no lleva consigo la constitución obligaría de dicho orden. Distinta la situación de otros países donde la constitución de la comisión es obligatoria cuando la propuesta viene de minorías cualificadas, como son los casos de Alemania, Austria y Portugal. En Francia e Italia se exige la mayoría, pero compensada con la iniciativa individual en la propuesta de creación y el segundo modelo se presenta en Alemania, Austria y Portugal, donde se permite la creación de comisiones investigadoras por solicitud de minorías cualificadas, si bien la propuesta de creación queda vedada a los parlamentarios individuales. Lo que se busca es el equilibrio entre las mayorías y minorías en orden a la propuesta y creación de órganos parlamentarios, aunque no es fácil porque generalmente se desequilibra normativamente a favor de la mayoría.

Se ha constatado que la constitución de la comisión investigadora depende en último término de la voluntad de la mayoría parlamentaria que sostiene el gobierno y que, en casos de mayorías claras en el parlamento, impedirá la creación de órganos de encuesta que puedan perjudicarles. . Al estar la mayoría vinculada al Gobierno, carece de significación las afirmaciones de que el parlamento, como tal, controle el gobierno.

Para Torres Bonet la creación de comisiones investigadoras por minorías apuntan hacia el peligro que puede suponer su uso reiterado y en ocasiones irresponsable, por lo cual podría restringirse su ejercicio limitando su ejercicio por unos mismos proponentes a una sola ocasión en cada período de sesiones. Además, es cierto que permitir a las minorías la creación de CI, supone imponer a la mayoría la investigación de asuntos que les resulta incomodos, incluso de situaciones de mayoría absoluta. Sin embargo, es claro que una vez constituida la Comisión la mayoría adoptará las medidas en su seno.

El acuerdo de creación es el instrumento clave para determinar el objeto de la comisión investigadora porque contendrá el objeto de la comisión, el plazo para cumplir su encargo y otras consideraciones. Lo más importante, sin duda, es la determinación del objeto de la Comisión, que deberá queda establecido en forma clara en el Plan de Trabajo que se de la comisión.

2.2. Composición e integración de la comisión investigadora

Como se ha señalado en páginas anteriores, hasta el año 2006 las Comisiones especiales investigadoras se creaban e integraban conforme a las disposiciones aplicables a las Comisiones Especiales. De esta forma, la composición quedaba entregada a la decisión de la Sala al momento de su generación (art. 229 RCD). Por ello es posible encontrar Comisiones que se constituyeron en la Legislatura de 1990-1994, que estaban integradas por un número par de diputados de gobierno y de oposición. Pero, en general, las comisiones se integraban con trece diputados que corresponde al número de integrantes de las comisiones permanentes de la Cámara.

Al no existir ninguna norma reglamentaria específica debe aplicarse el art. 303 RCD que dispone: "En lo no previsto especialmente en este párrafo, las Comisiones Investigadoras se regirán por las normas generales aplicables a las Comisiones Permanentes y Especiales de la Cámara de Diputados."

Ahora bien, el art. 213 RCD establece que los partidos políticos que formen parte de la Cámara "estarán representados en cada Comisión por un número proporcional al de Diputados con que cuenten, lo que se determinará según un coeficiente fijo resultante de dividir el total de los cargos de todas las Comisiones por el número de diputados de la Corporación; éste coeficiente se multiplicará por el número de Diputados de cada Partido Político y ese resultado señalará los cargos que le correspondan." En otras palabras, la composición de las Comisiones debe representar a los Partidos Políticos (Comités Parlamentarios) en proporción a su importancia numérica

El Reglamento establece que los miembros de las Comisiones serán elegidos por la Cámara a propuesta de la Mesa, lo que equivale generalmente a las proposiciones que hacen los respectivos Comités Parlamentarios. Sólo excepcionalmente, en el caso de las Comisiones investigadoras cuando un Comité ha demorado o persistido en no designar sus representantes, el Presidente procede a su designación, habida cuenta que en cualquier momento pueden los diputados pueden ser reemplazados por otros de su misma bancada.

Vista la aplicación de los principios de proporcionalidad y de mayoría en las Comisiones, las minorías que buscan ejercer la fiscalización de los actos del Gobierno en las comisiones investigadoras generalmente verán frustrados sus intentos, salvo que sean el número que quiebra e virtual empate entre Gobierno y Oposición.

Un tema que está absolutamente relacionado con la composición e integración de las comisiones investigadoras dice relación con la asistencia. El estudio que hemos hecho sobre las comisiones investigadoras constituidas entre los años 1990 y 2012 nos arrojan datos que son muy preocupantes. Promediada la asistencia de 108 comisiones, se registra un porcentaje de inasistencia del 52,29 por ciento y una asistencia formal del 47,71 por ciento[408]. Los antecedentes pueden consultarse en el Tomo II de esta tesis.

Creemos que la integración de las Comisiones investigadoras con un número alto de diputados, unido a ello el número de comisiones permanentes y especiales, las obligaciones de permanencia en la Sala y otras múltiples obligaciones políticas que deben cumplir los diputados, hacen absolutamente inviable una plena y efectiva participación, todo lo cual se refleja en los índices de asistencia, que amplificados por la televisión y los medios de comunicación social, muestran salas relativamente vacías.

Asimismo, es nuestro convencimiento que se debe reducir la composición de las comisiones investigadoras a un número no superior de cinco o siete diputados, que refleja la asistencia real que hoy se tiene en las comisiones.

2.3. Atribuciones de las Comisiones investigadoras

El objetivo de las Comisiones investigadoras es la fiscalización de la actuación del Gobierno, para lo cual el ordenamiento jurídico le asigna un conjunto de facultades que le permitan recabar la información sobre el asunto investigado, presupuesto básico para elaborar el informe final que debe presentarse al Plenario. Fundamentalmente estas atribuciones están consignadas en la Constitución, en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y en el Reglamento de la Cámara de Diputados, amén de otras leyes específicas[409], que, a pesar de su aparente amplitud, las facultades son absolutamente limitadas.

Fundamentalmente las facultades de estas comisiones suelen clasificarse en dos grandes grupos: los poderes de requerir la presencia de determinadas personas y de reclamar documentos y materiales relacionadas con el asunto a investigar, que pueden resumirse en la fórmula del Congreso de los Estados

[408] Al hablar de asistencia formal nos referimos a la que queda registrada en las actas de la Comisión, que puede significar que el comisionado solo haya estado presen te en la sesión por algunos minutos; en cambio, por asistencia real entendemos la participación activa y permanente del diputado durante toda la sesión.

[409] En algunas legislaciones, como la italiana, a las comisiones investigadoras se les conceden las mismas facultades de que dispone la autoridad judicial.

Unidos de Norteamérica: "*the power to send por persons, papers and records"*.[410]

El marco constitucional en nuestro país lo dispone el artículo 52, número 1), letra c), inciso segundo: "Las comisiones investigadoras, a petición de un tercio de sus miembros, podrán despachar citaciones y solicitar antecedentes. Los Ministros de Estado, los demás funcionarios de la Administración y el personal de las empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria, que sean citados por estas comisiones, estarán obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que se les soliciten".

Por su parte, los artículos 9°, 9° A y 54 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional desarrollan el precepto constitucional. Lo propio hacen las normas contempladas en el Título III del Reglamento de la Cámara de Diputados[411], y las disposiciones aplicables a las comisiones en general.

La mayoría de las legislaciones contienen regulaciones que reconocen a las Comisiones investigadoras la potestad de requerir la comparecencia de ciertos sujetos, bajo apercibimiento de recibir sanciones, incluso de carácter penal, por el incumplimiento del deber impuesto[412].

En Brasil, una vez instalada la comisión parlamentaria de investigación acumula poderes relevantes de carácter judicial, como romper el secreto

---

[410] En Estados Unidos, la Corte Suprema, en el caso McGrain v. Daugherty, en 1927, estableció por primera vez la facultad del poder legislativo para citar a testigos, bajo apercibimiento de arresto, para deponer ante sus comisiones. Por su parte, en Eastland v. United States Servicemen's Fund, de 1975, la Corte concluyó que las citaciones del Congreso son equivalentes a las existentes en el procedimiento judicial en materia de cumplimiento y medidas compulsivas. Véase KAISER FREDERICK M. y otros: *"Congressional Oversight Manual*". Congressional Research Service. 6 de Enero de 2011. Disponible en: http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL30240.

[411] Los reglamentos parlamentarios constituyen el derecho procesal interno de las Comisiones de investigación. Véase TORRES BONET, María: *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, págs. 271 y ss.

[412] El Reglamento del Congreso del Perú, dispone en el artículo 88 que las Comisiones de Investigación pueden utilizar los siguientes apremios: solicitar que sea conducido por la fuerza pública, cuando el citado no comparezca el día y hora señalados o se resiste a exhibir o hacer entrega de documentos que tiene en su poder y son necesarios para el esclarecimiento de los hechos investigados; solicitar que se autorice el allanamiento de los domicilios y locales, para practicar incautación de libros, archivos, documentos y registros que guarden relación con el objeto de la investigación. Las solicitudes para que se practiquen los apremios serán presentadas ante el Juez Especializado en lo Penal, el mismo que accederá a la petición y ordenará que se realice por el mérito de la solicitud en el primer caso y previa evaluación de los argumentos presentados por la Comisión de Investigación en el segundo caso.

bancario y fiscal y la de datos telefónicos, y entre otros: autonomía formal de la para elegir su Presidente (quien designa al Relator); requerimiento de servicios y equipamientos de cualquier órgano público, inclusive de la autoridad policial; realización de auditorías en cualquier órgano o entidad de la administración pública; interrogatorio a testigos, inclusive autoridades federales, provinciales y municipales, así como el tratamiento coercitivo de testigos injustamente obstinados; realización de diligencias fuera del territorio nacional; órdenes de búsquedas y aprehensión de documentos por la autoridad policial; orden de prisión; realización de sesiones públicas, reservadas y secretas[413].

2.3.1. Personas obligadas a comparecer

a.) Ministros de Estado

De acuerdo a nuestra Carta Fundamental, los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado y son nombrados y removidos a entera voluntad del Jefe de Estado. Como tal, los acuerdos, observaciones o solicitudes de antecedentes que efectúe la Cámara de Diputados en el ejercicio de su función fiscalizadora no afectarán la responsabilidad política de los Ministros de Estado, disposición que fue consagrada en la Constitución de 1925 y ratificada en la Carta de 1980.

La Constitución dispone que para citar a un Ministro de Estado y solicitarle antecedentes la Comisión investigadora requiere del acuerdo de un tercio de sus miembros, cuyo quórum se incrementa en el evento que la Comisión pretenda citarle por más de tres veces. En este último caso, el quórum requerido es la mayoría absoluta de sus miembros.

b.) Funcionarios de la administración del Estado

La Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, establece en el artículo 1º, inciso segundo, que la Administración del Estado está integrada por los ministerios; las intendencias;

[413] CALCAGNOTTO, Gilberto: "Comisiones Parlamentarias de Investigación en Brasil y Alemania", en *El Control Parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Fundación Konrad Adenauer, Mendoza, Argentina, 2006, págs.194-196.

las gobernaciones; los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa; la Contraloría General de la República; el Banco Central; las Fuerzas Armadas; las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública; los Gobiernos Regionales; las Municipalidades; y, las empresas públicas creadas por ley[414].

Adicionalmente, la Carta Fundamental atribuye este deber de comparecencia al personal de las empresas del Estado o de aquellas en que éste tenga participación mayoritaria. La norma constitucional, como puede observarse, tiene mayor amplitud que la contemplada en la Ley sobre Bases de Administración del Estado, en la cual se consideran formando parte de la administración sólo a las empresas públicas creadas por ley; en cambio, por mandato constitucional pueden ser citados y están obligados a comparecer a las Comisiones de investigación el personal de cualquier empresa en que el Estado pueda tener participación mayoritaria en la propiedad de la misma[415].

2.3.2. Solicitud de antecedentes e información: artículos 9° y 9° A de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

La norma constitucional establecida en el artículo 52, número 1, letra c), es perentoria respecto de la obligación que pesa sobre el personal de las empresas del Estado y de aquellas en que éste tenga participación mayoritaria, de comparecer y suministrar los antecedentes y las informaciones que les solicite una Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados. No obstante los dictámenes y sanciones aplicados por la Contraloría General de la República, empresas como la Corporación Nacional del Cobre, Televisión Nacional de Chile o el Banco del Estado, se negaron durante muchos años a proporcionar la información solicitada por la Cámara de Diputados[416].

---

[414] El profesor Fernández[414] estima que lo obrado por la Ley de Bases, al incluir órganos constitucionalmente autónomos dentro de la Administración Pública, constituye una actuación inconstitucional, pues lesiona la autonomía que la Carta Fundamental asegura a los órganos tipificados con tal rasgo de independencia orgánica, funcional y procesal. Ver FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Miguel Ángel: "Improcedencia de la fiscalización parlamentaria y otras consecuencias respecto de los órganos constitucionalmente autónomos", *Revista de Derecho Público*, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, vol. 65, 2003, pp. 217-232

[415] El artículo 19, Nº 21, inciso segundo, de la Constitución Política de la República, dispone que "El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado;".

416 Al efecto, véanse dictámenes de la Contraloría General de la República Nos. 27.729 de 1991; 3.529, 3.724, 26.126 y 28.091 de 1992; 26.088 y 27.951 de 1993; 3.456, 16.164, 20.108 y 28.226 de 1994.

El artículo 9° de la LOCCN, antes de la modificación introducida por la Ley N° 20.447, establecía la obligación de los organismos de la Administración del Estado a proporcionar los informes y antecedentes específicos que les fueran solicitados por las Cámaras o por los organismos internos autorizados por sus respectivos reglamentos, con excepción de aquellos que por expresa disposición de la ley tuvieran el carácter de secretos o reservados. Por su parte, el artículo 10 de dicho cuerpo legal responsabilizaba al jefe superior del respectivo organismo de la Administración del Estado del cumplimiento de ese deber, sancionándole con multa en caso de una infracción, previo procedimiento administrativo por parte de la Contraloría General de la República.

Diversas empresas del Estado se negaron a cumplir con las solicitudes de información fundadas en el citado artículo 9°, sosteniendo que conforme a sus respectivos estatutos orgánicos, las referidas empresas públicas están sujetas a la fiscalización exclusiva de organismos técnicos y especializados como son las superintendencias, encontrándose excluidas de las reglas generales de la Administración del Estado salvo que se las mencione expresamente[417]. De este modo, no les resultaría aplicable al artículo 9° de la Ley Orgánica del Congreso Nacional, toda vez que su ámbito de aplicación se extendería genéricamente sobre los órganos de la Administración del Estado, pero no de manera específica respecto de las empresas del Estado.

Algunas de estas empresas públicas interpusieron acciones de mera certeza con el fin de que los tribunales resolvieran el conflicto y determinaran si ellas se encontraban o no obligadas a cumplir dichas solicitudes de información. El Consejo de Defensa del Estado, en representación legal del Congreso Nacional y la Contraloría General de la República, señaló que las disposiciones de sus respectivas leyes orgánicas no permitirían eximir a estas empresas de los artículos 9° y 10 de la citada Ley Orgánica, atendido que el objetivo de estas disposiciones no sería regular al sector público, sino establecer las atribuciones del Congreso Nacional considerado como un Poder del Estado distinto del Ejecutivo. Además, sostuvo que las reglas de exención contenidas en las

417 Los artículos 1° y 2° del Decreto Ley N° 2.079 ("Ley del Banco del Estado"), disponen que: "El Banco del Estado de Chile es una empresa autónoma del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida, sometida exclusivamente a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, que se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda"; y "El Banco se regirá preferentemente por las normas de esta Ley Orgánica, y, en lo no previsto en ella, por la legislación aplicable a las empresas bancarias y demás disposiciones que rijan para el sector privado. No le serán aplicables, por tanto, las normas generales o especiales relativas al sector público, salvo que ellas dispongan de modo expreso que han de afectar al Banco del Estado de Chile". Tratándose de la Corporación Nacional del Cobre y Televisión Nacional de Chile, su negativa se sustentó en similares disposiciones contenidas en los artículos 25 del Decreto Ley N°1.350 y 33 a 35 de la Ley N°19.132

respectivas leyes orgánicas de las empresas públicas, sólo dirían relación con el régimen de relaciones con terceros, y por tanto, no permitirían excluirlas de las normas generales de la Administración del Estado.

La Corte Suprema en sentencia recaída en el juicio ordinario sobre declaración de mera certeza caratulado "Banco Estado con Fisco"[418], respaldó la interpretación de la Contraloría General de la República, al resolver que dicha empresa pública, como integrante de la Administración del Estado, se encuentra obligada a proporcionar la información solicitada por las Cámaras.

Si bien es cierto que los arts. 9° y 9° A de la LOCCN no se refieren específicamente a las Comisiones investigadoras, tienen gran importancia ya que regulan el alcance y forma en que se debe entregar la información y antecedentes que soliciten las Cámaras para el ejercicio de sus funciones. Estas disposiciones fueron modificadas por la ley N° 20.447, generando una intensa discusión en sus diversos trámites reglamentarios y constitucionales, que determinaron que el Tribunal Constitucional declarara inconstitucionales el inciso final del nuevo artículo 9° y 10 del proyecto.

En esa reforma existió especial preocupación en regular esta materia, de manera que comprendiera todas las hipótesis que habían generado interpretaciones diversas. La reforma del artículo 9º precisó que, además de los organismos de la Administración del Estado, están obligadas a proporcionar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados por las comisiones o los parlamentarios debidamente individualizados en sesión de Sala, o de Comisión, todas las entidades en que el Estado participe o tenga representación en virtud de una ley que lo autoriza, que no formen parte de su administración y no desarrollen actividades empresariales[419].

Se exceptúa de la obligación de informar al Parlamento a los órganos de la Administración del Estado que ejerzan potestades fiscalizadoras, respecto de los documentos y antecedentes que contengan información cuya revelación, aún de manera reservada o secreta, afecte o pueda afectar el desarrollo de una investigación en curso.

---

[418] CORTE SUPREMA, 28 de mayo de 2009, rol N° 6585/2007. Disponible en http://www.pjud.cl/modulos/BusqCausas/BCA_estado_causa_nuevo.php

[419] Esta norma permite que se requiera información a todas las entidades privadas que coadyuvan a la satisfacción de necesidades públicas, como son las corporaciones y fundaciones que el Estado constituye. En esta situación se encuentran, por ejemplo, la Corporación Nacional Forestal, el Centro de Investigación Minero Metalúrgico, el Instituto de Fomento Pesquero, el Instituto Forestal, el Centro de Formación de Recursos Naturales, el Servicio de Cooperación Técnica y el Instituto Nacional de Normalización.

Además, la ley Nº 20.447 agregó un artículo 9º A para regular la obligación de proporcionar la información requerida a las empresas públicas creadas por ley, a las empresas del Estado y a las sociedades en que éste tenga aporte, participación accionaria superior al cincuenta por ciento o mayoría en el directorio, cualquiera sea el estatuto por el que se rijan, incluso aquellas que de acuerdo a su ley orgánica deban ser expresamente mencionadas para quedar obligadas al cumplimiento de ciertas disposiciones.

La mencionada propuesta fue aprobada por la unanimidad de los integrantes de la Comisión en el entendido de que ella incluye a Televisión Nacional de Chile, a la Empresa Nacional de Minería, a la Empresa de Ferrocarriles del Estado, a la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO), al Banco del Estado y a otras empresas del Estado que en el futuro se creen y que en sus leyes orgánicas prescriban que quedan al margen de las normas generales aplicables a las empresas del Estado o usen otra fórmula similar con el mismo objeto.

Finalmente, el artículo 9º A precisa que no existirá la obligación de entregar los informes y antecedentes cuando estos se refieran a hechos o antecedentes que tengan el carácter de reservado, de conformidad a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 10 de la ley Nº 18.045 sobre Mercado de Valores; cuando contengan información sujeta al deber de reserva establecido en el artículo 43 y en el inciso tercero del artículo 54 de la ley Nº 18.046, sobre Sociedades Anónimas, o se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8º de la Constitución Política de la República.

Para invocar cualquiera de estas causales, será necesario un acuerdo previo adoptado por las tres cuartas partes de los miembros en ejercicio del órgano colegiado encargado de la administración de la empresa o sociedad, o de todos los administradores cuando aquella no corresponda a un órgano colegiado.

Si las comisiones o los parlamentarios insisten en su petición, la empresa o sociedad estará obligada a proporcionar los antecedentes o informes solicitados, salvo que requiera a la Contraloría General de la República para que, previo informe de la Superintendencia de Valores y Seguros, resuelva que concurre alguna de las causales señaladas.

Durante la discusión de estas normas, se reiteró que ellas no implican necesariamente el ejercicio de facultades fiscalizadoras, sino que su objetivo es obtener informaciones y antecedentes que permitan a los parlamentarios poder legislar de manera más eficiente. Por esta razón, también pueden ser usadas por

el Senado que, de acuerdo a la Carta Fundamental, no cuenta con dichas facultades[420].

[420] El voto disidente de los Ministros Raúl Bertelsen, Enrique Navarro y Carlos Carmona, estimó que los artículos 9º y 9º A del proyecto eran inconstitucionales porque extienden la facultad de fiscalización del Gobierno, mediante la solicitud de antecedentes, que la Constitución otorga exclusivamente a la Cámara, respecto de sujetos distintos y para un objeto distinto.

Expresan que, en cuanto a los sujetos fiscalizados, los preceptos referidos extienden la fiscalización a toda la Administración del Estado, ya que el artículo 9º es aplicable a "las entidades en que el Estado participe o tenga representación en virtud de una ley que lo autoriza, que no formen parte de su Administración y no desarrollen actividades empresariales"; y el artículo 9º A se aplica a "las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado, las sociedades en que éste tenga aporte, participación accionaria superior al cincuenta por ciento o mayoría en el directorio, cualquiera sea el estatuto por el que se rijan". Los artículos citados infringen de manera flagrante el artículo 52 de la Constitución que limita la fiscalización a los actos "del Gobierno" exclusivamente.

Añaden que, en segundo lugar, son inconstitucionales porque extienden la potestad de fiscalizar tanto a las comisiones como a los parlamentarios individualmente considerados, alterando con ello el procedimiento que la Constitución establece para ejercer esta función, esto es, el acuerdo de un tercio de los miembros de la Cámara. Con ello se rompe el reparto de competencias que establece la Constitución y que ya hemos descrito, donde la Cámara de Diputados ejerce la función de fiscalización del Gobierno, con exclusión de cualquier otro órgano. En tercer lugar, porque no sólo obliga a entregar "antecedentes", es decir, la información existente acerca de los hechos que se fiscalizan sino "informes", esto es, elaborar información nueva que al requirente le interese, elemento que se encuentra ya fuera de todo ámbito de fiscalización.

Se sostuvo, asimismo, respecto de las empresas, que las comisiones investigadoras pueden solicitar antecedentes e informaciones al personal de las empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria. Ello revela que, por una parte, dichas empresas no están al margen de la fiscalización; por la otra, que la Constitución diseña un mecanismo único y excepcional para requerir los antecedentes e informaciones. Por eso, ampliar el sujeto activo de esta petición y convertir este tipo de requerimientos en un mecanismo ordinario de fiscalización, va contra el sentido de la Reforma del 2005 y del artículo 19, N° 21, de la Constitución.

Finalmente, indicaron que los artículos 9º y 9º A exceden lo permitido por el artículo 52 de la Constitución, pues crean un régimen de responsabilidades sumamente estrictas – que pueden llevar a la privación de dos sueldos – que la disposición constitucional no admite. La Constitución no sólo omite cualquier referencia a las sanciones aplicables respecto de la solicitud de antecedentes a los órganos del Gobierno, sino que además ha prescrito expresamente que la fiscalización no dará lugar a responsabilidad política de los Ministros de Estado.

Adicionalmente, en un voto disidente que va en la misma dirección, el Ministro señor Francisco Fernández fue partidario de declarar que los incisos primero y segundo del Nuevo artículo 9°, que el artículo único, N° 13, del proyecto introdujo a la Ley N° 18.918, son inconstitucionales. Ello, en atención a que la petición de informes o antecedentes por parte de comisiones o parlamentarios de cualquiera de las Cámaras a "los organismos de la Administración del Estado" y "entidades en que el Estado participe o tenga representación en virtud de una ley que lo autoriza, que no formen parte de su Administración y no desarrollen actividades empresariales" constituye una forma de fiscalización de los actos del Gobierno y el artículo 52 N° 1) de la Constitución Política dispone que ésta es una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados.

El voto disidente[421] del Presidente de Tribunal Constitucional, Ministro Marcelo Venegas y de los Ministros José Luis Cea y Hernán Vodanovic y de la Ministra Marisol Peña, señaló que dicha disposición resultaba congruente con los artículos 52 Nº 1) y 53, inciso final, de la Constitución Política.

Al fundamentar su posición recordaron que el artículo 52 Nº 1) de la Carta Fundamental contempla, entre las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados, la fiscalización de los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede: a) Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, los que, en ningún caso afectarán la responsabilidad política de los Ministros de Estado; b) Citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formular preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo; y c) Crear comisiones investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir observaciones relativas a determinados actos del Gobierno.

En el caso de las comisiones investigadoras, la Constitución ha previsto que "los Ministros de Estado, los demás funcionarios de la Administración y el personal de las empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria, que sean citados por estas comisiones, estarán obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que se les soliciten".

Por su parte, el inciso final del artículo 53 de la Constitución dispone que: "El Senado, sus comisiones y sus demás órganos, incluidos los comités parlamentarios si los hubiere, no podrán fiscalizar los actos del Gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización". De este modo, el Constituyente reforzó, a través de esta norma, la idea que la fiscalización de los actos del Gobierno es una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados contribuyendo, al mismo tiempo, a la adecuada delimitación de las potestades conferidas a cada Cámara.

Sin perjuicio de las facultades conferidas por la Constitución a cada Cámara por sus artículos 52 y 53, debe tenerse presente que "ambas concurren a la formación de las leyes" dando cuenta de su intervención fundamental en el proceso legislativo.

Respecto a la responsabilidad que cabe a las Cámaras del Congreso Nacional en relación con la formación de la ley, el artículo 22 de la Ley Orgánica

[421] Consúltese la sentencia Rol 1602, del primero de junio de 2010, del Tribunal Constitucional en BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Historia de la Ley N° 20.447, págs.. 961-1002.

Constitucional del Congreso Nacional señala que "Las comisiones reunirán los antecedentes que estimen necesarios para informar a la corporación. Podrán solicitar de las autoridades correspondientes la comparecencia de aquellos funcionarios que estén en situación de ilustrar sus debates, de conformidad con lo señalado en los artículos 9º y 9º A, hacerse asesorar por cualquier especialista en la materia respectiva y solicitar informes u oír a las instituciones y personas que estimen convenientes."

Dicha norma se inserta dentro del Título II de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, titulado "Normas básicas de la tramitación de los proyectos de ley", lo que indica que la solicitud de informes a que ella alude dice relación, precisamente, con aquellos que las comisiones de ambas Cámaras -Senado y Cámara de Diputados- estimen necesario recabar para ilustrar debidamente la opinión que se consigne en los informes que ellas den a conocer a las Salas respectivas.

De lo anterior se colige que las comisiones del Senado pueden solicitar informes de las instituciones y personas que estimen conveniente para enriquecer el contenido de sus debates e informes referidos a un proyecto de ley sin que ello pueda estimarse como una vulneración a lo dispuesto en el inciso final del artículo 53 de la Carta Fundamental, que les prohíbe ejercer las facultades fiscalizadoras reservadas exclusivamente a la Cámara de Diputados por el artículo 52 Nº 1) de la misma Constitución.

Sobre la base de lo señalado, se ha dicho que el legislador orgánico constitucional fue del todo congruente al establecer una norma como la que se contiene en el inciso primero del nuevo artículo 9º -introducido por el Nº 13 del proyecto de ley sometido a control-, según la cual: "Los organismos de la Administración del Estado y las entidades en que el Estado participe o tenga representación en virtud de una ley que lo autoriza, que no formen parte de su administración y no desarrollen actividades empresariales, deberán proporcionar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados por las comisiones o por los parlamentarios debidamente individualizados en sesión de Sala, o de comisión (…)", con lo dispuesto en el inciso final de esa misma norma en el sentido que: "En ningún caso las peticiones de informes importarán el ejercicio de las facultades señaladas en el párrafo segundo de la letra a) del número 1) del artículo 52 de la Constitución Política.".

En lo que interesa específicamente a este trabajo, conviene señalar que, tanto en la historia de la ley Nº 20.447, como en el texto aprobado en el Título que regula a las Comisiones investigadoras, se dejó expresa constancia que las limitaciones reseñadas no merman las atribuciones que tienen las Comisiones especiales investigadoras para solicitar, en el curso de sus investigaciones, todos los antecedentes que requieran, incluso aquéllos de carácter reservado. No

obstante, como precisa el artículo 54 de la Ley Orgánica del Congreso, si aquellos se refieren a asuntos que conforme a una ley de quórum calificado tengan el carácter de secretos o reservados, o a los asuntos mencionados en el inciso tercero del artículo 9º A, que fueron descritos anteriormente, sólo podrán ser proporcionados en sesión secreta por el Ministro de cuya cartera dependa o se relacione el organismo requerido o por el representante legal de la empresa en que labora la persona que deba entregarlos. Obviamente, los integrantes de la Comisión que reciban los antecedentes deben mantenerlos en reserva o secreto.

2.3.4. Quórum requerido para las citaciones

La Constitución Política de la República fija un quórum para el acuerdo que debe adoptar la Comisión investigadora a efectos de citar a una persona. En efecto, el inciso segundo, letra c), número 1, de su artículo 52, establece que "Las Comisiones investigadoras, a petición de un tercio de sus miembros, podrán despachar citaciones y solicitar antecedentes.". Es decir, se requiere el acuerdo de, a lo menos, cuatro diputados[422] . Se quiso garantizar con esta disposición que las minorías pudieran tener participación en el proceso de investigación, de manera que la representación mayoritaria en la Cámara de Diputados, quienes habitualmente sostienen al Gobierno cuyos actos se investigan, no entrabe injustificadamente la labor de la misma. Este quórum, como he señalado anteriormente, se incrementa en el evento que la Comisión pretenda citar por más de tres veces a un Ministro de Estado, en cuyo caso se requiere la voluntad de la mayoría absoluta de sus miembros.

Si la Comisión estimase necesario recabar el testimonio de particulares, tendría que acordarlo por la mayoría de sus miembros, conforme lo dispone la Ley Nº 18.918, Orgánica del Congreso Nacional.

3. Competencia de las comisiones investigadoras

3.1. Actos del Gobierno

La Constitución de 1980 en materia de fiscalización de los actos del Gobierno se limitó prácticamente a repetir la norma contenida en el artículo N° 39 N° 2 de la Constitución de 1925. A su vez, la reforma del Reglamento de la

[422] El inciso tercero del artículo 53 de la Ley Orgánica del Congreso Nacional señala que las comisiones investigadoras estarán integradas por el número de miembros que determine el Reglamento de la Cámara de Diputados, el cual, por su parte, fija en trece el número de los integrantes de las comisiones.

Cámara de Diputados en 1994, que reconoció las Comisiones especiales investigadoras se limitó en su art. 297 a determinar que éstas "tendrán la competencia que les fijen los acuerdos de la Cámara que decidan su constitución y ni aun por acuerdo unánime de sus integrantes podrán extenderse a materias no comprendidas en dichos acuerdos". Se subentendió que el marco constitucional de las comisiones investigadoras estaba determinado en el artículo 52 de la Constitución, que, en otras palabras significaba que necesariamente las comisiones solo podían fiscalizar los actos del Gobierno.

La reforma constitucional de 2005, por su parte, junto con darles reconocimiento y algunas escasas atribuciones delimita aún más el campo de acción de las comisiones investigadoras y señala que su objeto será "reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno".

El problema se presenta con la interpretación que debe darse a los vocablos "actos" y "Gobierno". Para Molina Guita[423], la voz "actos" dice relación con actividad, de forma tal que la facultad de la Cámara de Diputados se extiende a fiscalizar, vigilar o controlar la conducta del Gobierno y de sus órganos, y se complejiza aún más la interpretación respecto de la voz "Gobierno", que tiene asignada dos acepciones diferentes: la primera es objetiva, material o funcional y la segunda se refiere al conjunto de órganos fundamentales que componen el aparato estatal, que corresponde al sentido orgánico o subjetivo del término. Es, precisamente, en esta última acepción donde la doctrina se encuentra más dividida.

En un sentido amplio, los actos del Gobierno deben entenderse referidos a todos los actos del Gobierno que éste realice en el ejercicio de sus competencias, sean actos de gobierno o de administración y cubren también los actos de los servicios u organismos de la Administración del Estado, centralizados y descentralizados. En un sentido opuesto, parte de la doctrina (Navarro Beltrán, entre otros) circunscribe la expresión a los actos que realice o ejecute el Presidente de la República y sus agentes directos e inmediatos, entiéndase Ministros, Intendentes y Gobernadores, quedando al margen de una posible fiscalización de la Cámara de Diputados las entidades autónomas. Por su parte, Pantoja Bauzá[424] señala como objeto de la fiscalización parlamentaria los actos del Presidente de la República, de los Ministerios y de la Administración del Estado, posición que no es compartida por el profesor Soto Kloss[425], para

[423] MOLINA GUAITA, Hernán: *Derecho Constitucional*, Universidad de Concepción, 1995, pág. 346.

[424] PANTOJA BAUZÁ, Rolando: *La organización administrativa del Estado*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1998, pág. 290.

[425] No serían objeto de fiscalización los actos de los organismos autónomos dotados de personalidad jurídica, integrantes de la administración del Estado, como asimismo los organismos autónomos. Ver SOTO KLOSS, Eduardo: "El artículo 48 N° 1 de la Constitución", en *Revista de Derecho Público*, (55/56), págs. 128-129.

quien sólo son fiscalizables políticamente el Presidente de la República, Ministros de Estado e Intendentes y Gobernadores, y no todos los actos de la Administración.

Para el profesor Cea Egaña[426] no cabe incluir en el sustantivo Gobierno el "sistema político completo". A su entender la voz Gobierno en Chile debe ser restringida a la triple función política, ejecutiva y administrativa llevada a cabo por el Presidente de la República, sus Ministros de Estado y los órganos que integran la Administración Pública, centralizada y descentralizada", que aún en su amplitud no comprende todo lo público o concerniente al Gobierno. Bronfman[427] admite que no es sencillo esclarecer el alcance de la expresión gobierno utilizado por el constituyente ni determinar que entes del aparato Ejecutivo dentro de dicho concepto.

La modificación de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional motivó tanto en la Comisión de Constitución del Senado como en la Comisión Mixta una intensa discusión respecto del concepto de actos de Gobierno y sobre los alcances de la expresión Administración, a propósito de la atribución de las Cámaras y de sus órganos internos para requerir antecedentes o información a los órganos de la Administración del Estado. El Gobierno, a través del Ministro Viera-Gallo explicó que la regulación de esta materia era un tema muy delicado porque para el Estado de Chile hay cinco empresas que tienen un carácter estratégico (Codelco, Enap, Enami, BancoEstado y Televisión Nacional de Chile). Asimismo, el Gobierno afirmó que empresas públicas son las creadas por ley y que el resto de las empresas se entiende que son del Estado, forman parte del sector privado y por lo tanto no son parte de la Administración del Estado.

La Comisión Mixta, finalmente concluyó en la redacción del actual artículo 9° A: "Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y las sociedades en que éste tenga aporte, participación accionaria superior al cincuenta por ciento o mayoría en el directorio, cualquiera sea el estatuto por el que se rijan, incluso aquellas que de acuerdo a su ley orgánica deban ser expresamente mencionadas para quedar obligadas al cumplimiento de ciertas disposiciones, deberán proporcionar los informes específicos que les sean solicitados por las comisiones de las cámaras o por los parlamentarios individualizados en sesión de sala o de comisión.". La unanimidad la Comisión que la disposición antes transcrita incluye a Televisión Nacional de Chile, a la

[426] CEA EGAÑA, José Luis: "Reforma de la Fiscalización Parlamentaria en Chile", en *Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile,* vol. V, diciembre 1994, págs. 13-25.

[427] BRONFMAN VARGAS, Alan et al: *El Congreso Nacional. Estudio constitucional, legal y reglamentario,* CEAL, Universidad Católica de Valparaíso, 1993, págs.158 y ss.

Empresa Nacional de Minería, a la Empresa de Ferrocarriles del Estado, a la Corporación Nacional del Cobre de Chile (Codelco), Banco del Estado y a otras empresas del Estado que en el futuro se creen y que en sus leyes orgánicas prescriban que quedan al margen de las normas generales aplicables a las empresas del Estado o usen otra fórmula similar con el mismo objeto.

En definitiva, son fiscalizables por la Cámara de Diputados no solo los órganos de Gobierno, las entidades de la Administración centralizadas y descentralizadas, "en particular las empresas constituidas bajo formas jurídico privadas, con excepción de los Gobiernos Regionales y las Municipalidades y los órganos que gozan de autonomía reconocida a nivel constitucional[428].

3.2. Derecho comparado

Después de un esforzado ejercicio jurídico-político de intentar restringir o ampliar la expresión "actos de gobierno", resulta esperanzador mirar hacia el Derecho parlamentario comparado. No sólo en Europa -España, Italia, Francia, El Reino Unido, Alemania, Portugal, Bélgica- sino también a nuestros vecinos países –Perú-Argentina- Uruguay[429], Brasil- en que prácticamente todas las legislaciones ubican como amplio espectro de la fiscalización parlamentaria todo asunto de interés público., y en los cuales no se hace la diferencia irritante entre públicos y privados. En Chile observamos con una ceguera increíble lo que sucede a nuestro alrededor: estamos convencidos que la palabra "corrupción" tiene un único y solitario origen: el funcionario público y contra él disparamos todas las acciones fiscalizadoras.

Concluido el estudio de las Comisiones investigadoras de las dos últimas décadas, aún siguen vigentes los interrogantes del profesor Cea Egaña[430]:

---

[428] BRONFMAN, Alan et al: *Derecho Parlamentario Chileno. Funciones y atribuciones del Congreso Nacional*, Legal Publishing Chile, 2013, págs. 303-304.

[429] Uruguay tiene una situación que podríamos calificar de intermedia. La ley N° 16.698, sobre Comisiones Parlamentarias, establece en el artículo 26 que "Las personas de derecho privado no pueden ser objeto de investigaciones en los términos indica dos en el artículo 6° de la presente ley". Y el inciso segundo agrega: "Cada una de las Cámaras podrá, en cambio, designar Comisiones con fines legislativos (artículo 120 de la Constitución), en los términos del artículo 7°, para analizar situaciones o actividades de carácter privado que, por su relevancia, afecten el interés general. El acto de su designación determinará su competencia y cuáles de los poderes regulados en la presente ley le son conferidos.

[430] CEA EGAÑA, José Luis: "Reforma de la Fiscalización Parlamentaria en Chile", en *Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile,* vol. V, diciembre 1994, págs. 13-25.

¿quedan los particulares excluidos de tal fiscalización?
¿y sus derechos fundamentales pueden ser invocados para impedirla cuando se intente fiscalizarlos?
¿es la Cámara, la Comisión investigadora o la Magistratura quien decide si tal invocación es o no procedente en cada concreto?
¿es tan clara la separación de lo público y privado en este campo?
¿no hay situaciones de recíproca e inevitable incisión de lo particular y lo estatal?
¿puede argüirse, limpiamente, que un asunto se halla amparado por el santuario de la intimidad para, de ese modo, escabullir la fiscalización parlamentaria?
¿y es admisible el pretexto opuesto, vale decir, que el asunto tiene que ser fiscalizado, porque en principio parece conectado a cuestiones de interés más general?
¿cuándo, cómo y por quién se decide el trazo que separa lo legítimo, de un lado, de lo que es su contrario en esta complicada materia, de otro?

3.3. Limitaciones a la facultad fiscalizadora

Así como en el Derecho comparado podemos sintetizar el objeto de las Comisiones a todo asunto de "interés público", en Chile, se advierte, desde la Constitución de 1925, una estrechez atributiva alarmante, que en cierta forma fue ser explicada también por la carencia de reales facultades de fiscalización e imperio. De forma tal, que la facultad de las comisiones investigadoras tiene, en una primera aproximación general, tres grandes limitaciones.

3.3.1.- Artículo 3° transitorio de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional

De acuerdo con lo previsto en el artículo 19, N° 3, inciso cuarto, y en la disposición vigésimoprimera transitoria, letra b) de la Constitución Política, las acusaciones a que se refiere el artículo 52, N° 2), de la Constitución, sólo podrán formularse con motivo de actos realizados a contar del 11 de marzo de 1990.".

La desvergonzada disposición constitucional de 1980, se confirmó en la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, que impidió que la Cámara de Diputados entrara a investigar las actuaciones del Gobierno militar,

especialmente en el área de la enajenación y privatización de las empresas estatales. Más de alguna vez, las comisiones ingresar en este vedado campo, algunas de las veces frustradas por sus propios comisionados[431].

3.3.2. Órganos dotados de autonomía constitucional

La situación de las empresas públicas fue resuelta por la reforma constitucional incorporada por la ley Nº 20.050 y la posterior modificación a la Ley Orgánica del Congreso Nacional realizada por la ley Nº 20.447, por lo cual y no cabe dudas que están sometidas a la fiscalización de la Cámara de Diputados. Sin embargo, no sucede lo mismo con los órganos constitucionalmente autónomos, tales como el Banco Central, la Contraloría General de la República o las Municipalidades.

Las divergencias interpretativas se han generado precisamente respecto de aquellos órganos autónomos que, de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado[432], se entienden incorporados en la Administración del Estado. El inciso segundo del citado cuerpo legal dispone que "La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley."

Por su parte, el artículo 52 de la Carta Fundamental obliga a los funcionarios de la Administración del Estado a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que se les soliciten.

Jurisprudencia de la Contraloría General de La República

La Contraloría General de la República ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre esta materia, al menos respecto del Banco Central, señalando en sus dictámenes Nº 27.729, de 19 de noviembre de 1991 y Nº

[431] Esta materia está tratada en el Capítulo Segundo, en las Fuentes del Derecho Parlamentario, con especial explicación del fallo del Tribunal Constitucional.

[432] Ley N° 18.575, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 17 de noviembre de 2001.

28.091, de 13 de noviembre de 1992, que dicha entidad está afecta a la obligación de informar prevista en los artículos 9° y 10 de Ley Nº 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, con la sola excepción de los antecedentes reservados referidos en el artículo 66 de ley Nº 18.840, Orgánica Constitucional de dicho banco. Ello, porque los artículos 9° y 10 citados, aluden a los organismos de la Administración del Estado y el Banco Central forma parte de ella conforme al artículo 1º de Ley Nº 18.575, la que en cumplimiento del artículo 38 de la Constitución Política regula la organización básica de la misma.

Agrega la Contraloría que el hecho de que el Banco Central integre la Administración del Estado, no obstante su rango constitucional y la autonomía de que goza en virtud de la Carta Fundamental, se desprende del concepto amplio de Administración del Estado contenido en el artículo 1º de la Ley Nº 18.575.

Añade el dictamen referido que a igual conclusión llega el Tribunal Constitucional, en sentencia de 2 de octubre de 1986, señalando que el artículo 38 de la Constitución emplea ambas expresiones como sinónimos y en su sentido más amplio y genérico, lo que no obsta a que determinados organismos o instituciones queden excluidos, en cuanto a su regulación específica, de esa Ley Orgánica Constitucional de Bases.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional al estimar que el artículo 38 de la Constitución emplea la expresión Administración del Estado en su sentido más lato y genérico, declaró constitucional el artículo 1º de la ley Nº 18.575, según el cual en esa disposición quedan comprendidos los organismos constitucionalmente autónomos, esto es, el Banco Central, las Municipalidades y la Contraloría General de la República. De manera que si el artículo 1º y el artículo 90 de la ley Nº 18.840 hubieran significado una alteración de dicho concepto, necesariamente el tribunal lo habría reparado por inconstitucional.

Conforme al artículo 9º de la ley Nº 18.918, están exceptuados de la obligación de informar analizada, los antecedentes que por expresa disposición legal tengan el carácter de secretos o reservados, lo que precisamente sucede respecto de aquellos referidos en los artículos 1º y 66, inciso primero de la ley Nº 18.840.

Finalmente, se estima que los artículos 1º y 2º de ley Nº 18.840, que excluye al Banco Central de la aplicación de las normas generales o especiales dictadas para el sector público, no puede servir de base para considerar que esa entidad no está obligada a cumplir el mandato del artículo Nº 9° de la ley Nº 18.918, sobre todo cuando ese texto no regula al sector público, sino que fija normas sobre la función legislativa y las atribuciones del Congreso.

Adicionalmente, conviene destacar que en el año 2003 la Unidad de Apoyo al Proceso legislativo de la Biblioteca del Congreso Nacional elaboró un informe, en relación a una consulta del Presidente de la Comisión Investigadora Corfo-Inverlink, respecto de la comparecencia del Presidente del Banco Central ante órganos de dicha naturaleza.

En dicho informe, se sostiene que "La autonomía del Banco Central de Chile debe ser entendida solamente en relación a sus funciones y atribuciones constitucionales y legales como son la política monetaria y cambiaría y no al resto de las materias, como podría ser su naturaleza jurídica de órgano de la Administración del Estado situación, esta última, que no obsta al hecho que el constituyente haya tratado de resguardarlo de los poderes jurídicos asignados al Presidente de la República para el gobierno y su administración. Asimismo, es claro que la complejidad del funcionamiento orgánico de este órgano permite concluir que existen diversos ámbitos no cubiertos por la mencionada autonomía, como podrían ser muchas de las actuaciones de sus funcionarios o directivos.".

Agrega el informe que "Las Comisiones Investigadores de la H. Cámara de Diputados tienen por finalidad recopilar antecedentes para su informe, que sirve a las facultades fiscalizadoras de dicha rama del Congreso Nacional. Para el cumplimiento de su fin, los miembros de las Comisiones necesitan escuchar a las personas que les puedan aportar información útil, hecho que sólo puede ser determinado por los dichos de quien es citado, quien por lo demás, a priori, no puede saber sí el tenor de las respuestas que deberá efectuar están sujetas a alguna restricción constitucional o legal.".

A consecuencia de lo razonado en el citado documento, se concluye que el Presidente del Banco Central de Chile no puede excusarse de comparecer ante la Comisión Investigadora, en razón de la autonomía constitucional y legal de dicha entidad.

La autonomía constitucional en la doctrina

No obstante, las interpretaciones anteriores no son compartidas por una parte importante de la doctrina que sostiene que cuando la autonomía proviene de la Constitución trae como efecto el "excluir al órgano de la Administración Pública, con la serie de consecuencias que ello conlleva, entre las cuales tiene que destacarse, desde luego, que los órganos constitucionales

autónomos no pueden ser fiscalizados por la Cámara de Diputados por no integrar en rigor el Gobierno"[433].

El profesor Miguel Ángel Fernández[434] advierte incluso que "lo obrado por la Ley de Bases, al incluir órganos constitucionalmente autónomos dentro de la Administración Pública, constituye una actuación.

3.3.3.- Acuerdo de creación

El artículo 297 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone imperativamente que "Las Comisiones investigadoras tendrán la competencia que les fijen los acuerdos de la Cámara que decidan su constitución y ni aún por acuerdo unánime de sus integrantes podrán extenderse a materias no comprendidas en dichos acuerdos", norma que es refrendada en el inciso segundo del artículo N° 53 LOCCN.

Sólo existen dos o tres casos en que ha sido la propia Sala la que ha determinado ampliar la competencia de algunas comisiones investigadoras, las que, en general, se han limitado a desarrollar su cometido en el acuerdo que las generó.

3.4. Comisiones Investigadoras y Poder Judicial

El aumento explosivo de Comisiones investigadoras en los últimos veinte años ha llevado a que se cuestione su competencia y facultades cuando le ha correspondido abocarse al conocimiento de hechos que están siendo investigados en procedimientos judiciales o que derechamente están dentro de la órbita de competencia de los Tribunales de Justicia. Sin embargo, la realidad es que el objeto y la finalidad de la actuación de ambas instancias, los conducen por carriles absolutamente distintos.

Sin más, lo primero que debe tenerse presente, es la absoluta autonomía del Poder Judicial expresada en el artículo 76 de la Constitución, que establece

433 ZÚÑIGA URBINA, Francisco: "Autonomías constitucionales e instituciones contramayoritarias (a propósito de las aporías de la "democracia constitucional")", en Revista *Ius Et Praxis,* año 13, N° 2, pág. 236.

que “La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenidos de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos.”

La Constitución de España, en su artículo 76.1, al referirse a la facultad que tiene el Congreso y el Senado de nombrar Comisiones investigadoras dispone expresamente que las conclusiones de éstas no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas. La Constitución ni la ley orgánica constitucional nada dicen al respecto, y solo el Reglamento de la Cámara de Diputados, en el arttículo301, dispone que “El informe de las Comisiones investigadoras deberá consignar lo siguiente: N° 6° Los fundamentos que justifiquen o no el envío del informe o de los antecedentes recopilados a los Tribunales de Justicia…”

En el Derecho Comparado encontramos modelos que asimilan las facultades de las Comisiones investigadoras a las del Poder Judicial, que hace posible que en su cometido fiscalizador apliquen toda la normativa procesal, como es el caso de Italia[435], Alemania y Portugal.

En nuestro país no existe posibilidad de colisión entre la actuación de las comisiones investigadoras y los tribunales de justicia y, toda vez que las primeras investigan los actos del Gobierno y de la Administración para determinar posibles responsabilidades políticas, obran con criterios subjetivos y de oportunidad, y solo en el caso de que en el curso de su cometido tengan conocimiento de hechos con connotación ilícita, estarán obligadas a hacer las denuncias correspondientes al Ministerio Público o a quien corresponda. Por su parte, los tribunales de justicia investigan responsabilidades penales y civiles, con criterios objetivos, y bajo el imperio de la legislación establecida.

Ahora, es cierto que puede producirse una coincidencia temporal entre la actuación de ambos[436]. De hecho han sido varias las oportunidades en que las

[435] Las comisiones de investigación en Italia tienen incluso la facultad de interceptar las comunicaciones y de acudir a la policía judicial en caso de resistencia. Ver PACE, Alessandro: *Il potere dínchiesta della Assemblee legislative,* Milán, Giuffré, 1973, pág. 61.

[436] Bronfman estima que es absolutamente posible que la Cámara de Diputados acuerde constituir una comisión investigadora respecto de hechos que estén bajo investigación judicial, porque las finalidades perseguidas en uno y otro caso son absolutamente distintas. Las comisiones investigadoras, a juicio del autor, “no tienen por objeto sancionar a ciertos funcionarios, sino establecer si han existido malas prácticas administrativas, abusos o desorganización en los servicios públicos, y señalar los medios que, a su juicio, deben emplearse para subsanar dichas anomalías y prevenir otras semejantes”. Ver BRONFMAN VARGAS, Alan et

comisiones investigadoras se han abocado a estudiar materias que estaban siendo conocidas por los tribunales de justicia. Entre los casos más emblemáticos podemos citar los siguientes: Comisión investigadora de las uvas contaminadas con cianuro; la investigadora del giro de sumas de dinero por el Ejército (la llamada Comisión Pinocheques); la investigadora de la normativa aplicable a los traspasos de acciones del Grupo Enersis; la investigadora de las irregularidades financieras del grupo Inverlink; la investigadora de las irregularidades en la Empresa de Ferrocarriles del Estado; la investigadora de irregularidades en la compra de aviones Mirage; la investigadora del fraude en el Gobierno Regional de Valparaíso, y otras.

En ninguna de las comisiones anteriormente señaladas hubo colisión de competencias; al contrario, se desarrollaron con la completa libertad y los antecedentes reunidos, cuando fue del caso, se remitieron oportunamente a los tribunales de justicia.

En el Derecho comparado, la Constitución Española establece en el art. 76.1 que la conclusiones de las comisiones investigadoras no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas. A juicio de Santaolalla, esta disposición "deja a salvo la independencia y autonomía de la judicatura[437]

4. Constitución de la Comisión

4.1 Elección del Presidente de la Comisión

El Reglamento de la Cámara de Diputados no contiene ninguna norma específica respecto de la elección del Presidente de la Comisión, por lo cual debemos atenernos a las normas aplicables a las Comisiones en general. Dada la sensibilidad que la creación de comisiones especiales investigadoras genera en el Gobierno y en la coalición que lo acompaña y las mutuantes mayorías que se generan por la intervención de diputados independientes, la elección de presidente se ha tornado en una muy fuerte confrontación de las coaliciones mayoritarias, que generalmente se deciden por un voto, al igual que lo que acontece en la votación en la Sala. Esta situación ha generado, que varias

---

al: *El Congreso Nacional. Estudio Constitucional, legal y reglamentario*, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, CEAL, Universidad Católica de Valparaíso, 1993, pág. 432

[437] Explica Santaolalla que el sentido de la expresión "cuando proceda" es que la decisión que haya tomado la Comisión investigadora nunca implicaría una calificación formal sobre un posible delito y que le corresponde al Ministerio Fiscal decidir sobre la presentación de las acciones pertinentes. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho Parlamentario* ….., págs.. 401-402.

de las últimas comisiones investigadoras que se han creado han sido presididas por diputados del Comité Independiente[1].

El papel que asume el Presidente de la comisión es relevante no solo en el aspecto mediático, que por sí ya es importante, sino porque tiene la conducción de la investigación, está facultado para citar a sesiones especiales, determina –salvo acuerdo de la Comisión-, las personas que habrán de ser citadas, firma las citaciones otros documentos.

Históricamente las comisiones especiales investigadoras se constituyeron al amparo de las Comisiones Especiales. El Reglamento de la Corporación dispone en el inciso tercero del artículo 229 que "Estas Comisiones tendrán la composición, plazo y competencia que les fije la Cámara al momento de acordar su generación", y en su inciso quinto dispone que en la primera sesión procederán a constituirse, elegirán de su seno a un Presidente por mayoría de votos, fijarán días y horas para sus sesiones ordinarias y adoptarán.

En ninguna de las comisiones anteriormente señaladas hubo colisión de competencias; al contrario, se desarrollaron con la completa libertad y los antecedentes reunidos, cuando fue del caso, se remitieron oportunamente a los tribunales de justicia.

4.2. Plan de Trabajo de la Comisión

El Reglamento del Congreso de Diputados de España, en su artículo 52.2 establece la obligación de que "las comisiones de investigación elaborarán un plan de trabajo", cuyo contenido deba coincidir con los objetivos fines para los cuales fue creada la comisión, que consta n en el acuerdo que las creó. En este documento, "debe inscribirse la totalidad de las actuaciones que la Comisión acuerde o haya acordado realizar, con la mención de las circunstancias de lugar, tiempo, y forma de su realización, sin perjuicio de la posible revisión ulterior del plan a la vista del desarrollo de las propias actuaciones"[438].

El Plan de Trabajo contiene la metodología que se empleará en la investigación que le permitirá a la Comisión conseguir el conocimiento necesario sobre los hechos que marcan el objeto material de su gestión. Más allá de no estar establecida esta obligación en el ordenamiento jurídico propio de la Cámara, su implementación es una cuestión básica y lógica de cualquier emprendimiento. Lo contrario, significa entrar a una sala obscura y a tientas

[438] GARCÍA MAHAMUT, Rosario: *Las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español,* Ed. Mc Graw-Hill, Madrid, 1996, págs 195 y ss.

tratar de encontrar lo que se busca, especialmente cuando los plazos son reducidos y los comisionados no cuenten con la facultad de apremio que les favorezca en su desempeño. "*the power to send por papers, persons and records",* facultad muy disminuida en nuestro sistema parlamentario*.*

Por lógica este plan de trabajo debe ser elaborado en la primera sesión que celebre la Comisión y contener la necesaria flexibilidad para adaptarlo a las necesidades investigativas y a los problemas que surgen por la incomparecencia de las personas citadas o particulares invitados, especialmente de éstos últimos que no pueden ser obligados a concurrir.

Esta disposición reglamentaria establece, como lo veremos más adelante que en la solicitud para la constitución de una Comisión Especial deberá proponerse un programa de trabajo, cuestión que tampoco está regulada a propósito de las comisiones especiales investigadoras.

Respecto de sus atribuciones habrá que aplicar las normas contempladas en el artículo 231 y siguientes referidos a su ausencia o renuncia, vacancia del cargo y atribuciones, considerando especialmente la obligación que tiene de velar por el debido respeto y consideración a los comparecientes a las sesiones de las comisiones investigadoras.

Además, de lo anterior y como es fundamental en el Derecho parlamentario, en subsidio de norma escrita se aplica la costumbre y las prácticas parlamentarias.

Los medios e instrumentos requeridos para la investigación comprenden la recopilación de antecedentes, declaraciones de expertos o conocedores de los hechos investigados, constitución de la comisión en lugares distintos a la Cámara y otras gestiones que requieren de un debido ordenamiento al comenzar la labor de investigación. Especial importancia en este sentido el acuerdo sobre los días y horas en que funcionará la comisión, de forma tal que no colisione con las demás actividades de la Cámara.

En el caso español, que viene vale la pena tener muy en cuenta para las reformas que se proyectan hacer en el Reglamento de la corporación, el plan de trabajo elaborado por la Comisión debe ser analizado por la Mesa para que se su desarrollo se convenga con el trabajo general de la Cámara y de las otras comisiones, pudiendo el Presidente de la Cámara adoptar algunas medidas al respecto. Sobre lo mismo, resulta muy interesante la disposición del Reglamento

del Senado que obliga a informar periódicamente a la Mesa sobre el cumplimiento del plan de trabajo[439].

4.3. Publicidad o secreto de las Comisiones investigadoras

En conformidad con el principio de transparencia el ordenamiento jurídico del Congreso Nacional, establece como principio general de la actuación de las cámaras, de sus comisiones y en general de todos sus órganos la publicidad de ellos. Así, se permite el conocimiento y publicidad de los actos y resoluciones que adopten los diputados y senadores, de sus fundamentos y procedimientos que utilicen[440]; establece asimismo que "las sesiones de las Cámaras, los documentos y registros de las mimas, las actas de sus debates, la asistencia, votaciones y los informes de comisión serán públicas.

Los incisos séptimo, octavo, noveno y décimo establece restricciones, respecto de las sesiones de comisión –que se realizarán sin la asistencia de público-, los materiales de trabajo de las secretarías de las comisiones, los documentos, antecedentes y otros instrumentos respecto de los cuales el Presidente de la República haya solicitado que se declaren secretos.

Por excepción Las sesiones serán secretas cuando así lo acuerde la Comisión. Los turnos taquigráficos de la sesión secreta y la única versión que se hará de ellos, deberán ser destruidos por el Jefe de la Redacción en presencia del Secretario de la Comisión, inmediatamente después que éste le haya incorporado al cata de la sesión, la cual también serpa secreta.

Sin embargo, nada es más contrario a un sistema democrático de gobierno que el secretismo que involucra la actividad de la mayoría de los agentes de la sociedad. La plena publicidad y la transparencia parecen ser sólo exigibles al mundo parlamentario, como si el pueblo, el electorado y los medios de comunicación social, sólo estuvieren interesados en la discusión de las leyes o en las demás funciones que realiza el Congreso. Lo hemos planteado anteriormente: igual o más importante puede ser para la sociedad es conocer cómo actúan los grupos económicos en relación con los intereses comunes de la población, de qué manera anteponen sus intereses económicos por sobre el bien común, en qué forma el Ejecutivo programa sus políticas y decide su campo de acción. El Parlamento, por importante que sea, es sólo uno de los poderes del Estado, a quien, justamente, se le pide la cuenta pública de toda su actividad,

[439] El artículo 60.1 del Reglamento del Senado de España, dispone que la Mesa debe ser periódicamente informada del cumplimiento del plan de trabajo prefijado.
[440]

para compensar, el silencio y secreto que envuelve la actividad de los otros poderes, y en especial el mundo empresarial.

Todos podemos entender que existen materias que estén resguardadas del conocimiento público: las relaciones internacionales del país, tienen la condición de secretas o reservadas así como otras están destinadas a proteger los derechos fundamentales de las personas, pero no tienen ese carácter o protección las políticas de precios de las empresas de servicios públicos, especialmente cuando tienen carácter monopólico. Parece ser que la actividad privada estuviera cubierta por un manto de virginidad y honradez que haga innecesario su control frente al funcionario público manchado con el pecado original de la corrupción.

Voces se alzan en favor del carácter no público en el trabajo de las comisiones: estamos conscientes que un tratamiento especial requieren ciertas materias (reservadas), la necesidad de proteger los derechos fundamentales de las personas[441] relacionadas con la investigación; además, que la publicidad actúa, en ocasiones, en detrimento de la efectividad del trabajo de las comisiones. En las sesiones públicas los comisionados actuarán pensando antes en los efectos de sus manifestaciones ante los medios de comunicación que en buscar la forma de exponer sus posiciones, de acuerdo con sus verdaderos intereses en el asunto tratado.

En favor de la publicidad del trabajo investigativo se argumenta a su favor que permite a la opinión pública conocer los trabajos de las comisiones de investigación. Ello, equivale en cierta medida, a una actividad de fiscalización del Gobierno diferida a la opinión pública. La transmisión televisiva de las sesiones, incluso hoy a través de la televisión vía *on line,* (*streaming*) ha permitido que la gente tenga un conocimiento directo e inmediato del debate que se produce en la sesión, pero también presenta el inconveniente que se hace público la, a veces, escasa asistencia parlamentaria.

Últimamente se ha pasado de una etapa donde el funcionamiento de las Comisiones de investigación imperaba el principio de secreto, tanto de las sesiones como de los trabajos de estas comisiones a una de plena publicidad.

En España únicamente funcionaban en secreto las Comisiones de investigación, al tener vedada la presencia incluso de los medios de comunicación social. Para estas sesiones secretas se determina que se levantará

[441] El caso más clásico son las investigaciones realizadas en las Comisiones investigadoras de Estados Unidos de Norteamérica, en la indefensión en que quedaban los comparecientes es el de la Comisión de actividades antiamericanas de la Cámara de Representantes. En Chile no existen comisiones investigadoras que haya caído en exceso, con excepción hecha de la oportunidad en que el presidente de una comisión pretendió juramentar a una compareciente, pero cuya consecuencia fue su censura, que fue acogida por la Comisión.

acta taquigráfica, cuyo único ejemplar se custodiará en la Presidencia. Este ejemplar podrá ser consultado por los Diputados previo acuerdo de la Mesa…".[442] En consecuencia En consecuencia, los ciudadanos no tienen posibilidad alguna de conocer las actuaciones de las Comisiones investigadoras y los diputados tienen el deber de guardar secreto de esas actuaciones.

4.4. El rol de la Asesoría en las Comisiones Investigadoras

En general, existe consenso en que la asesoría parlamentaria puede ser un factor relevante para fortalecer la labor de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones. En relación con la función de fiscalización, es evidente que los parlamentarios requieren contar con información y análisis especializado. En la misma esencia de una Comisión Investigadora se encuentra la idea de indagar y estudiar a fondo determinadas actuaciones del Gobierno. Sin embargo, paradójicamente, se sabe que en materia de acceso a información y análisis sobre actuaciones del Gobierno existe una notoria asimetría de información a favor del Poder Ejecutivo, y en perjuicio de los parlamentarios y de la gestión parlamentaria en general.

Por lo tanto, contar con un equipo que cumpla funciones de asesoría especializada puede resultar crucial para una mejor investigación y desempeño de los parlamentarios. De lo contrario, es posible que se limiten las posibilidades de alcanzar conclusiones y proposiciones fundadas.

Desde las fuentes de asesoría parlamentaria en Chile, es posible distinguir dos grandes tipos de asesoría, cada con su propia naturaleza y objeto. Por un lado, radicado en la Biblioteca del Congreso Nacional, existe una sección de Asesoría Parlamentaria, integrada por profesionales especializados –en diversas áreas temáticas— que prestan servicios en forma neutral y no partidista a todos los parlamentarios. Este tipo de asesoría promueve un debate más informado transversalmente y facilita el diálogo entre partidos rivales.[443]

Por otro lado, se encuentran los asesores de confianza de los parlamentarios (conocidos como *staffer*), que junto con adherir a sus principios y posición político partidista, son capaces de manejar la información y análisis de fuentes externas, con el objeto de interpretar y producir un relato que los

[442] Ver artículo 96.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

[443] Salvador Valdés Prieto y Sebastián Soto Velasco: "ASESORÍA PARLAMENTARIA: UNA ESTRATEGIA", en *Estudios Públicos*, junio, 2009, CEP.

representa y, eventualmente, pueden contrarrestar y/o atacar otras posiciones sobre la materia que se investiga[444].

Desde estas dos fuentes de asesoría parlamentaria, se propone que la Presidencia y Secretaría de la Comisión, evalúen cómo situar la asesoría en el proceso de funcionamiento de la Comisión Investigadora, desde su origen, constitución, desarrollo, y cierre. Como ejes orientadores, se proponen los siguientes:

1. En su origen, los parlamentarios que impulsan la creación de una comisión investigadora pueden solicitar la asesoría técnica neutral para obtener antecedentes en materia de actos de gobierno y normas que los rigen. Paralelamente, la asesoría de confianza puede proporcionar los efectos políticos de los actos de gobierno.

2. En su constitución, ambos tipos de asesoría, desde su naturaleza específica, pueden ser requeridas por la Presidencia y Secretaría de la Comisión para que aporten en la formulación de un plan de trabajo, que contenga:

    a. Contenidos específicos de la investigación (hipótesis que orientaran la investigación) y sus implicancias jurídicas y políticas.

    b. Nómina posible de invitados (o citados) para conocer su intervención y opinión sobre las materias que se investigan

    c. Cuestionario de preguntas y antecedentes que deberán presentar para cada uno de los invitados (o citados).

3. Durante el desarrollo, la Presidencia y Secretaría de la Comisión pueden requerir de la asesoría técnica neutral para analizar la información recibida y aportar comparados de las intervenciones, de acuerdo a las materias relevantes de la investigación.

4. Finalmente, en el cierre, la Presidencia y Secretaría de la Comisión puede requerir que la asesoría técnica neutral presente y exponga un análisis comparado de las intervenciones y antecedentes aportados a la Comisión. Sobre esta base y otras que estimaren, las asesorías de confianza de los parlamentarios pueden ocuparse de sugerir a sus respectivas bancadas y/o comités los considerandos, conclusiones y proposiciones, como insumos para

[444] Entre estos, también se incluyen *think-tank* afiliados a un partido político

el debate y votación que deberán llevar a cabo los parlamentarios integrantes de la Comisión en orden al Informe Final de la Comisión Investigadora.

5. Citaciones y procedimiento

En Chile, el artículo 54 de la Ley Orgánica del Congreso Nacional establece las reglas para la formulación de citaciones y solicitudes de antecedentes, reiterando las contenidas en el texto constitucional y complementándolas. En este sentido, se dispone que las citaciones a los funcionarios de la Administración, deben ser hechas o bien directamente al funcionario, o por intermedio del jefe superior del respectivo Servicio[445]; en todo caso, en el primer supuesto se agrega que la citación se debe poner en conocimiento del jefe superior del servicio respectivo en que se desempeña el funcionario.

Tratándose de las empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria, las citaciones deben dirigirse a su representante legal, los cuales podrán comparecer acompañados de las personas que designe su órgano de administración.

En el caso de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, la citación se hará llegar al superior jerárquico de la respectiva institución, por medio del Ministro de Estado que corresponda.

Respecto al procedimiento de citación de los particulares, ni la ley ni el Reglamento de la Cámara de Diputados contienen disposiciones que establezcan la forma de efectuarla. No obstante, la práctica parlamentaria determina que tras el acuerdo de la Comisión, en orden a recabar el testimonio del particular porque se considera que su declaración resulta estrictamente necesaria para el resultado de la investigación, se le extiende una invitación, firmada por el Presidente de la Comisión, en que se le da cuenta del acuerdo de la misma, indicándole las razones por las cuales se considera relevante su comparecencia y se le invita para una futura sesión.

[445] En Perú, los requerimientos para comparecer se formulan mediante oficio, cédula o citación pública, donde deben constar los datos necesarios para que el citado conozca del apercibimiento y de las responsabilidades en que puede incurrir en caso de resistencia. El requerimiento a las personas jurídicas se entiende dirigido a quien sea su representante legal. (artículo 88, letra c) , Reglamento del Congreso).

En España, el artículo 2.1 de la ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, dispone que los requerimientos para comparecer se formularán en los términos establecidos en los Reglamentos de las Cámaras. Por su parte, el artículo 52.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados señala que "Las Comisiones de Investigación…..podrán requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Congreso, de cualquier persona para ser oída". Tales comparecencias se ajustarán a lo dispuesto en la Ley prevista en el artículo 76.2 de la Constitución, y responderán, en todo caso, a los siguientes requisitos:

a) La notificación del requerimiento para comparecer y de los extremos sobre los que se deba informar habrá de hacerse con quince días de antelación, salvo cuando, por concurrir circunstancias de urgente necesidad, se haga con un plazo menor, que en ningún caso será inferior a tres días.

b) En la notificación, el ciudadano requerido será advertido de sus derechos y obligaciones y podrá comparecer acompañado de la persona que designe para asistirlo.

Esta disposición se complementa con lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley 5/1984, donde se indican los datos mínimos que debe contener el oficio de citación:

1) La fecha del acuerdo en virtud del cual se requiere y la Comisión de investigación ante la que se ha de comparecer.

2) El nombre y los apellidos del requerido y las señas de su domicilio.

3) El lugar, el día y la hora en que haya de comparecer el requerido con apercibimiento de las responsabilidades en que pudiera incurrir en caso de desobediencia.

4) El tema sobre el que deba versar el testimonio.

5) La referencia expresa a los derechos reconocidos en esta Ley al requerido.

Se debe destacar, además, que cuando el requerido reuniera la condición de funcionario público, se enviará copia de la citación a su superior jerárquico, a los solos efectos de su conocimiento.

5.1. Derechos de los comparecientes

El deber de comparecer para declarar tiene su fundamento en la necesidad de dotar a las Comisiones de investigación de la mayor información y antecedentes necesarios para que éstas cumplan su cometido. Esta obligación tiene como contrapartida el deber de la Comisión de otorgar las garantías de respeto de los derechos de los comparecientes, especialmente en lo que se refiere al respeto de sus derechos fundamentales. El solo hecho de comparecer a esta instancia supone para muchas personas el temor de verse enfrentados a una especie de tribunal compuesto por trece diputados, que gozan de inmunidad por las declaraciones u opiniones que puedan realizar en la Comisión, y que, además, en la generalidad de los casos, se trata de una sesión abierta a la asistencia de periodistas y asesores, y por sobre ello, se difunde televisivamente a todo el país.

El artículo 57 de la LOCCN, en su inciso segundo establece que al presidente de la Comisión "le corresponderá cuidar que se respeten los derechos de quienes concurran a sus sesiones o sean mencionados en ellas. De modo especial, velará que no se les falte el respeto con acciones o palabras descomedidas o con imputaciones de intenciones o propósitos opuestos a sus deberes, y que se salvaguarden el respeto y la protección a la vida privada y a la honra de la persona y de su familia, el secreto profesional y los demás derechos constitucionales[446].

Para dar cumplimiento a esta obligación la ley faculta al Presidente de la Comisión para tomar medidas en contra de quienes infringen esta obligación[447], y podrá hacer llamados al orden, suspender la sesión, excusar temporalmente al afectado de permanecer en la sesión, prescindir de la declaración de quien ha incurrido en la falta o amonestar o censurar al o a los infractores, en conformidad al reglamento[448].

---

[446] Esta norma fue incorporada en la Ley N° 20.447, por cuanto no existía en el Reglamento de la Cámara de Diputados.

[447] Este inciso tercero fue incorporado por el Senado en el segundo trámite constitucional y rechazado por la Cámara en el tercer trámite. Finalmente fue reincorporado y aprobado por unanimidad en la Comisión Mixta.

[448] Lo hemos sostenido antes y lo volvemos a repetir, porque es nuestro convencimiento que el debido respeto que debe darse a las personas que concurren a las sesiones, sean en calidad de citados o invitados, obliga a que también los diputados asistan a las sesiones, permanezcan en ellas y participen en su desarrollo y, sobre todo, el Reglamento debe limitar o prohibir el uso de los celulares u otros aparatos electrónicos en la Comisión. No resulta grato pata los comparecientes ni es bueno para el prestigio de las Comisiones y de la Cámara, que las sesiones se celebren con la participación mínima de diputados y además su atención de desvíe por el uso frecuente de los teléfonos. La transmisión televisiva muestra muchas veces las sillas vacías y una persona que inútilmente busca a quien dirigir sus palabras.

5.1.1 Personas facultadas para no comparecer

El Ejecutivo presentó una indicación que libera de la obligación de prestar declaración pero si de concurrir a dejar constancia de los motivos que la faculta para ello, cuando se encuentren en alguna de las situaciones descritas en los artículos 302, 303 y 305 del Código Procesal Penal, tales como ser cónyuge o conviviente del imputado, ascendientes, descendientes, etc., o por razones de secreto (confesor, médico, abogado) o por razones de no autoincriminación. Esta norma se aprobó sin mayor debate.

5.1.2. Derecho a la asistencia de un asesor o letrado

Esta norma establecida en el inciso primero del artículo 57 de la LOCCN, viene a darle validez legal al artículo 300 del Reglamento de la Cámara de Diputados, que disponía que las personas citadas a concurrir a las sesiones de las Comisiones investigadoras podrán asistir acompañadas de un asesor, con la limitación que ése último no podía hacer uso de la palabra para responder en lugar de la persona citada ni para aclarar sus dichos, por lo cual su papel se reducía a proporcionarle los antecedentes escritos u orales que la persona citada requería. Se necesitaba el acuerdo de la Comisión para que pudiera participar en otra forma.

La nueva disposición del art. 57 tiene una redacción bastante más acotada y señala el acompañante del declarante puede ser un asesor o letrado, con lo cual se permite la presencia no solo de los abogados sino de cualquier otro profesional, técnico o entendido, y elimina la limitación que establecía el Reglamento en cuanto a la forma de su participación. Por lo demás, la práctica parlamentaria ya había dejado absoleta dicha disposición, permitiéndose que el compareciente se hiciera acompañar por más asesores o letrados[449].

5.1.3. Derecho de aclaración o rectificación

En el inciso cuarto del artículo 57 LOCCN, se dispone que "Las personas mencionadas, ofendidas o injustamente aludidas en el transcurso de

[449] Artículo 57, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional: "Quienes concurran a las sesiones de las comisiones especiales investigadoras podrán asistir acompañados de un asesor o letrado con el fin de que les preste asesoría y les proporcione los antecedentes escritos u orales que necesiten para responder a las consultas que se les formulen."

una investigación, tendrán derecho a aclarar o rectificar tales alusiones, si así lo estimaren pertinente." Esta norma no estaba contempla en el Reglamento de la Cámara y es la lógica consecuencia frente a las acciones, palabras descomedidas u otras actitudes que hayan ofendido al compareciente.

5.1.4. Reembolso de gastos que origine la comparecencia o entrega de antecedentes

Respecto de esta materia el proyecto contemplaba una disposición que determinaba que los gastos derivados de la comparecencia o entrega de documentos serían pagados con cargo al Presupuesto de la Cámara de Diputados, la que fue rechazada por posibles implicancias constitucionales.

Con excepción de los funcionarios públicos, los gastos derivados de la comparecencia o de la entrega de los antecedentes pedidos serán abonados a quien corresponda, una vez justificados debidamente, con cargo al presupuesto de la Cámara de Diputados.

5.1.5. La comparecencia como justificación frente a otras obligaciones de diverso carácter.

La disposición que establece que la comparecencia de una persona a una comisión especial investigadora se constituye como excusa o causa frente a los requerimientos de otras obligaciones laborales, educativas o de otra naturaleza, y no ocasionará consecuencias jurídicas adversas bajo ninguna circunstancia, fue aprobada en la Cámara de Diputados, en el primer trámite constitucional y no sufrió modificaciones durante su tramitación[450].

En el Derecho español se establece que los comparecientes que hayan siso afectados en sus derechos fundamentales[451] podrá recurrir de amparo ante

[450] El artículo 57 fue objeto de varias indicaciones del Ejecutivo, pero solo se aprobó la que dice relación con el reordenamiento de los incisos del artículo, colocando en primer lugar la obligación del Presidente de la Comisión de proteger los derechos de las personas citadas a la comisión. Estimó, además, como excesiva "excesiva la posibilidad de que los afectados puedan pedir la rectificación de las actas, las que son instrumentos públicos".

[451] El artículo 5 de la LOCCI establece que los gastos desembolsados por los comparecientes como consecuencia del requerimiento de comparecencia les serán abonados con cargo al presupuesto de la Cámara respectiva, una vez hayan sido debidamente justificados. Sobre este punto no cabe sino afirmar que resulta lógico que el compareciente no deba asumir las cargas materiales adicionales a la propia comparecencia.

el Tribunal Constitucional y cuando el derecho vulnerado no esté protegido por este recurso, podrá interpone su acción ante la jurisdicción ordinaria correspondiente, planteando que la doctrina de los "*interna corporis"* no puede invocarse frente a terceros.

Los comparecientes ante la Comisión de investigación tienen derecho a que el requerimiento les sea formulado con la antelación prevista en el artículo 52.2.a) RCD y con observancia de las disposiciones del artículo 2 LOCCI. El incumplimiento de estas disposiciones conllevará como consecuencia la imposibilidad de imponer sanciones penales en caso de incomparecencia.

5.2. Deberes de los comparecientes

En el Derecho parlamentario español el otorgamiento de poderes al órgano de investigación implica correlativamente una serie de deberes para los ciudadanos, cuyo incumplimiento acarrea, en la mayor parte de los casos, la comisión de un ilícito penal. El compareciente está obligado acudir personalmente a la sede del Congreso o de otro órgano, para efectuar un testimonio directo, de viva voz ante la Comisión, sin que sea posible efectuar una declaración por escrito.

Los comparecientes, de acuerdo al artículo 1.1 de la LOCCI tienen la posibilidad de guardar silencio en la Comisión de investigación, porque la obligación de comparecencia no conlleva necesariamente el deber de prestar declaración, pudiendo alegarse el derecho a no declarar contra sí mismo o a guardar silencio, pues trata de un derecho subjetivo de la persona que le acompaña en todas sus actuaciones.

Veracidad de la declaración

Otro elemento significativo del contenido de la declaración es si ésta en caso de producirse, debe ser veraz y qué garantías pueden exigirse para constatar dicha exigencia son los posibles métodos a seguir. En primer lugar, el planteamiento de la posibilidad de que la Comisión exija al compareciente la prestación de juramento y, a continuación, el establecimiento de sanciones en caso de haber prestado falso testimonio.

La exigencia de prestar juramento a los comparecientes ante las Comisiones de investigación era ya una posibilidad planteada por la doctrina

tradicional aunque siempre ha carecido de sustento normativo en nuestro ordenamiento, hallándose únicamente amparada en la posible asimilación de estas instancias a los órganos jurisdiccionales. La prestación de juramento a los comparecientes no está prevista por norma jurídica alguna. En consecuencia, de ello se desprende la imposibilidad de su exigencia. Este impedimento debe entenderse, en principio, coherente con la naturaleza jurídica de la institución parlamentaria y de las encuestas que en ella se desarrollan, pues su naturaleza es de órgano político y no judicial.

5.3. Incomparecencia y falso testimonio prestado ante una Comisión investigadora

A diferencia de lo que acontece en la legislación comparada, la falta de comparecencia a las Comisiones especiales investigadoras en nuestro país no tiene asignada ninguna sanción. El proyecto que modificaba la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, originalmente aprobado por las Cámaras, contemplaba expresamente en el artículo 54 que, en el caso de incumplimiento de la obligación de comparecer y suministrar en forma veraz y completa los antecedentes y las informaciones que les sean requeridos por las Comisiones investigadoras, se aplicarían las sanciones establecidas en el artículo 10 de la LOCCN.

Durante la discusión del segundo informe en la Comisión de Constitución de la Cámara Alta, el senador Baldo Prokurica planteó que en las normas aprobadas en la discusión general se observaba un vacío en cuanto no se establecía sanción al incumplimiento de los deberes de comparecer y suministrar antecedentes por parte de las personas mencionadas en el inciso primero del artículo 54, y que, en cambio, para los casos de incumplimiento de los deberes que impone el artículo 9° de esta misma ley[452] se había previsto, en el artículo 10, un conjunto de medidas, procedimientos y sanciones que era dable replicar en esta disposición. La unanimidad de los miembros de la

[452] El artículo 9 de la ley Nº 18.918 regula la obligación que tienen los organismos de la Administración del Estado y las entidades en que el Estado participe o tenga representación en virtud de una ley que lo autoriza, que no formen parte de su Administración y no desarrollen actividades empresariales, de proporcionar los informes o antecedentes específicos que les sean solicitados por las comisiones o por los parlamentarios debidamente individualizados en sesión de Sala o de Comisión.

Comisión concordó con el planteamiento señalado. El Ejecutivo, por su parte, no formuló reparos ni observaciones.

El referido artículo 10, en el texto despachado por el Congreso Nacional, contemplaba como sanción una multa, que sería aplicada por la Contraloría General de la República, equivalente a un tercio, media o una remuneración mensual del infractor, la que sería el doble en caso de reincidencia.

La frase final del inciso primero del artículo 54 disponía que "tratándose de Ministros de Estado, podrán hacerse efectivas las responsabilidades correspondientes". El alcance de esta frase generó el temor del Ejecutivo de que se estuviera creando una nueva causal de responsabilidad para los Ministros de Estado, lo cual le llevó a presentar un veto a este primer inciso del artículo, proponiendo una nueva redacción, en que suprimía las expresiones "en forma veraz y completa" con que se calificaba la entrega de los antecedentes e informaciones, por considerarlo algo obvio, y agregaba que debía tratarse de antecedentes que se encuentren a disposición de quien los entrega. Asimismo, hacía aplicables las sanciones señaladas en el artículo 10 en caso de incumplimiento por parte de los funcionarios de la Administración del Estado y eliminaba la referencia a la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros de Estado por no ser éste el medio para ello.

Este veto fue rechazado por la Cámara de Diputados que insistió en el texto despachado por el Congreso Nacional. El Senado, si bien rechazó el veto, no tuvo el quórum para insistir en la norma aprobada originalmente, razón por la cual no hubo ley en esa parte.

Posteriormente, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del artículo 10, porque en su concepto no contemplaba un procedimiento suficiente y adecuado que permitiera al afectado una debida defensa de sus derechos, en sede administrativa, en forma previa a la imposición de la sanción que se establecía[453].

[453] El Tribunal Constitucional en los considerandos vigésimo primero y vigésimo segundo señaló que en el precepto antes aludido no se contempla "un procedimiento suficiente y adecuado que permita al afectado una debida defensa de sus derechos, en sede administrativa, en forma previa a la imposición de la sanción que se establece lo que afecta a la disposición en su integridad.". Agregó que "el Legislador ha dejado de cumplir con la obligación que el Poder Constituyente le impone, en el sentido de dictar las normas tendentes a asegurar la protección y defensa jurídica de los derechos fundamentales de quienes se encuentran comprendidos en la situación que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10, determina que sean sancionados. Más aún, ello puede traer como consecuencia lesionar el ejercicio de los derechos comprometidos, circunstancia que pugna con las garantías que, e n los incisos primeros y segundo del numeral tercero del artículo 19, la Carta Fundamental consagra para

Al declararse inconstitucional la citada disposición, se mantuvo la vigencia del artículo 10 contemplado originalmente en la Ley Orgánica del Congreso Nacional, que no aborda la situación referida y se limita a establecer la responsabilidad del Jefe Superior del organismo de la Administración del Estado, sancionándole con una multa equivalente a una remuneración mensual por su falta de comparecencia, o la de los funcionarios de su dependencia, a la citación de una comisión de alguna de las Cámaras.

En resumen, la legislación chilena se ha quedado sin una norma que sancione específicamente la falta de comparecencia a las Comisiones de investigación, hecho que necesariamente debe ser remediado en una futura reforma legislativa[454].

5.4. Derecho comparado

En España, nos encontramos con una situación diametralmente opuesta ya que las sanciones por la falta de comparecencia son reguladas incluso en sede penal. En efecto, el artículo 502.1 del Código Penal, dispone que "los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de Investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años". El delito de desobediencia se regula en el artículo 556 del mismo Código en el que se establece la pena de prisión de seis meses a un año para quienes sin cometer el delito de atentado "resistieren a la autoridad o sus agentes, o los desobedecieren gravemente, en el ejercicio de sus funciones".

En Estados Unidos, en caso de que el testigo no se presente a deponer o a entregar documentos que le hayan sido requeridos, la comisión está autorizada para reportar la rebeldía del mismo a la cámara que corresponda. En el caso de las subcomisiones, estas se reportan a la comisión respectiva, la que puede rechazarlo, aceptarlo pero no reportarlo o aceptarlo y reportarlo a su vez al pleno de la cámara para tomar las acciones que correspondan. Si se aprueba la

---

resguardarlos;". Ver BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL: *Historia de la ley N° 20.447*, págs. 978.

[454] Las penas establecidas para este delito (Contempt of Congress) son prisión no inferior a un mes ni superior a doce meses y una multa mínima de $100 dólares ni más de $1.000 (sección 192 del U.S. Code).

resolución de rebeldía, la cámara tiene variadas opciones para ejecutarla, ya que existen tres procedimientos para ello:

El procedimiento "civil" establecido en la sección 288d del U.S. Code, sólo aplicable por el Senado y que no afecta a los funcionarios de la Administración; El procedimiento "criminal", consagrado en las secciones 192 al 194 del mismo cuerpo legal. En él, después de la resolución que declara la rebeldía, el presidente de la Cámara deberá reportar el caso al Fiscal General, quien tiene la obligación de someterlo a Gran Jurado; y El procedimiento "inherente", establecido jurisprudencialmente, en que la persona citada es detenida por el Sargento de Armas de la Cámara o el Senado, presentada ante la sala de la cámara respectiva y compelida a responder las preguntas del presidente, tras lo cual queda sujeto a una pena o bien se le libera de la citación. No ha sido usado en más de 75 años.

En Perú, Las autoridades, los funcionarios y servidores públicos y cualquier persona, están en la obligación de comparecer ante las Comisiones de Investigación y proporcionar a éstas las informaciones testimoniales y documentarias que requieran. Los requerimientos para comparecer se formularán mediante oficio, cédula o citación pública, deben constar los datos necesarios para que el citado conozca del apercibimiento y de las responsabilidades en que puede incurrir en caso de resistencia. El requerimiento a las personas jurídicas se entenderá dirigido a quien sea su representante legal.

En caso de que el citado no se presente al primer llamado de la Comisión, el Juez podrá dictar a solicitud expresa de la Comisión, orden de captura contra el citado, a fin de hacer efectivo el requerimiento de la Comisión Investigadora. Al hacerse efectiva la orden de captura, la Policía Nacional del Perú pondrá al detenido a disposición del Juez Penal de Turno e informará inmediatamente por cualquier medio al Presidente de la Comisión investigadora para que, bajo responsabilidad, en un plazo no mayor de 24 horas se realice la sesión donde proporcione el testimonio requerido. (artículo 88, letra d) Reglamento del Congreso)[455].

[455] Las Comisiones de Investigación pueden utilizar los siguientes apremios: solicitar que sea conducido por la fuerza pública, cuando el citado no comparezca el día y hora señalados o se resiste a exhibir o hacer entrega de documentos que tiene en su poder y son necesarios para el esclarecimiento de los hechos investigados; que se autorice el allanamiento de los domicilios y locales, para practicar incautación de libros, archivos, documentos y registros que guarden relación con el objeto de la investigación. Las solicitudes para que se practiquen los apremios serán presentadas ante el Juez Especializado en lo Penal, el mismo que accederá a la petición y ordenará que se realice por el mérito de la solicitud en el primer caso y previa evaluación de los argumentos presentados por la Comisión de Investigación en el segundo caso.

5.5. Deber de decir verdad en las declaraciones prestadas

En España no sólo existe la obligación de comparecer ante las Comisiones de investigación sino que también el deber de ser veraz. En efecto, el artículo 502 del Código Penal, en su apartado 3, dispone que "el que convocado ante una Comisión parlamentaria de investigación faltare a la verdad en su testimonio, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de seis a doce meses", castigo análogo, aunque algo inferior, al previsto para el falso testimonio en causa judicial.

Mentir al parlamento deja de ser por tanto, cuando se hace ante una comisión de investigación, una grave falta política para convertirse en un delito[456] que puede tener consecuencias relativamente importantes para la libertad o el patrimonio de quien lo comete. La doctrina, en general, se ha mostrado contraria a esta norma[457].

Torres Muro[458] estima que la norma se encuentra justificada como reacción ante un estado de cosas en el que la falta de respeto por las Comisiones de investigación se cierne siempre como una amenaza cierta para su buen funcionamiento. Está consciente de que la aplicación de estas normas presentará todo tipo de problemas, muchos de ellos comunes con los que tiene el falso testimonio en general, pero el hecho de que existan contribuirá sin duda a que los comparecientes se lo piensen algo antes de mentir cuando declaren.

---

[456] Gude Fernández estima que la tipificación del falso testimonio ante las comisiones de investigación resulta completamente desatinada, no haciendo sino complicar aún más el confuso e impreciso *status* legal de los comparecientes ante este órgano parlamentario. Ver GUDE FERNANDEZ, Ana: *Las comisiones parlamentarias de investigación,* Servicio de Publicaciones y de Intercambio Científico de la Universidad Santiago de Compostela, España, 2000, págs. 241 y ss.

[457] "La tipificación como delito del falso testimonio ante una Comisión de investigación supone llevar hasta consecuencias muy discutibles el deber de colaboración con tales Comisiones parlamentarias" y que "la imposición bajo amenaza penal de un deber de veracidad en condiciones análogas a las de un proceso judicial no resulta justificada. Ver TAMARIT SUMALLA, Josep: *Comentario al artículo 502*, en G. Quintero (Dir) y J.M. Valle (coord.). Comentarios a la Parte Especial del Derecho Penal. Pamplona, 1996, pág. 1415. Por su parte, Arce Janáriz entiende que existe una "aplicación desproporcionada del remedio penal…para proteger un bien y garantizar un fin, la verdad, que es más que dudoso que formen parte de la lógica y la naturaleza propias de los procedimientos políticos. Ver ARCE JANÁRIZ, Alberto: "Las Comisiones de Investigación en las Asambleas Autonómicas tras la aprobación del nuevo Código Penal", Corts. *Anuario de Derecho Parlamentario,* Nº 3, 1997, p.83.

[458] TORRES MURO, Ignacio: *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pág. 101.

En Chile, como hemos señalado, no existe sanción específica por la falta de comparecencia a una Comisión de investigación y, mucho menos, alguna norma que tipifique un delito por el falso testimonio prestado ante ellas, con lo cual se puede comparecer y no tener sanción alguna aunque se omita información importante o se mienta en las declaraciones efectuadas.

Resulta indispensable avanzar en mecanismos que hagan eficaz el trabajo de las Comisiones Investigadoras y, entre esas medidas, deberían establecerse fuertes sanciones para quienes falten a la verdad en sus declaraciones ante estos órganos de investigación. Esta preocupación ya fue manifestada por algunos parlamentarios chilenos en la tramitación de la ley Nº 20.447, que introdujo en la ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional las adecuaciones necesarias para adaptarla a la nueva normativa constitucional.

En el segundo informe elaborado por la Comisión de Constitución del Senado[459], al analizarse el actual artículo 54 de la LOCCN, el senador Prokurica consideró necesario contemplar en el inciso primero de este precepto la obligación de decir verdad para todas las personas que comparezcan a estas comisiones y para los Parlamentarios a quienes les corresponda participar. Sostuvo que era necesario evitar situaciones tales como, por ejemplo, la de un Ministro de Estado que, habiendo sido citado, comparece y falta a la verdad en sus declaraciones, sin asumir ninguna responsabilidad posterior. Esta opinión no fue compartida por la senadora Alvear y el senador Muñoz, que estimaron que siempre debe presumirse la buena fe, aun cuando en el caso de Ministros que disponen de información muy sensible cabría entender que tengan algún grado de cuidado y de reserva.

En definitiva, la Comisión estuvo de acuerdo en la conveniencia de establecer la obligación de no faltar a la verdad, aun cuando el artículo 8° de la Carta Fundamental obliga a los titulares de las funciones públicas a observar el principio de probidad en todas sus actuaciones. Asimismo, estuvieron contestes establecer la obligación de decir verdad de una manera extensiva, que abarque tanto a quienes sean citados como a los parlamentarios que participen en esta labor. Sugirió incluso señalar que el incurrir en una falta a la verdad, ameritará las sanciones que establezca la ley [460].

---

[460] El texto del inciso primero del artículo 54 despachado por la Comisión de Constitución quedó, en consecuencia, redactado de la siguiente manera: "Artículo 54.- Las comisiones especiales investigadoras podrán citar a sus sesiones a los Ministros de Estado, a los funcionarios de la Administración del Estado, al personal de las empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria, quienes estarán obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que les sean requeridos por aquéllos y que se refieran a su cometido. En caso de incumplimiento de estas obligaciones, se aplicarán las

En la discusión del segundo informe en la Comisión de Constitución del Senado, hizo presente que la norma propuesta en el segundo informe podría ser cuestionada por resultar contradictoria con el principio largamente aceptado en nuestro orden penal en el sentido de admitir que el declarante no se autoinculpe. Incluso, agregó, se acepta que el inculpado cambie los términos de su declaración y que no sea obligado a inculpar a ciertos parientes. Por esta razón, de mantenerse esta obligación de decir verdad, sostuvo que convendría dejar constancia, para los efectos de la historia fidedigna de la ley, que ello no afectará el ejercicio posterior de los derechos del declarante en un eventual proceso penal. Alternativamente, planteó establecer que la declaración que se preste ante las comisiones investigadoras no constituirá antecedente para la tipificación del delito de perjurio.

Como solución a las divergencias producidas en la Comisión, el senador Hernán Larraín propuso reemplazar la obligación de decir verdad por la exigencia de que los antecedentes e informaciones requeridos por las comisiones especiales investigadoras se suministren "en forma veraz y completa". Esta proposición fue acogida por los restantes miembros de la Comisión[461].

Sin embargo, la Presidenta de la República, presentó un veto para que se eliminaran del texto aprobado por el Congreso Nacional, las expresiones "en forma veraz y completa", por considerarlas "una obviedad". El veto fue rechazado tanto por la Cámara de Diputados como por el Senado, pero en esta última Cámara no se reunió el quórum para insistir en el texto aprobado por el Parlamento.

Por cierto que se trata de una materia que debe ser abordada cuando el Congreso Nacional tome conciencia de la necesidad de darle una más completa regulación a las comisiones especiales investigadoras. La experiencia de todos estos años ha mostrado que muchas veces los comparecientes faltan a la verdad al prestar su testimonio porque saben que ello no les traerá

---

sanciones establecidas en el artículo 10. Sin perjuicio de lo anterior, todos quienes participen en el desempeño de estas comisiones estarán obligados a decir verdad."

[461] En consecuencia el texto presentado al Pleno para su aprobación fue despachado en este nuevo segundo informe en los siguientes términos: "Artículo 54.- Las comisiones especiales investigadoras podrán citar a sus sesiones a los Ministros de Estado, a los funcionarios de la Administración del Estado, al personal de las empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria, quienes estarán obligados a comparecer y a suministrar en forma veraz y completa los antecedentes y las informaciones que les sean requeridos y que se refieran a su cometido. En caso de incumplimiento de estas obligaciones, se aplicarán las sanciones establecidas en el artículo 10. Tratándose de Ministros de Estado, podrán hacerse efectivas las responsabilidades correspondientes."

consecuencia alguna. La figura que sancione el falso testimonio debería incluir a todos quienes presten declaración ante una Comisión de investigación y no sólo a quienes tienen el deber de comparecer.

6. Testimonio de los particulares

Como se ha dicho en los antecedentes históricos, ya en 1994, a raíz de la reforma más importante que se ha hecho al Reglamento de la Cámara, se planteó por algunos diputados la necesidad de que los particulares fueran citados a declarar a las comisiones investigadoras[462].

El artículo 56 de la Ley Orgánica del Congreso Nacional dispone que "si fuere estrictamente necesario para el resultado de la investigación, por acuerdo de la mayoría de los miembros, se podrá recabar el testimonio de particulares o requerirles los antecedentes que se estimen pertinentes y necesarios para el cumplimiento del cometido de la comisión especial investigadora". La misma disposición destaca que "El testimonio de los particulares y la proporción de los antecedentes solicitados será voluntario[463]".

Conviene destacar que la ley exige una mayoría cualificada para requerir el testimonio de un particular ya que la regla general en materia de citaciones es de un tercio de los miembros de la Comisión, quórum que en este caso se eleva a la mayoría de los integrantes de la misma. En este punto específico, nos parece que la legislación chilena contiene una deficiente regulación.

Si bien es clara la opción del legislador chileno en orden a que el objeto de las comisiones investigadoras es "reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno" y, en consecuencia, quedan excluidos los

[462] El diputado Alberto Espina en la sesión celebrada el 11 de marzo de 1993, sostuvo que: "No hay ninguna razón para que un ciudadano de este país esté obligado a comparecer a los tribunales de justicia. Y no a una comisión investigadora creada en otro Poder del Estado. Por lo tanto, el imperio de las comisión es investigadoras fundamental para dar cumplimiento a la importante función de fiscalizar".

[463] En Perú, al igual como ocurre en España, los particulares se encuentran obligados a comparecer. El artículo 88, letra b) del Reglamento del Congreso peruano dispone que "Las autoridades, los funcionarios y servidores públicos y cualquier persona, están en la obligación de comparecer ante las Comisiones de Investigación y proporcionar a éstas las informaciones testimoniales y documentarias que requieran."

temas privados aunque tengan interés público[464], y que la comparecencia de los particulares, su declaración y antecedentes que les sean solicitados queda entregado a su entera voluntad, estimo que dicha regla no puede ser absoluta y deberían establecerse excepciones respecto de aquellas personas que conocieron de los hechos investigados o participaron en los mismos aun cuando al momento de la investigación parlamentaria no se encuentren ejerciendo una función pública[465].

Si deseamos que las Comisiones investigadoras tengan un mínimo de eficacia en el trabajo que realizan se hace imprescindible, en primer lugar, establecer la obligación de comparecer a aquéllas personas que, sin ser funcionarios públicos, sean citados en razón de los hechos en que participaron o conocieron en el ejercicio de una función pública, al menos hasta que haya transcurrido un período razonable desde que hayan cesado en el ejercicio de tales cargos. La misma obligación debería establecerse para todos aquellos particulares que intervinieron o tengan conocimiento de los asuntos investigados aun cuando nunca hayan tenido la calidad de servidores públicos.

Debemos recordar que en Chile la acusación en juicio político o "impeachment", que es una herramienta establecida por la Constitución para hacer efectivo el principio de responsabilidad constitucional de determinadas autoridades, como son el Presidente de la República, los ministros de Estado, los

---

[464] En Alemania Studenroth, se manifiesta contrario a que las Comisiones intervengan directamente en el ámbito privado al señalar que "para la aclaración de lesiones jurídicas en el ámbito privado están llamados y preparados las administraciones y los tribunales. No es justificable un control sobre estas a través del Parlamento. El control de la legalidad de los comportamientos privados no corresponde al Parlamento. No es admisible constitucionalmente en base al principio de división de poderes" y que "el derecho de investigación parlamentario es en primer lugar un instrumento de lucha política en manos de la oposición parlamentaria. Las personas privadas no deben convertirse en instrumentos en el marco de la confrontación (partidista) política" para concluir diciendo que "el establecimiento de una comisión de investigación, que tenga por fin el de aclarar circunstancias privadas, para extraer de ella en todo caso capital político, es inadmisible debido a la falta de una competencia que llegue a tanto del Bundestag. El artículo 44 permite, por el contrario, la investigación indirecta de hechos privados, cuando esta represente un ineludible presupuesto para alcanzar un fin de investigación admisible Tal limitación de las investigaciones parlamentarias en el ámbito privado deja por una parte suficiente espacio al Bundestag para el ejercicio efectivo de sus funciones constitucionales y origina por otra una protección lo más grande posible y exigida jurídico constitucionalmente de los intereses privados y de los derechos fundamentales".

[465] Alan Bronfman estima que no pueden considerarse particulares o sujetos privados aquellos en los que el Estado tiene participación, sea en su administración o propiedad, o porque desarrolla una función pública encomendada por el Estado. Un aspecto complejo de esta cuestión es la actividad de fomento. En Alemania, por ejemplo, el fomento de la empresa privada con dinero público ha sido utilizado como argumento para defender la legitimidad de crear comisiones de investigación sobre sujetos privados. BRONFMAN VARGAS, Alan: "Las Comisiones Parlamentarias y el ejercicio de las facultades fiscalizadoras". *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, volumen XXIV, 2003, págs. 105-153.

magistrados de los tribunales superiores de justicia, el Contralor General de la República, los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, los intendentes regionales, los gobernadores provinciales puede interponerse no sólo mientras el afectado está en funciones sino que en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo, en el caso del Presidente de la República, o en los tres meses siguientes respecto de los demás. Ello denota un contrasentido, ya que no parece coherente que sea factible presentar una acusación constitucional, por ejemplo, en contra de un Intendente Regional hasta tres meses después de que haya dejado el cargo, pero que no pueda ser obligado a comparecer ante una Comisión investigadora ni siquiera durante ese mismo período[466].

Por otra parte, resulta evidente y comprobable en la práctica, que los actos que afectan a la probidad pública o la negligencia inexcusable, se descubren y se conocen sólo una vez que han transcurrido plazos bastante más prolongados que los que, como se señaló, consagra la Constitución para el juicio político. Lamentablemente este tema no fue advertido con claridad durante la reforma a la Constitución Política de la República realizada por la ley Nº 20.050, de 2005.

En la discusión de la modificación a la Ley Orgánica del Congreso Nacional, en tanto, esta materia sólo fue planteada en la Cámara de Diputados durante el tercer trámite constitucional, surgiendo la idea de incorporar un nuevo inciso al artículo 56, con el fin de hacer obligatoria la asistencia de ex funcionarios públicos a las citaciones que se les efectúen respecto de hechos o antecedentes que digan relación con el ejercicio de una función pública, hasta por un período determinado no superior a los cuatro años, bajo apercibimiento de ejercer acción por desobediencia en su contra. La falta de comparecencia se sancionaría con multa de una a cuatro unidades tributarias mensuales que establece el artículo 496 del Código Penal.

Como reglamentariamente no corresponde incorporar nuevas disposiciones en el tercer trámite constitucional, la Cámara de Diputados procedió a rechazar las enmiendas del Senado al citado artículo 56, de manera de poder discutir esta nueva idea en el trámite de Comisión Mixta.

---

[466] Así ocurrió en la Comisión investigadora creada por la Cámara de Diputados de Chile para investigar las responsabilidades políticas y administrativas derivadas del presunto fraude realizado por medio de pagos injustificados por proyectos inexistentes en el Gobierno Regional de Valparaíso, constituida con fecha 20 de mayo de 2010, cuyo informe fue entregado para su análisis por el Pleno el 14 de septiembre del mismo año. La Comisión carecía de facultades para citar a la principal autoridad de la Región en el momento en que ocurrieron los hechos investigados y sólo pudo contar con su testimonio producto de la buena disposición del ex intendente que compareció voluntariamente ante la Comisión.

En dicho trámite se tuvo presente que, de conformidad a lo que dispone el artículo 52, letra c), número 1), de la Constitución Política, sólo están obligados a comparecer ante las Comisiones investigadoras los Ministros de Estado, los funcionarios de la Administración del Estado y el personal de las empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria, razón por la que se estimó que no correspondería establecer que particulares, independientemente de la función que cumplieron, estén obligados a comparecer ante las referidas comisiones. Teniendo en consideración estos antecedentes, se decidió retirar esa proposición.

La obligación de comparecer ante las comisiones investigadoras en el Congreso del Perú comprende a las autoridades, servidores públicos y a cualquier persona….. (art.97 del Reglamento).

7. Desarrollo de la investigación

7.1 Plazo de la investigación

Todas las solicitudes de creación de las comisiones investigadoras contienen un plazo de duración, que en la generalidad de los casos es de 60 a 90 días. Pero también es usual que éstas soliciten la prórroga del plazo no una sino varias veces, que al tenor de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 297 del Reglamento de la Cámara de Diputados, deberá solicitarse antes del término del plazo originalmente concedido.

El inciso tercero de la norma antes indicada estipulaba que "La última sesión que celebre dentro del plazo se entenderá prorrogada, por el Ministerio del Reglamento, hasta por 15 días, para que la Comisión acuerde sus conclusiones y proposiciones sobre la investigación y los presente a la Sala para su consideración.

La propuesta que hizo la Cámara en el proyecto de adecuación no hizo otra cosa que repetir esta norma del Reglamento. Sin embargo, en su tramitación en el Senado, éste incorporó, en el inciso quinto actual del artículo 53 de la LOCCN, el adverbio "exclusivamente" precedido de una coma (,), después de la expresión "quince días". Esto significa que el plazo adicional no podrá dedicarse a recibir testimonios ni a solicitar antecedentes, sino únicamente a discutir y acordar las conclusiones y proposiciones[467].

[467] Respecto de este plazo para debatir las conclusiones el Ejecutivo propuso su eliminación, pero fue rechazado por la Comisión por estimarse necesaria la prórroga. Sólo

La Cámara de Diputados rechazó esta enmienda, la que en definitiva fue aprobada por unanimidad en la Comisión Mixta.

7.2. Extinción de la competencia

Las comisiones investigadoras terminarán su cometido en el plazo que se ha señalado en el acuerdo de su creación. El art. 297 RCD dispone que la competencia de estas comisiones se extinguirá al vencimiento del plazo que les haya fijado la Cámara para el cumplimiento de su cometido, el que podrá ser ampliado o renovado por la Sala con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Diputados presentes, siempre que la Comisión lo solicite antes de su término[468].

Todas las solicitudes de creación de las comisiones investigadoras contienen un plazo de duración, que en la generalidad de los casos es de 60 a 90 días. Pero también es usual que éstas soliciten la prórroga del plazo no una sino varias veces. A los plazos anteriores debe agregarse que la comisión contará con un plazo adicional de quince días para que acuerde las conclusiones y proposiciones que deberá contener el informe que presenten a la Sa

El inciso cuarto del artículo 53, dispone en su frase inicial que "La competencia de estas comisiones se extinguirá al expirar el plazo que les haya fijado la Cámara para el cumplimiento de su cometido,….." y el inciso final de la misma disposición preceptúa que "En todo caso, el término del respectivo período legislativo importará la disolución de las comisiones especiales investigadoras".

Sin embargo, no existen plazos determinados reglamentaria o legalmente para emitir el Informe y menos aún para que la Sala lo ponga en

---

aprobó la nueva redacción que propuso el Ejecutivo al inciso cuarto, por razones de forma y en la forma que se dice: "La competencia de estas comisiones se extinguirá al expirar el plazo que les haya fijado la Cámara para el cumplimiento de su cometido. Con todo, dicho plazo podrá ser ampliado por la Cámara, con el voto favorable de la mayoría de los diputados presentes, siempre que la comisión haya solicitado la ampliación antes de su vencimiento."

[468] En el caso de Perú, es facultad del Pleno fijar el plazo a la comisión para la realización del la investigación. En el receso parlamentario no se suspenden las facultades, actividades y plazos de las Comisiones investigadoras. Dichas comisiones pueden solicitar al Pleno una prórroga del plazo de investigación, para lo cual deben presentar un informe preliminar. El consejo directivo pone el informe en la agenda de la sesión plenaria en que se debata la prórroga.

discusión. Existen casos en que los informes se han votado en el Plenario meses y años después que han quedado en estado de tabla, lo que de manera alguna ayuda a le eficacia de las comisiones investigadoras ni tampoco prestigia a la Cámara.

Sólo a vía de ejemplo véanse los siguientes casos: la Comisión especial investigadora del riego campesino se creó el 8 de junio de 1999, se constituyó el 20 de julio del mismo año, el informe se evacuó el 12 de julio del 2000 y se vio en Sala, el 16 de abril de 2003[469]; la comisión especial encargada de investigar las posibles irregularidades del proceso de licitación de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias EMOS, se creó el 6 de junio de 2000 y su informe fue discutido en el Plenario el 3 de septiembre de 2002[470], y la comisión encargada de investigar las sectas religiosas se creó el 22 de junio de 2000, su informe quedó en estado de tabla el 4 de abril de 2002 y se discutió en sala el 11 de septiembre de 2003[471], es decir, cuando ya habían transcurridos casi cuatro años desde su creación.

Es importante que las Comisiones se desarrollen dentro del plazo otorgado, y lo es más, que se ponga en discusión en la Sala en un plazo relativamente breve para evitar que se pierda la atención pública que generó su creación.

En el Tomo II de la Tesis se contiene la información completa de 108 comisiones investigadoras, con indicación de las fechas en que fueron creadas, la de su constitución, de su informe y por último la fecha en que se debatió y votó el informe.

8. El Informe de la Comisión investigadora

El artículo 301 del Reglamento de la Cámara de Diputados aprobado en 1994 dispone que el informe de las Comisiones investigadoras deberá consignar los siguientes aspectos:

1° La competencia de la Comisión, al tenor de los acuerdos de la Cámara que ordenaron su creación.

2° Una relación del trabajo desarrollado por la Comisión en el cumplimiento de su cometido.

---

[469] Tomo II, de la Tesis, págs. 180-183.
[470] Tomo II, de la Tesis, págs. 195-198.
[471] Tomo II, de la Tesis, págs. 202-206.

3° Lo sustancial de los documentos recibidos y de lo expuesto por las personas escuchadas.

4° Las consideraciones que sirvan de base a las conclusiones o a las proposiciones rechazadas por la Comisión.

5° Las consideraciones que sirvan de base a las conclusiones o a las proposiciones aprobadas por la Comisión.

6° Los fundamentos que justifiquen o no el envío del informe o de los antecedentes recopilados a los Tribunales de Justicia, a la Contraloría General de la República y al Consejo de Defensa del Estado, en su caso.

Este informe deberá ser suscrito, a lo menos, por un número de Diputados equivalente al quórum que requirió la Comisión para adoptar acuerdos y por el Secretario de la Comisión, en su calidad de ministro de fe.

Una copia del informe de la Comisión investigadora aprobado por la Cámara, deberá remitirse al Presidente de la República.

En el proyecto inicial no se modifica el artículo y se dispone simplemente que el informe de las comisiones especiales investigadoras deberá consignar las mención es que indique el reglamento interno de la Cámara de Diputados (artículo 58 LOCCN).

En el segundo trámite constitucional el Senado propuso agregar dos nuevos incisos.

"Sin perjuicio de lo anterior, en caso de concluirse que existen responsabilidades políticas derivadas de los hechos que fueron materia de su investigación, el informe deberá individualizar a quienes afecta tal responsabilidad y la forma en que ella se concreta.

Esta propuesta fue presentada por el senador Antonio Horvath[472], quien indicó que "las comisiones especiales investigadoras de la Cámara de Diputados deben tener la obligación elemental, coherente con su potestad y facultades, de señalar de manera explícita y fundada cuáles son las responsabilidades políticas que ha podido establecer a partir de las indagaciones realizadas, individualizando las personas a quienes afecta tal responsabilidad". Agregó que de esta forma, no sólo se evitarán informes inocuos que

[472] La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento aprobó esta indicación por unanimidad, con enmiendas de tipo formal.

desprestigian y deslegitiman el funcionamiento de tales comisiones y la autoridad pública podrá hacer efectiva dichas responsabilidades.

Una segunda indicación agregó como inciso tercero al artículo 58 lo siguiente: "Las eventuales responsabilidades políticas que pudieren desprenderse de las conclusiones de una comisión investigadora, serán establecidas y perseguidas a través de los mecanismos constitucionales o legales que procedan.".

En tercer trámite constitucional, la Cámara de Diputados rechazó esta modificación.

Durante el análisis de este artículo en la Comisión Mixta el diputado Burgos y los senadores Alvear y Espina se pronunciaron en contra de las modificaciones propuestas por el Senado, señalando que no es obligación de las comisiones especiales investigadores establecer responsabilidades políticas, como tampoco es establecer que ellas deban ser perseguidas por los mecanismos constitucionales o legales que procedan, toda vez que las conclusiones no son vinculantes para la Sala de la Cámara de Diputados, que, además, en la práctica puede resultar que de la investigación no se deduzca ningún tipo de responsabilidad[473].

A favor se mostró el diputado Alberto Cardemil, quien sostuvo "que si en las conclusiones de una comisión especial investigadora se establecen responsabilidades, es necesario precisar quién las tiene y en qué grado**".**

En definitiva, la Comisión Mixta aprobó la propuesta de la Cámara de Diputados, dejando plenamente vigente el artículo 301 del Reglamento de la Cámara de Diputados

Concluido el trabajo de la Comisión, ésta debe elaborar el Informe que contendrá los antecedentes recabados durante la investigación y que le servirán como fundamento para las conclusiones y propuestas que deberá hacer.

En la práctica parlamentaria, la Secretaría de la Comisión se encarga de reunir la documentación, resumir las intervenciones que hayan hecho las personas citadas e invitadas a exponer ante ellas, y todos los elementos que les permitan a los diputados concordar las conclusiones y proposiciones. La ley establece un plazo de quince días adicionales al plazo otorgado a la Comisión, exclusivamente para que "acuerde las conclusiones y proposiciones sobre la investigación que habrá de incluir en su informe a la Sala" (art. 53, inciso quinto

[473] BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL: Historia de la Ley N° 20.447, Informe Comisión Mixta, pág. 652.

LOCCN). Generalmente se acuerda que los comisionados puedan presentar sus propuestas de conclusiones o en algunos casos, cuando la materia investigada no es demasiado controversial, se designa una subcomisión para que haga la proposición.

En caso de desacuerdo sobre las conclusiones, el único procedimiento que existe para superarlas es la discusión y por último la votación. En los hechos y con muy pocas excepciones, los diputados votan las conclusiones en la misma forma en que han actuado durante la investigación; es decir, determinados por la mayoría o minoría que representen en ese momento en la comisión investigadora. Al respecto hay que tener presente que normalmente las comisiones se constituyen para cuestionar los actos de Gobierno, lo que significa, que más allá de los hechos, los parlamentarios se pronuncian desde su respectiva posición política.

8.1. Estructura y contenido del informe

No existe norma reglamentaria que determine la estructura y contenido del Informe, por lo cual dependerá del trabajo de cada Comisión y de lo que determinen la práctica y los precedentes.

La primera parte del Informe contiene los antecedentes de la solicitud de creación de la Comisión, la votación registrada en la Sala, los integrantes designados por las respectivas bancadas parlamentarias y la constitución de la Comisión. Allí se consigna la elección del Presidente y los acuerdos que se logren respecto de su funcionamiento. A continuación, se acostumbra a señalar los antecedentes que se tuvieron en consideración para la creación de la Comisión, que generalmente están insertos en la solicitud presentada al Pleno, con la posibilidad de que la Secretaría de la Comisión enriquezca este contenido con información adicional[474].

La segunda parte del Informe consigna lo principal de las intervenciones que hayan realizado los comparecientes y el debate que se haya generado a su respecto[475]. Asimismo, se hace una relación de los antecedentes recibidos y también de aquellos que fueron solicitados y no tuvieron respuesta.

[474] Paralelamente la Comisión puede adoptar otros acuerdos referidos al Servicio de Taquigrafía, la transmisión televisiva de las sesiones y la apertura pública de ellas, para permitir el ingreso de periodistas y asesores (que requiere el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros); y la solicitud de expertos en la materia objeto de la Investigación (generalmente al Departamento de Asesoría Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional).

[475] Una de las deficiencias que presentan los informes de las Comisiones de la Cámara de Diputados es que solo contienen las exposiciones de los comparecientes y se omiten

Al tenor de lo dispuesto en los números 4°, 5° y 6° del art. 301 RCD, el Informe debe consignar las consideraciones que sirvan de base a las conclusiones o a las proposiciones aprobadas y rechazadas por la Comisión, y los fundamentos que justifiquen o no el envío del informe o de los antecedentes recopilados a los Tribunales de Justicia, la Contraloría General de la República y al Consejo de Defensa del Estado, en su caso.

Además, una vez aprobado el Informe, la Comisión deberá designar un diputado informante y el Informe queda en situación de ser puesto en conocimiento de la Sala, que lo someterá a debate cuando lo acuerden los Comités Parlamentarios con el Presidente de la Corporación.

8.2. Las conclusiones y proposiciones del Informe

Estimamos que el Informe debe contener una sistematización lógica y ordenada del asunto objeto de la investigación y de sus tópicos fundamentales, de forma tal de exhibir un trabajo asequible a quienes no hayan participado de su actividad y constituya una lectura fácil y amigable[476].

Por su parte, las conclusiones, punto medular del Informe deben ser la expresión del juicio que se ha formado la Comisión sobre la información obtenida, y no una agregación inorgánica del contenido de las actas, documentos o antecedentes recibidos por la Comisión.

No menos importantes que las conclusiones son las proposiciones que haga la Comisión, en vista de superar las deficiencias o problemas detectados en la investigación, que generalmente van dirigidas al Presidente de la República, y que deben ser trascendentes a la Comisión.

8.3. Debate y votación del Informe

No hay dudas que una de las razones que ha conspirado en contra del prestigio de este instituto fiscalizador es que no existe un plazo para que el Informe pueda ser votado en la Sala y que debe atenerse a la programación

---

las intervenciones de los comisionados, lo que impide conocer con exactitud el debate que se genera.

[476]. Ha existido en mucho de los informes una tendencia a sostener la eficacia y suficiencia de la investigación en la sumatoria de antecedentes y documentos que solo contribuyen a su atractivo estético.

general, que le da prioridad a los proyectos a los cuales el Ejecutivo ha puesto urgencia.

El Informe emitido por la Comisión no es vinculante para la Sala, que en la votación aplicará el principio de la mayoría, que en muchos casos ha votado desfavorablemente el Informe emitido. El quórum exigido es de simple mayoría.

Creemos que es absolutamente necesario que se regulen en el Reglamento de la Cámara de Diputados los plazos en que las Comisiones deben emitir sus informes, así como también el plazo para que sean debatidos en el Plenario. Hay demasiados informes que han sido votados cuando el conocimiento y oportunidad de la situación que los motivó ha perdido toda vigencia[477].

8.4. Efectos de los Informes

Una de las críticas más severas que se formula a las comisiones investigadoras reside en la ausencia de resultados efectivos, olvidándose que estamos frente a un instrumento de carácter político que persigue instalar en la opinión pública la inquietud frente a actos de gobierno que se entienden reprochables, y que, a pesar de ello pueden ser desestimados por la mayoría gobernante. El solo enunciado de constituir una comisión investigadora promovido por la minoría alertará a la gente y al gobierno, y los medios de comunicación social tendrán una veta para explotar. Más allá de las conclusiones y del informe mismo, la eficacia de la comisión se ha logrado en el hecho de constituirla y en la repercusión que cause su desarrollo. Será el electorado el último juez que determinará la trascendencia de la investigación, porque una mayoría política difícilmente votará en contra de su propio gobierno. El análisis de los informes de las comisiones constituidas en estos últimos veinte años confirma que los partidos de gobierno son renuentes a crear comisiones investigadoras que puedan afectarlo y en la decisión final siempre, salvo rara excepción, estarán dispuestos a prestarle su adhesión.

Los efectos de las comisiones investigadoras hay que entenderlos en el campo de la llamada responsabilidad política difusa, que no tienen carácter

---

[477] Comisión especial investigadora encargada de analizar eventuales irregularidades en Chile Deportes. Esta Comisión resulta ser un caso muy especial: se creó el 4 de junio de 1997 y se le asignó el plazo de 60 días para emitir su Informe. Sin embargo, se constituyó 11 meses más tarde, el 15 de abril de 1998 y entregó su informe el 8 de septiembre de 1998, quedando en estado de tabla. Por acuerdo de los Comités Parlamentarios, de fecha 11 de septiembre de 2003, se dispuso el archivo del Informe.

jurídico, pero que, eventualmente podrían servir como antecedentes para una acusación constitucional.[478]

Además, como bien lo señala Arévalo Gutiérrez, "la virtualidad de las Comisiones de investigación o de encuesta no radica en su desenlace, que de todos es conocido desde el primer instante, sino en la embriagadora narración de los hechos y en la ulterior reflexión y valoración personal que cada uno de nosotros y la opinión pública en su conjunto puede efectuar"[479].

[478] Al respecto la Comisión especial investigadora sobre las irregularidades en la educación superior emitió un informe que fue rechazado en la Sala y que el Ministro de Educación se negó a recibir. Sin embargo, parte de los diputados que integraron la Comisión entregaron los antecedentes al Ministerio Público, que de inmediato decretó las investigaciones del caso que llevaron a la detención de varios rectores universitarios, y que finalmente terminó con una acusación constitucional en contra del ministro de Educación.

[479] Arévalo Gutiérrez, Alfonso: "Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas", en *Revista Española de Derecho Constitucional* N° 43, Madrid, 1995, pág. 205.

9. Análisis Comisiones Investigadoras 1990-2012

Hemos indicado a lo largo de este trabajo que la Cámara de Diputados ha ejercido su función fiscalizadora en lo que dice relación con las comisiones investigadoras, a través de estas y mediante mandatos otorgados a comisiones permanentes. Desde el 2006 esta última fórmula ha quedado en un plano de absoluta inconstitucionalidad por cuanto la Cámara de Diputados sólo está facultada para crear comisiones investigadoras y no para delegar facultades.

En el curso de 22 años que comprenden cinco periodos legislativos y parte del sexto se crearon 108 comisiones investigadoras lo que significa que cada año se constituyeron prácticamente 5 comisiones, que abarcaron todas las materias de carácter; político, económico, social que importan a la sociedad Chilena .

1.- Periodo 1990-1994

Merecen destacarse las comisiones destinadas a considerar la situación de Televisión Nacional de Chile, cuyos resultados determinaron la dictación del ordenamiento jurídico que hoy la rige; del caso de las uvas envenenadas con cianuro, en gran parte llevada en secreto no solo por la comisión sino también por el Gobierno de Chile, que termino no siendo más que una maniobra ilícita por parte del Gobierno Norteamericano, hecha con una clara intencionalidad política.

Llama la atención en este periodo la comisión destinada a estudiar la gestión de la ex Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo, cuyos resultados quedaron en una absoluta nebulosa hasta el día de hoy. En esa época ya se creó una comisión investigadora sobre el sistema de comercialización de los medicamentos y productos farmacéuticos, que fue un anticipo de lo que sería en estos dos últimos años el escandaloso acuerdo de precios entre las grandes cadenas farmacéuticas. Hubo de pasar más de 20 años para que se tomara una mediana consciencia sobre esta acción de los empresarios farmacéuticos en contra de la población Chilena.

Sin duda la que tuvo mayor atención mediática porque involucró al ejército y al propio General Pinochet y familia, fue la investigadora de giros de dinero por el ejército, que incluso provocó que los hombres de armas hicieran sus famosos ejercicios de enlace en la ciudad de Santiago y culmino con la investigadora de los servicios de inteligencia, en que aparecieron claramente implicados importantes políticos y sectores militares y de investigaciones.

Una preciosa oportunidad para clarificar la situación de las empresas privatizadas en nuestro país fue la comisión encargada de estudiar la administración de Corfo.

2. Periodo 1994-1998

Merecen destacarse las dos comisiones destinadas a investigar la situación de la ex Colonia Dignidad y la encargada de estudiar el cumplimiento del desarrollo estratégico de la empresa de Ferrocarriles del Estado. Respecto de estas llaman la atención que los años anteriores al 1973 ya se habían impulsado comisiones investigadoras. También, se crearon dos comisiones que investigaron el convenio de cooperación financiera entre los Gobiernos de Alemania y de Chile destinados a fomentar la reinserción social de chilenos que han retornado al país y cuya administración por parte del Banco del Estado de Chile fue cuestionada por todos los sectores.

Sin duda la que marco el mayor interés mediático y la mayor controversia sobre la posibilidad de que las comisiones fiscalizaran a privados fue la que estudio los traspaso de acciones controladoras en el grupo Enersis, que también involucró a connotados hombres públicos.

3. Periodo 1998-2002

En este cuadrienio se crearon 18 comisiones investigadoras, algunas de ellas de carácter político coyuntural: la del libro de Joaquín Lavín "Chile una sociedad emergente" y la de la renuncia a su cargo del Almirante en retiro y Comandantes en jefe de la Armada Jorge Arancibia Reyes, ambas con escaso desarrollo y sin informe final. En este periodo habría que destacar además las comisiones que estudiaron las posibles irregularidades en el proceso de licitación de Emos S.A. y la que investigó el actual de las sectas religiosas en nuestro país.

4. Periodo 2002-2006

Varios escándalos públicos sacudieron al país y fueron objeto de las comisiones investigadoras: Caso coimas en las Plantas de Revisión Técnicas, la de actividades financieras del Grupo Inverlink y la principal que término simplemente en un informe y sin desarrollo fue la Encargada de recabar los antecedentes de las cuentas secretas del General Pinochet en el Banco Ritz y la encargada de estudiar las irregularidades del caso MOP Gate.

5. Periodo 2006-2010

En este periodo se constitucionalizaron las comisiones investigadoras y se facultó a las minorías para pedir su creación. En cuatro años se constituyeron 28 comisiones, entre las cuales destacan la que le correspondió investigar el proceso de diseño e implementación del Transantiago, la que investigó las Carreras de Criminalística impartidas por varias universidades; la que comprometió a personal militar y del Gobierno en la adquisición de los Aviones Mirage y de los Leopard (Terminaron con informe que nunca se discutió ni votó).

En este periodo lugar común fueron las investigaciones realizadas a Codelco y a la Dirección de Deportes.

6. Periodo 2010-2012

En este corto periodo que llega hasta el 2012, cierre de esta investigación, se constituyeron dos comisiones que captaron la atención de la opinión pública y tuvieron enorme gravitación mediática, la primera se refirió a la Educación Superior en Chile, conocida como la comisión "Lucro", que develó la actuación de grupos económicos que han hecho de la educación un negocio y la segunda que investigó las condonaciones efectuadas por el Servicio de Impuestos Internos, y que involucró directamente a las empresas Johnson´s y Cencosud. Los informes de ambas comisiones fueron rechazados en la sala y sin embargo determinaron la posterior destitución del Ministro de Educación en Juicio Político y la renuncia del Director del Servicio de Impuestos Internos.

Los antecedentes de estas 108 comisiones, detallados en cuanto a su creación, constitución, desarrollo, conclusiones, asistencias y otros antecedentes se encuentran en el II Tomo de esta Tesis.

CONCLUSIONES

1ª. La institución parlamentaria, bajo el régimen presidencialista de Chile, ha sufrido una lenta y paulatina pérdida de sus funciones legislativas y controladoras, desde la Constitución de 1925 hasta su culminación en la Constitución de 1980, cuya primera redacción estuvo destinada a imponer una democracia protegida, con fuerte injerencia militar y plena de enclaves autoritarios. En este escenario era impensada la existencia de un Congreso dotado de funciones fiscalizadoras que le hicieran un contrapeso al Ejecutivo.

2ª. La función fiscalizadora en el artículo 48 (hoy 52) se circunscribió a la adopción de acuerdos, observaciones y solicitudes de antecedentes, que en ningún caso afectarían la responsabilidad política de los Ministros de Estado. La posibilidad de darle reconocimiento constitucional a las comisiones especiales investigadoras fue desechada por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, ignorando la importancia que este instituto, más allá a de todas las críticas que puedan formularse, ha sido una realidad en nuestro país desde la temprana hora de la independencia nacional y la instauración del Congreso Nacional.

3ª A pesar del silencio reglamentario, legal y constitucional, la Cámara de Diputados en 1990, reiniciado su camino democrático, de inmediato comenzó a crear comisiones especiales investigadoras, cuya práctica parlamentaria fue vista por parte la generalidad de la doctrina como ilegal e inconstitucional. Sólo en el año 1994, se reformó el Reglamento de la Cámara de Diputados, y se integró en su normativa a las comisiones investigadoras. Una década después en el 2005 se les dio reconocimiento constitucional, con las limitaciones y restricciones que se han analizado.

4ª Es nuestro convencimiento que el desarrollo de este instrumento fiscalizador pudo hacerse imprescindible en la función fiscalizadora, pese a no contar en parte importante de la historia parlamentaria con ninguna regulación jurídica, porque es la expresión de su capacidad autonormativa y de los poderes implícitos que tiene el Congreso Nacional. Poderes que, en nuestro juicio, son anteriores a la regulación legal o constitucional.

5ª La crítica más acerva en contra de las comisiones investigadoras se centra en la falta de resultados concretos de su cometido, ignorándose conscientemente por algunos y en forma interesada por otros, que el ordenamiento jurídico chileno le ha negado las atribuciones y el imperio que

gozan en otros, herederos como nosotros del constitucionalismo norteamericano.

6ª La regulación jurídica de las comisiones especiales investigadoras requiere de una profunda reforma, que establezca que su competencia abarcará todo asunto de interés público y que se le otorguen facultades que le permitan realizar eficientemente su cometido y hacer cumplir sus decisiones, no por sí, sino por los órganos establecidos en el ordenamiento jurídico chileno.

7ª El verdadero destinatario de la fiscalización de los actos del Gobierno no es el Ejecutivo como tal, sino el electorado y la comunidad nacional, a quien se le traslada el conocimiento de la función fiscalizadora que desarrollan las comisiones investigadoras, para que en sus procesos electorales decida sobre la continuidad de una fuerza política o su sustitución por la minoría que ha ejercido la fiscalización de sus actos. Entonces, es claro, que más que los resultados, lo que importa es el desarrollo mediático y público de su gestión, y el conocimiento que toma la ciudadanía, en el contexto de la llamada responsabilidad política difusa.

8ª Entre 1990 y 2012 la Cámara creó 108 comisiones especiales investigadoras, una cifra igual de mandatos de investigación fueron asignados a comisiones permanentes y se crearon innumerables comisiones especiales, que se sumaban a las ya existentes. No es fácil, entonces, demandar eficacia en el resultado de las comisiones investigadoras, cuando los diputados no tienen la capacidad física para multiplicarse en tal variedad de funciones, si a lo anterior se le suman sus obligaciones de representación política.

9ª Analizado el comportamiento de las 108 comisiones especiales investigadoras es posible concluir que este instituto requiere de modificaciones reglamentarias, que se sintetizan en los siguientes puntos:

a) Reducir la composición de las comisiones de trece diputados a un número no mayor de cinco o siete. El índice asistencia a las comisiones, según nuestro estudio en el período de 1990 a 2012, en fue del 47,71 por ciento, lo que arroja una inasistencia del 52,29 por ciento.

b) Establecer plazos definidos y acotados para que las Comisiones emitan sus informes y para que ellos sean debatidos y votados en el Sala. La experiencia de los últimos veinte años nos muestra cifras alarmantes de distanciamiento entre el plazo otorgado a las comisiones y el de su votación.

c) Entender por parte de los diputados que deben ser objeto de las comisiones investigadoras materias relevantes que importen a toda la comunidad nacional, en que se encuentre cuestionada la actuación del Gobierno, y no problemas coyunturales de escasa significación, que terminan por abortar prontamente las comisiones. Hay muestra suficiente de éstas últimas que, además, terminan por desprestigiar la institución.

d) Necesidad de que todas las comisiones –no solo las investigadoras-, cuenten con una adecuada asesoría. Los temas sometidos a investigación, son cada día más complejos y requieren de conocimientos especializados, que muchas veces rebasan la capacidad profesional y técnica de la Secretaría.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

AA.VV.: *Parlamento y Derecho*, Parlamento Vasco Vitoria, 1991.

AA.VV.: *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1996.

AA.VV.: *Instrumentos de información de las Cámaras Parlamentarias,* Centro de Estudios Constitucionales, Col. Cuadernos y debates, núm. 52, Madrid, 1994.

AA.VV.: *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas,* Coordinador Manuel Ramírez Jiménez): Ed. Labor, Barcelona, 1978.

AA.VV.: *Parlamento y opinión pública*, II Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau i Vall (coordinador), Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1995.

AA.VV.: *Problemas actuales del control parlamentario,* VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1995.

AA.VV.: *La constitución Reformada de 2005*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Coordinador Humberto Nogueira Alcalá, Librotecnia, Santiago de Chile, 2005.

AA.VV.: *Derecho Parlamentario Chileno. Funciones y atribuciones del Congreso Nacional*, Legal Publishing Chile, 2013.

Actas oficiales de las sesiones de la Comisión de Estudios de la Constitución de 1925, Santiago, Imprenta Universo, 1925.

Actas oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones Encargadas del Estudio de Nueva Constitución Política de la República, Santiago, Imprenta Universitaria, 1925.

Actas oficiales de las sesiones de la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución, Sesiones 319-327-339-340-341-342-353, Santiago, Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile, 1981.

Actas de la historia fidedigna de la ley Nº 18.918, Junta de Gobierno, Santiago 1989.

ACUÑA RAMOS, Rolando: *La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado,* Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1971.

AHUMADA MUÑOZ, Ingrid: *Las Comisiones Parlamentarias en Chile y en otros países*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1967.

AGUIAR DE LUQUE, Luis: "La problemática del control en la actualidad", en *El Parlamento a debate*, Manuel Ramírez (editor), Ed. Trotta, Madrid, 1997.

AGUILÓ LÚCIA, Lluís: "El debate secreto en las Comisiones de investigación y el

derecho al honor, la intimidad y la propia imagen"*, en* la obra colectiva *Parlamento y opinión pública*, II Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau i Vall (coordinador), Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1995.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel et al: "Tipos de procedimiento de control político stentes y procedimiento parlamentario", en *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas, Ediciones Universidad, Barcelona,* 2005, pp. 281-342.

ALCUBILLA, Enrique Arnaldo: "Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales,* Madrid, núm. 20, 1995, pp. 229-237.

ALESSANDRI PALMA, Arturo: *Recuerdos del Gobierno,* Santiago, Editorial Nascimento, 1967.

ALMENDRAS CARRASCO, Hernán y LANDEROS PERKIC, Miguel: Antecedentes sobre la Historia de la tramitación de la Ley N° 20.050, de Reformas Constitucionales (Recurso electrónico), 1 disco (CD-Room), Cámara de Diputados, Valparaíso, 2005.

ALMENDRAS CARRASCO, Hernán: "El proyecto de acuerdo del 22 de agosto de 1973 de la Cámara de Diputados y el Estado de Derecho", en Revista de Estudios Parlamentarios Hemiciclo, año 2, núm. 3, Valparaíso, 2° semestre de 2010, págs. 27-41.

ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis y ALONSO DE ANTONIO, José Antonio: *Derecho Constitucional Español*, 3ª edición, Ed. Universitas, Madrid, 2002.

------- *Introducción al Derecho Parlamentario*, Ed. Dykinson, Madrid, 2002.

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio: "El deber del secreto de los Parlamentarios", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, núm. 76, 1989-1990.

ALVAREZ-OSSORIO FERNANDEZ, Carlos: *"Teoría y práctica de la investigación parlamentaria en las Cortes Generales* /Recurso electrónico, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2000. 1 disco (CD-Room).

ANALES DEL CONGRESO NACIONAL, Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, de 5 de diciembre de 1890. PEDIR

ANDRADE GEYWITZ, Carlos: *Elementos de Derecho Constitucional Chileno,* Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1963.

-----*Las Comisiones Parlamentarias en la Cámara de Diputados,* Memoria de Título para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, 1945.

-----*"Génesis de las Constituciones de 1925 y 1980,* Editorial Jurídica Ediar-ConoSur, 1998.

ANDREOZZI, Manuel: *Facultades implícitas de investigación legislativa y privilegios parlamentarios*, Editorial Ideas, Buenos Aires, 1943.

ANTEPROYECTO CONSTITUCIONAL Y SUS FUNDAMENTOS: Elaborado por la *Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República de Chile*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 10 de noviembre de 1977.

ARAGÓN REYES, Manuel: *Constitución y control del poder,* Ediciones Ciudad de Argentina, Buenos Aires, 1995..

-----"El control parlamentario como control político", en la obra colectiva *Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio,* Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso: *"*Reflexiones sobre las comisiones de investigación o encuesta parlamentarias en el ordenamiento constitucional español", en *Revista de las Cortes Generales*, núm.11, Madrid, 1987.

-----*"Poderes de las comisiones de investigación para recabar información y documentación, el Real Decreto-ley 5/1994",* en *Problemas actuales del control parlamentario,* VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1995.

APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel: "Debates sobre Comisiones parlamentarias de investigación y Poder Judicial", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario,* Asamblea Regional, núm. 6, Murcia, España, 1994.

ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso: *"*Reflexiones sobre las comisiones de investigación o encuesta parlamentarias en el ordenamiento constitucional español", en *Revista de las Cortes Generales*, núm.11, Madrid, 1987.

-----*"Poderes de las comisiones de investigación para recabar información y documentación, el Real Decreto-ley 5/1994",* en *Problemas actuales del control parlamentario,* VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, pp. 791-804, Madrid, 1995.

BACH, Stanley: "La naturaleza de las normas parlamentarias en el Congreso de los Estados Unidos", en la obra colectiva *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, (Juan Carlos da Silva Ochoa, coordinador), Parlamento Vasco, 1996.

BARTLETT DÍAZ, Manuel: "El equilibrio de poderes y la función de control", en *Relaciones entre el Gobierno y Congreso*, VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (Cecilia Mora-Donato, coordinadora), Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

BENTHAM, Jeremy: *Tácticas Parlamentarias*, Publicación del Congreso de los Diputados de España, Madrid, 1991.

BERLIN VALENZUELA, Francisco: *Derecho Parlamentario,* Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

BERTELSEN REPETTO, Raúl et al: "*Diagnóstico histórico jurídico del Poder Legislativo en Chile 1960-1990",* editado por el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso, 1992.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL: *Rol fiscalizador de la Cámara de Diputados, Valparaíso,* Serie de Estudios, año VII, N° 165.

----- *Historia de la Ley N° 20.447*, Valparaíso, julio de 2010.

BIDART CAMPOS, Germán: *Derecho Constitucional Comparado*, Ed. Ediar, Argentina, 1998.

BIDART HERNÁNDEZ, José: "Atribución exclusiva de la Cámara de Diputados en la fiscalización de la Administración", en *XV Jornadas Chilenas de Derecho Público*, Edeval, Valparaíso, 1985.

BIRNBAUM, Pierre: "Les nouvelles fonctions du Parlement dans la France contemporaine», en la obra colectiva *Parlamento y sociedad civil* (M.A. Aparicio, coord.), Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973.

BLANCO VALDÉS, Roberto: "Control parlamentario, oposición política y alternancia en el estado de partidos. Una reflexión a partir de la experiencia española", en *División de Poderes: el Gobierno*, Barcelona, en Institut de Ciències Politiques i Socials, Universidad de Lleida, 2000.

BLANC RENARD, Neville et al: La Constitución Chilena*,* Ceal, Valparaíso, 1990.

BLANC RENARD, Neville y PFEFFER, Emilio: *Reflexiones en torno al equilibrio Ejecutivo-Parlamento,* Corporación de Estudios Liberales, Santiago, 1989.

BRAHM GARCÍA, Enrique et al: Régimen de gobierno de Chile: ¿presidencialismo o parlamentarismo: 1925-1973*,* Editorial Jurídica de Chile, 1992.

BRAVO LIRA, Bernardino: *"Historia de las Instituciones políticas en Chile en Hispanoamérica"*, Editorial Jurídica de Chile y Editorial Andrés Bello, Santiago, Chile, 1986.

BRAVO LIRA, Bernardino: Régimen de Gobierno y Partidos Políticos en Chile, 1924-1973, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1986.

----- *El Estado de derecho en la historia de Chile,* Ediciones Universidad Católica de Chile, 1996.

BRONFMAN, Alan: "Algunas consideraciones en torno al art. 48 N° 1 de la Constitución Política de la República", en *Revista de Derecho* de la Universidad Católica de Valparaíso, Tomo XIV (1991-1992), Valparaíso, Chile.

----- *"Funciones y atribuciones del Congreso Nacional", en El Congreso Nacional: estudio constitucional, legal y reglamentario, CEAL, Valparaíso, 1993.*

----- *El Congreso Nacional. Estudio constitucional, legal y reglamentario,* CEAL, Universidad Católica de Valparaíso, 1993.

----- "Panorama de la fiscalización parlamentaria hacia fines del siglo XX", *en Revista de Derecho* de la Universidad Católica del Norte, sede Coquimbo.

BROWN CONTRERAS, Lorena: *Derecho Parlamentario en Chile,* Memoria de Prueba, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago, 2004.

BRUNA CONTRERAS, Guillermo: "Fiscalización de los actos de Gobierno: Comisiones Investigadoras", *en Revista del Abogado*, Colegio de Abogados, Santiago, N° 11, noviembre 1997.

BULNES ALDUNATE, Luz: *"Los Senadores y la fiscalización de los actos del Gobierno",* en XX Jornadas Chilenas de Derecho Publico, Edeval, Valparaíso, 1990.

BULNES ALDUNATE, Luz: "El Congreso Nacional en la Constitución de 1980", en *Revista Chilena de Derecho,* Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile, XV (1988).

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: "Las comisiones parlamentarias de investigación vs. Poder Judicial: paralelismo o convergencia (apuntes para su debate)", en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario,* Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, núm. 6, 1994.

-----*El mandato parlamentario,* Editado por el Servicio de Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

CAMPOS HARRIET, Fernando: *Historia Constitucional de Chile. Las Instituciones Políticas y Sociales,* Santiago, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 7ª edición, 1992.

CANO BUESO, Juan: "El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario", en *Revista de Estudios Públicos*, núm.40, 1984 Centro de Estudios Constitucionales, pp. 85-99.

-----*Información parlamentaria y secretos oficiales,* Institud de Ciències Polítiques i Socials, núm. 133, Barcelona, 1997.

CARRASCO ALBANO, Manuel: *Comentarios sobre la Constitución de 1833,* Imprenta El Mercurio, Valparaíso, 1858.

CARRASCO DELGADO, Sergio: *Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos,* Editorial Jurídica de Chile, 2002.

CEA EGAÑA, José Luis: "Facultad Fiscalizadora de la Cámara de Diputados", en *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Volumen XVIII 1996, pp. 67-73.

-----"Fiscalización Parlamentaria de los Actos de Gobierno", en *Décimas Jornadas Chilenas de Derecho Público,* Facultad de Ciencias Jurídicas, Económicas y Sociales de la Universidad de Chile, Edeval, Valparaíso, 1980.

---- "Contrapesos de la Carta Fundamental y reformas constitucionales en proyecto", en *Revista de la Academia de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago,* Nº 80, enero-abril 2000.

---- *Derecho Constitucional Chileno,* Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2002 y 2004.

-----*Teoría del Gobierno,* Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2000.

----*Tratado de la Constitución de 1980,* Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1988.

-----"Qué es Gobierno? Una respuesta constitucional", en *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile, Valdivia, vol. VIII (Diciembre 1997).

---- "Fiscalización Parlamentaria de los Actos de Gobierno, 1925-1973", en *Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica* de Chile.

CHIMENTI, C.: *Il controllo parlamentare ne`lle ordinamento italiano,* Guiffré, Milán, 1974.

COMMITTEE ON GOVERMENTAL AFFAIRS UNITED STAES SENATE: *Hearing Money Laundering and Foreigns corruption: Enforcement and effectiveness of the Patriot Act, U.S. Government Printing Office, Washington, 2004.*

COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE: *"Anteproyecto constitucional y sus fundamentos",* Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 1978.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE: jurada y promulgada el 25 de mayo de 1833 con las reformas efectuadas hasta el 26 de junio de 1893, Santiago, de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1971,

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE: *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente, art. 48*, Biblioteca del Congreso Nacional, 2004.

CONTESSE SING, Jorge: "El Parlamento en mora: Algunas reflexiones sobre la función representativa del Congreso Nacional", en *Revista de Derecho Público* de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Nº 65, Santiago 2003, pp. 284-295.

CORWIN, Edwards S.: *La Constitución de Estados Unidos y su significado actual,* Ed. Fraterna, Buenos Aires, 1987

CRICK, Bernard: *En defensa de la política,* ed. Biblioteca Política Taurus, Madrid, 1968.

CUMPLIDO CERECEDA, Francisco: *¿Estado de Derecho en Chile?,* ed. IBHEH, Santiago, Chile, 1983.

CUMPLIDO CERECEDA, Francisco y NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto: *Teoría de la Constitución*, *Cuadernos Universitarios,* Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, 1990.

DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: "El derecho de los parlamentarios a la documentación", *Revista de las Cortes Generales,* núm. 19, Madrid, 1990.

----- "Parlamento y opinión pública en el parlamentarismo clásico", en la obra colectiva *Parlamento y opinión pública,* II Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau i Vall (coordinador), Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1995.

DUVERGER, Maurice: *Los regímenes Políticos,* (traducción al español de L. Godoy), Ed. Salvat, Barcelona, 1952. VER BCN CHILE

----- *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ed. Ariel, Barcelona, 1976.

EL PARLAMENTO DEL SIGLO XXI, VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau i Vall (coordinador), Editorial Tecnos, Madrid, 2002.

ELVIRA PERALES, Ascensión: "Comisiones de investigación en el Bundestag. Un estudio de jurisprudencia", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 7, núm. 19, Madrid, 1987.

ESPINOZA-SALDAÑA BARRERA, Eloy: "Aproximaciones y balance sobre la efectividad del control parlamentario al gobernante de turno en Perú", *en Revista Ius et Praxis,* de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, Nº 1.

ESTEVEZ GAZMURI, Carlos: *"Elementos de Derecho Constitucional Chileno",* Editorial Jurídica de Chile, 1949.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Miguel Ángel: "Acerca del concepto de gobierno y hacia una nueva división de funciones", en *Revista de Derecho*, Universidad de Concepción, vol. LXV (1997) Nº 202.

------"Improcedencia de la fiscalización parlamentaria y otras consecuencias respecto de los órganos constitucionalmente autónomos", en *Revista de Derecho* Público, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, vol. 65 (2003).
FERRADA BÓRQUEZ, Juan: "La fiscalización de la Cámara de Diputados en el proyecto de reforma constitucional", en *Revista de Derecho Público*, Universidad de Chile, Nº 65.
-----"La reforma constitucional a la fiscalización parlamentaria en la Constitución de 1980: un análisis preliminar", en *Revista Ius et praxis,* de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, año 8, Nº 1 (2002).
FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido: "La comparecencia de los ciudadanos antes las comisiones de investigación de las Asambleas Legislativas", en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 27, Madrid, 1992.
FLISFICH, Ángel, et al: *"El futuro democrático de Chile: 4 visiones políticas",* Centro de Estudios del Desarrollo, Ed. Aconcagua, Santiago, 1985.
FORNO FLORES, Giovanni: *Manual de Comisiones*, Oficialía Mayor de la Dirección de Comisiones y Documentación del Congreso de la República del Perú, 2ª Edición, 2012.
GARCÍA MAHAMUT, Rosario: *Las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español,* Ed. Mc Graw-Hill, Madrid, 1996.
-----"Publicidad parlamentaria y comisiones de investigación", en Congreso de los Diputados *(ed.), VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Problemas actuales del control parlamentario,* pp. 707-724, Madrid, 1997.
GARCÍA MORILLO, Joaquín: *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español,* Congreso de los Diputados (ed.), Madrid, 1985.
GARCÍA PECHUÁN, Mariano: "Principio federal y comisiones parlamentarias de investigación de los Länder en la República Federal de Alemania (La experiencia alemana ante la cuestión de las comisiones parlamentarias de comisiones en el Estado autonómico español)", en *Revista Vasca de Administración Pública,* A 49 (sept.-dic. 1997)
GARCÍA ROCA, Javier: "El control del Gobierno desde la perspectiva individual del Parlamentario", en *Problemas actuales del control parlamentario,* VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, pp. 225-278, Madrid, 1995.
GARRO, Alejandro M.: "Eficacia y autoridad del precedente constitucional en América Latina", en *Revista Española de Derecho Constitucional,* Madrid, núm. 24, 1988.
GIANNI, Long: "Instrumentos de información de las Cámaras Parlamentarias Italianas", *en Instrumentos de información en las cámaras parlamentarias,* debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales en colaboración con el Congreso de los Diputados y el Senado, el 14 de marzo de 1994, editado por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Cuadernos y debates, núm. 52, 1994.
GIANNITI, Luigi: "La experiencia del Parlamento Italiano, entre la Función

Legislativa y la Función de Control", en *Las funciones de los parlamentos en Italia y España,* Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau i Vall (coordinador), traducción al castellano de Pedro J. Hernando García, Aranzadi Editorial, Barcelona, 2001.

GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, José María: *"Las comparecencias ante las Comisiones de las Cortes Generales" ¿control o información?",* Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al Prof. Garrido Falla, Madrid, Universidad Complutense, 1992, vol. III.

GODOY ACAYA, Oscar: "Parlamento, presidencialismo y democracia protegida", en *Revista de Ciencia Política* del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile (edición especial), vol. XXIII Nº 2, 2003.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel: "Marbury v. Madison", en la obra colectiva *Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio,* Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo I, 1998.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel: "Las comisiones del Congreso de La Unión en México", en la obra colectiva *El poder legislativo en la actualidad,* Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, pp. 81-85.

GRIMM, Dieter: "El control parlamentario del Ejecutivo en Alemania", en *Jornadas de Derecho Constitucional Comparado*, Servicio de Publicaciones de la Secretaría General del Senado, Madrid, 1992,

GUDE FERNANDEZ, Ana: *Las comisiones parlamentarias de investigación,* Servicio de Publicaciones y de Intercambio Científico de la Universidad Santiago de Compostela, España, 2000.

GUZMÁN ERRÁZURIZ, Jaime: "La Constitución Política", *Revista Chilena de Derecho*, Universidad Católica de Chile, vol. VI (1979).

HEISSE GONZÁLEZ, Julio: *Historia de Chile. El período parlamentario (1861-1925),* Editorial Andrés Bello, Santiago, 1954.

COMMITTEE ON GOBERMERNTAL AFFAIRS UNITED STATES SENATE: *Hearing before the Permanent Subcommittee on Investigations, Washington*, julio 2004.

HORN, Hans-Rudolf: "El control en los Parlamentos de los Länder alemanes", en la obra colectiva *Parlamento y control del Gobierno,* V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Fransec Pau i Vall (coordinador), Ed. Aranzadi, Pamplona, 1998.

HORMAZÁBAL SÁNCHEZ, Ricardo: *"El control y la fiscalización de los actos del gobierno y la administración en Chile por parte del Parlamento Nacional",* Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública, Universidad de Chile, septiembre de 2002, s/e.

HUNEEUS GANA, Antonio: *La Constitución de 1833, Ensayo sobre nuestra historia constitucional de un siglo,* Editorial Splendid, Santiago, 1926.

CAMARA DE DIPUTADOS: *Informes de Comisiones Investigadoras de la Cámara de Diputados,* Boletín de Sesiones, 1990 y 2012.

INFORME de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia sobre diversas reformas constitucionales relativas a la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, Boletines N°s 1179-07-1, 1191-07-1, 1373-07-1, 1781-07-1 y 2228-07-1, Cámara de Diputados.

JÁUREGUI ARRIETA, Carlos: "*Breve historia del Parlamento Inglés y otros temas*", Ed. Depalma, Buenos Aires 1993.

JORNADAS DE DERECHO PARLAMENTARIO: *Problemas actuales de control parlamentario,* Departamento de Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

JORNADA DE TRABAJO DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS, Algarrobo, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1996.

KORZENIAK, José: *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación y sus Facultades,* Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay, 1998.

LAMBERT, Jacques: *América Latina*, Editorial Ariel, España, 1978.

KUNIG, Felipe: "El control parlamentario del Ejecutivo en Alemania", en *Democracia representativa y parlamentarismo*, IX Jornadas de Derecho Constitucional Comparado, Antonio López Pina (ed.), Secretaría General del Senado, Madrid, 1994

LAVILLA RUBIRA, Juan José: "El control típico de la actividad del Ejecutivo: preguntas y Comisiones de investigación", en la obra colectiva *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo,* (Enrique Arnaldo Alcubilla, coord.), Ed. Cyan, Madrid, 1997, pp. 211-222.

LARRAÍN ZAÑARTU, José Joaquín: *Derecho Parlamentario Chileno,* Imprenta Nacional, Santiago, 1896.

LASTARRIA, José Victorino: *La Constitución Política Comentada,* Imprenta del Comercio, Valparaíso, 1856.

LASTARRIA, José Victorino: *Elementos de Derecho Público Constitucional,* Imprentas Chilenas, Santiago, Chile, 1848.

LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1983, pág. 262.

LÓPEZ GUERRA, Luis: "El titular del control parlamentario", en *Problemas actuales del control parlamentario,* VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1995.

---- "El control del Derecho Parlamentario", en la obra colectiva *Instituciones del Derecho Parlamentario. Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, 1996, pp. 283-303.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", en *Estudios de Derecho Parlamentario, Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense*, Madrid, monográfico, núm. 10, 1986.

MANZELLA, Andrea: *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987.

MARTÍNEZ-ELIPE, León: *Tratado de Derecho Parlamentario: Introducción al Derecho Parlamentario: conexiones históricas y político-jurídico-*

parlamentarias, Ed. Aranzadi S.A., Pamplona, 1999.
-----*Tratado de Derecho Parlamentario: Fiscalización política del Gobierno: Fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria. Inspección parlamentaria, vol. I* Ed. Aranzadi, España, 2000.
-----*Tratado de Derecho Parlamentario: Parlamento e información. Acceso parlamentario a la documentación. Audiencias extra-parlamentarias. Comparecencias,* vol. II, Ed. Aranzadi, España, 2002.
MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio: "El derecho a la honra, el derecho a la intimidad, la libertad de conciencia y la libertad de conciencia, como límites y contenido de las libertades de expresión y de información", en *Cuadernos Jurídicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez,* Nº 12 (mayo 1999), Viña del Mar.
-----"Las libertades de expresión y de in como control de la corrupción: una visión constitucional", en *Revista de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción,* año LXVI, Nº 23 (enero/junio 1998), pp. 251-263. VER
MARTÍNEZ OCAMICA, Gutenberg: *Fiscalización Parlamentaria y Comisiones Investigadoras,* Editorial Jurídica de Chile, 1998.
MASSO GARROTE, Marcos Francisco: *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el derecho constitucional español,* Congreso de los Diputados (ed.), Madrid, 2001.
MEDINA RUBIO, Ricardo: *La función constitucional de las Comisiones Parlamentarias de Investigación,* Ed. Civitas-Universidad de Alicante, 1994.
MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCÍA MORILLO, Joaquín: *El Control Parlamentario*, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1984.
MORA-DONATTO, Cecilia: "El derecho de los legisladores para solicitar documentación y acceder a los archivos de la administración pública. Una propuesta para el Poder Legislativo Mexicano", en *Relaciones entre el Gobierno y Congreso*, VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (Cecilia Mora-Donato, coordinadora), Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, pp. 399-421.
-----"Las comisiones de investigación en el ordenamiento jurídico mexicano. Una propuesta para su reforma", en *Temas selectos de Derecho Parlamentario,* Universidad Anáhuac del Sur, México, 2001, pp. 153-182.
MOLINA GUAITA, Hernán: "Los actos de Gobierno y su control", en XX Jornadas de Derecho Público, Edeval, Valparaíso, 1990.
------"El funcionamiento del Congreso", en *Anuario de Derecho Público, de la Universidad La República,* año III, Nº 3, Santiago, 1999, pp. 39-46.
------"Alcances críticos a normas sobre funcionamiento del Congreso", en *XXX Jornadas de Derecho Público,* Edeval, Valparaíso, 1990.
-----"El presidencialismo en la Constitución de 1980: posibilidad de un presidencialismo racionalizado", *en Revista de Derecho de la Universidad de Concepción,* Chile, año LXV, Nº 202 (lu./dic. 1997), pp. 93-103.

MONTT PINTO, Gustavo: *Reforma del Reglamento de las Cámaras*, Memoria de Prueba en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas de la Universidad de Chile, Imprenta, Litografía y Encuadernación "La Unión", Santiago, 1920.

MURILLO DE LA CUEVA, Enrique Lucas: "El Gobierno como sujeto del Derecho Parlamentario", en *"Sujetos del derecho parlamentario",* Parlamento Vasco, 2001, pp. 363-433.

NAVARRO BELTRAN, Enrique: "La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados", en *Revista de Derecho Público*, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Nº 49, Santiago, Chile, 1991, pp 71-90.

NAVAS CASTILLO, Florentina: *La función legislativa y de control en comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena,* Ed. Colex, Madrid, 2000.

NAVAS CASTILLO, Florentina: *Las Comisiones parlamentarias en el ordenamiento jurídico español,* ed. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2000.

NINO, Carlos Santiago: *El presidencialismo puesto a prueba: con especial referencia al sistema presidencialista latinoamericano.* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992. BCN. CHILE

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto: *Introducción al Derecho Político,* Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, 1986.

---- *Regímenes políticos contemporáneos,* Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 1993.

---- *El Congreso Nacional: introducción al Derecho parlamentario chileno y comparado latinoamerica*, Corporación Participa, Santiago, 1992.

---- "El control parlamentario en Chile", *en Revista de Derecho de la Universidad de Concepción,* N° 202, 1997, pp. 187-209*.*

---- "Presidencialismo democrático y presidencialismo autoritario", en *Revista Chilena de Derecho*, Universidad Católica de Chile, vol. XI (1984), pp. 317-323.

------"El control parlamentario en Chile", *en Revista de Derecho de la Universidad de Concepción,* N° 202, 1997, pp. 187-209*.*

NOHLEN, Dieter y FERNANDEZ, Mario: *El Presidencialismo Renovado*, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1998.

OELCKERS CAMUS, Osvaldo: *La Asesoría Legislativa en Chile: Marco teórico y especial referencia a la situación chilena entre los años 1960 y 1989,* texto no editado, CEAL, 1989, passim.

ORTÍ BORDÁS, José Miguel: "Consideraciones sobre el control parlamentario", en la obra colectiva *Manuel Fraga: homenaje académico*, Editor Fundación Cánovas del Castillo, vol. II. Madrid 1997.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús: "Las facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo en México"*,* en *Problemas actuales del Derecho Constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, publicación de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 277-41-49.

PAU I VALL, Francesc: "La función parlamentaria de control", en *Las funciones de*

los parlamentos en Italia y España, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau i Vall (coordinador), Aranzadi Editorial, Barcelona, 2001, pp. 129-145.

PAU I VALL, Francesc: "Las comisiones de investigación como instrumento de control del Gobierno en el Parlamento de Cataluña", en *Parlamento y Control del Gobierno,* V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau i Vall (coord.), Editorial Aranzadi S.A., Pamplona, 1998, pp. 291-302.

PANTOJA BAUZÁ, Rolando: *"La organización administrativa del Estado",* Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1998.

PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos: *El ejemplo constitucional de Inglaterra*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1992.

----- *Lecciones de Teoría Constitucional*, Editorial Colex, Madrid, 1997.

-----*Invitación al estudio de la Constitución de los Estados Unidos,* edición preparada por Alan Bronfman Vargas y Carlos Hakansson Nieto, Ed. Santiago de Compostela, Tórculo Edicións, 1998.

-----Sistema político y constitucional de Alemania: una introducción, Ed. Tórculo, 2003, Santiago de Compostela.

RUBIO LLORENTE, Francisco: "El control parlamentario", en la obra colectiva *La forma del poder,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis: "El Derecho Parlamentario Iberoamericano y la evolución del Derecho constitucional hacia la democracia", en la obra colectiva *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Instituto de Investigaciones Legislativas.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: "Control parlamentario y minorías", *Revista de Estudios Políticos,* Centro de Estudios Constitucionales, núm. 88, 1995.

---- -*La oposición parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

SANCHEZ, Néstor: *Derecho escrito y las prácticas parlamentarias: Estudio sobre el reglamento interno de la Cámara de Diputados,* Ed. Universo, Valparaíso, 1911.

SANTAOLALLA, Fernando: *El Parlamento y sus instrumentos de información: preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación*, Editorial Edersa, Madrid, 1982.

---- *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984.

El Parlamento en la encrucijada, Ed. Eudema, S.A., Ediciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1989.

PFEFFER URQUIAGA, Emilio: *Manual de Derecho Constitucional",* Editorial Jurídica Ediar Conosur Ltda., Santiago, 1990.

PLANAS S. PEDRO: *Parlamento y Gobernabilidad Democrática en América Latina,* Fondo Editorial del Congreso del Perú (3 Tomos), 2001.

QUINZIO FIGUEREIDO, Jorge: "Un Congreso moderno para Chile en el régimen presidencialista", en *Anuario de Derecho Público*, de la Escuela de Derecho de la Universidad La República, año III, Nº 2, Santiago, 1999, pp. 39-46.

RÍOS ÁLVAREZ, Lautaro: "Razón y fuerza de la Constitución de 1980", en *Revista Chilena de Derecho*, Universidad Católica de Chile, vol. XVI (1989), pp. 325-336.

SANCHEZ, Néstor: *Derecho escrito y las prácticas parlamentarias: Estudio sobre el reglamento interno de la Cámara de Diputados,* Ed. Universo, Valparaíso, 1911.

SARTORI, Giovani: *Partidos y Sistemas de Partidos. Marco para un* análisis. Ed. Alianza, Madrid, 1987.

SCHMITT, Carl: *Sobre el Parlamentarismo,* Traducción de Thies Nelsson y Rosa Grueso, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1990.

SHAW, Malcolm: "Las Comisiones en el Congreso Norteamericano", en *Las Comisiones Parlamentarias*/Juan Carlos da Silva Ochoa (coord). Traducción al castellano de Gabiser, Parlamento Vasco, 1994

TORRES BONET, María: *Las Comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno,* Congreso de los Diputados, Madrid, España, 1998.

TORRES MURO, Ignacio: *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

TORRES MURO, Ignacio: "El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia italiana", en *Revista Española de Derecho Constitucional,* Madrid, núm. 17-1986, pp. 189-239.

VALENZUELA, Arturo y LINZ, Juan José: *La crisis del presidencialismo,* Madrid, 1997.

SENADO DE CHILE: Reformas Constitucionales 2005. Historia y Tramitación, Valparaíso, marzo de 2006.

SERANI, Edmundo: *Rol fiscalizador de la Cámara de Diputados,* Serie Estudios, año VII, Nº 165, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile, septiembre 1997.

SILVA BASCUÑÁN, Alejandro: *Tratado de Derecho Constitucional,* Editorial Jurídica de Chile, 1997.

--- "Control y Responsabilidad en la Constitución de 1980", en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Volumen X, 1986.

--- "Qué es "gobierno" según la Constitución", en *Revista de Derecho de la Universidad de Concepción*, N° 202, 1997, pp. 79-84.

--- "Los medios de acción recíproca y el equilibrio de poderes en el marco de la nueva institucionalidad", en *Revista Chilena de Derecho,* Volumen VIII (1983), pp. 431-443.

TAPIA VALDES, Jorge: *"Funciones y atribuciones del Parlamento entre 1960 y 1990",* en Diagnóstico histórico jurídico del poder legislativo en Chile, 1960-1990., CEAL, Valparaíso, 1990, s/e.

---- "La práctica legislativa en Chile", en *El proceso legislativo en Chile*, ed. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, CEAL, Universidad Católica de Valparaíso, 1992.

VALDÉS VALDÉS, Ismael: *Prácticas Parlamentarias. Cámara de Diputados i Senado,* Sociedad Imprenta-Litografía Barcelona, Santiago, II Edición, 1918.
VALENCIA AVARIA, Luis: *Anales de la República,* 2 tomos, Editorial Jurídica de Chile, 1951.
VALENZUELA, Arturo: *El quiebre de la democracia en Chile,* Flacso, Santiago, 1989.
VERDUGO MARINKOVIC, Mario y GARCÍA BARZELATTO, Ana María: *Manual de Derecho Político,* Editorial Jurídica de Chile, 2ª Ed., 1994.
VERGOTTINI, Giuseppe de: "Las encuestas parlamentarias en la Constitución italiana", en *Revista de Política Comparada, Madrid, núms. 10-11, primavera-verano, 1984.*
---- *Derecho Constitucional Comparado* (traducción al castellano de P. Lucas Verdú), Buenos Aires, 2005.
---- "La función de control en los parlamentos de fin de siglo", en *Problemas actuales del control parlamentario, VI Jornadas de Derecho Parlamentario,* Departamento de Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 25-52.
VON BOGDANDY, Armin y FORSTHOFF, Ulrich: "El derecho del Bundestag y de sus miembros a recibir información", *en Instrumentos de información en las cámaras parlamentarias,* debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales en colaboración con el Congreso de los Diputados y el Senado, el 14 de marzo de 1994, editado por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Cuadernos y debates, núm. 52, 1994,
WÜRTENBERGER, Thomas: "Las reformas del Estado en Alemania desde 1989", en la obra colectiva *La reforma del Estado: estudios comparados*, editores José Luis Soberanes, Diego Valadés, Hugo A. Concha, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996, pp. 431-463.
ZEH, Wolfang: "Informes sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las comisiones en el Bundestag", *Las Comisiones Parlamentarias,* Vitoria, Parlamento Vasco, 1994.
ZÚÑIGA URBINA, Francisco: "Control parlamentario y comisiones investigadoras: Parlamento ante la reforma constitucional", en *Revista de Derecho Político, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid,* 1999, Nº 45, pp.363-392.
---- "Control Parlamentario y Comisiones Investigadoras", en Revista de Derecho Político, Nº 45. UNED, Madrid, 1999, pp. 363-392.
----*"El principio de autonormatividad de las Cámaras en el Derecho Parlamentario",* XXIII Jornadas Chilenas de Derecho Público, noviembre de 1992.
-----"Control parlamentario y comisiones investigadoras" en *Revista de Derecho Político*, Nº 45, UNED, Madrid, 1999, pp.363-392.
---- "Control parlamentario y comisiones investigadoras" (Parlamento ante la reforma constitucional), en *Revista Chilena del Derecho*, Facultad de Derecho

de la Pontificia Universidad Católica de Chile, núm. especial, Santiago, 1998. pp. 311-322.
------ Control político de la Cámara de Diputados en la reforma constitucional", en *Ius et Praxis*, Facultad de Ciencias Jurídicas y sociales de la Universidad de Talca, año 8º Nº 1 (2002), pp. 483-510.
------ "Orígenes del presidencialismo en Chile: algunas notas sobre los "Ensayos" constitucionales", en *Revista de Derecho*, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción, Nº 192, 1992, pp. 151-166.