

La fiscalización de los actos del Gobierno por la Cámara de Diputados: Antecedentes históricos y delimitación conceptual*

Fiscalization of the Government acts by the Chamber of Deputies: historical background and conceptual delimitation

DIEGO ANDRÉS MOLINA CONZUÉ**

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

RESUMEN

La Constitución chilena consagra la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados sobre los actos del Gobierno. Ella es una facultad esencial de los Parlamentos, pues a través de esta se busca evitar que el Gobierno transgreda sus atribuciones. El estudio de la atribución fiscalizadora supone el análisis y alcance de dos términos: fiscalizar y actos del Gobierno.

PALABRAS CLAVE

Parlamento, fiscalización, actos del Gobierno.

ABSTRACT

The Chilean Constitution establishes the fiscalization authority of the Chamber of Deputies on the acts of the Government. She is an essential faculty of Parliaments, because through this is to avoid that the Government is transgressed its powers. The study of the fiscalization assignment involves the analysis and scope of two terms: fiscalization and acts of the Government.

KEYWORDS

Parliament, fiscalization, acts of the Government.

* El presente trabajo forma parte de la memoria del autor. La misma fue dirigida por el señor decano de la Facultad de Derecho de la PUCV, profesor Dr. Alan Bronfman Vargas, a quien expresamos nuestro más sincero agradecimiento.

** Egresado de la Escuela de Derecho de la PUCV, ayudante de las cátedras de Derecho Constitucional y Derecho Canónico, tutor para los alumnos de primer año, y miembro de la Secretaría Académica del Congreso Estudiantil de Derecho de la Judicatura. Dirección: Alejandro Navarrete #238, pobl. Irene Frei, Viña del Mar, Chile. Correo electrónico: diego.molina93@hotmail.com – diego.molina.c@mail.pucv.cl

I. INTRODUCCIÓN

Dentro de las diferentes facultades de los Parlamentos está la de fiscalizar los actos del Gobierno. Nuestra Constitución, en su art. 52 N°1, entrega a la Cámara de Diputados la fiscalización de los actos del Gobierno como atribución exclusiva y que se materializará a través de diferentes mecanismos que la norma en cuestión consagra.

Con todo, es necesario recordar que el ejercicio de la facultad fiscalizadora debe circunscribirse a los márgenes entregados por el constituyente, lo contrario sería vulnerar el principio de juridicidad que rige el actuar de todos los órganos estatales. Lo anteriormente dicho se pone de manifiesto al momento de entender el alcance que dicha atribución tendría en una nueva Carta Fundamental.

El presente trabajo desea abordar la parte general de la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, en tal sentido primero nos referiremos a los antecedentes históricos de dicha facultad, para referirnos a continuación al concepto de fiscalización y, finalmente, al sustrato de su ejercicio, los actos del Gobierno.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FACULTAD FISCALIZADORA DE LOS ACTOS DEL GOBIERNO EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL CHILENA

El estudio de la regulación de funciones e instituciones jurídicas requiere para una mejor comprensión de su sentido y alcance, un estudio previo de los antecedentes históricos de su regulación.

Estudiaremos, en primer lugar, los antecedentes y cambios experimentados a lo largo de la historia constitucional chilena de la facultad de la Cámara de Diputados de fiscalizar los actos del Gobierno. Este análisis se realizará respecto a la Constitución de 1925 y de 1980.

1. *Constitución Política del Estado de 1925*

a) Situación previa a 1925

La facultad de la Cámara de Diputados para fiscalizar los actos del Gobierno se consagra por primera vez en nuestra historia constitucional en el art. 39 N° 2¹ de la Constitución Política del Estado de 1925. La Constitución

¹ Art. 39. “*Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: 2. Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución, la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los*

de 1833 solo consagraba, desde 1874, que la Comisión Conservadora ejercería “la supervijilancia [...] sobre todos los ramos de la administración pública”, mientras el Congreso Nacional se encuentre en receso; pero la referida Ley Fundamental en ninguna disposición consagró una suerte de fiscalización respecto de alguna de las Cámaras del Congreso Nacional².

Desde el último tercio del siglo XIX el Congreso Nacional experimenta un crecimiento en su fuerza política, HEISE GONZÁLEZ, en esta línea, indica que “todos los presidentes del período liberal apoyaron e impulsaron importantes enmiendas constitucionales que fueron debilitando progresivamente atribuciones del ejecutivo y reforzando la creciente influencia política del Congreso”³. A ello debe sumarse la influencia generada por los nacientes partidos políticos, sobre este punto el mismo autor agrega que “la formación de los primeros partidos políticos chilenos es un proceso que guarda estricto paralelismo con la gestación y desarrollo del gobierno de gabinete [...] transformando la opinión pública en fuerza política. De esta forma los partidos harán factible el gobierno democrático y representativo”⁴.

En este escenario surgirán diversas prácticas parlamentarias que importarán una injerencia, por parte del Congreso Nacional, en el ejercicio de las funciones del Gobierno y, especialmente, en la de los Ministros de Estado. Se cuentan entre estas prácticas los votos de censura, consistentes en un acuerdo adoptado por la mayoría de los miembros de una de las Cámaras con el objetivo de remover de su cargo a un Ministro de Estado. Con el devenir de los años, se transformaron en “un verdadero recurso de apremio que se esgrimía contra los Secretarios de Estado para que abandonaran sus cargos a fin de rectificar el rumbo político del gobierno de acuerdo con el sentir de la mayoría del Congreso”⁵, al existir “una discrepancia entre el gabinete, [más precisamente, entre un Ministro] y la mayoría de una de las dos ramas [o Cámaras]

Diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán 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”.

² Cfr. NAVARRO BELTRÁN, Enrique (1991): “La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados”, en *Revista de Derecho Público*, vol. XLIX, pp. 72-73.

³ HEISE GONZÁLEZ, Julio (1974): *Historia de Chile. El Período Parlamentario, 1861-1925*, I: *Fundamentos histórico-culturales del parlamentarismo chileno* (Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello), p. 135.

⁴ HEISE GONZÁLEZ, Julio (1982): *Historia de Chile. El Período Parlamentario, 1861-1925*, II: *Democracia y gobierno representativo en el período parlamentario (Historia del poder Electoral)* (Santiago de Chile, Editorial Universitaria), p. 282.

⁵ HEISE GONZÁLEZ (1974), p. 62.

legislativas⁶. En nuestro entender, es la práctica más relevante, pues, como dice FRÍAS VALENZUELA, las mayorías inestables, cambiantes, ocasionales y transitorias que se formaban en el Congreso Nacional, mediante los votos de censura, causaban la renuncia de los Ministros de Estado, y, al ser solidarios, implicaba que todo gabinete debía renunciar, por decoro y dignidad personal⁷.

La situación descrita ocasionó la denominada “rotativa ministerial”, es decir, el reiterado cambio de las personas que servían como Ministros de Estado, y que para Alessandri representaba el gran mal que el sistema parlamentario había generado, y que debía ser solucionado con la elaboración de la nueva Carta Fundamental⁸.

Otros instrumentos son las preguntas dirigidas a los Ministros de Estado, las Interpelaciones, y la conformación de Comisiones Investigadoras⁹. De ellas la más relevante es la figura de las Interpelaciones, esto es, “pedir explicaciones para formarse un juicio cabal de los hechos sobre los que recae la inspección”¹⁰, “pues eventualmente podría dar origen a una censura con la siguiente caída del gabinete”¹¹.

De este modo, el deseo de poner término a la influencia del Congreso Nacional en el actuar del Gobierno, ya sea orientándolo o controlándolo,

⁶ *Ibid.*

⁷ FRÍAS VALENZUELA, Francisco (1971): *Manual de Historia de Chile* (4ª edición, Santiago de Chile, Editorial Nascimento), p. 397. *Cfr.* BRONFMAN VARGAS, Alan; DE LA FUENTE HULAUD, Felipe; PARADA ESPINOZA, Fernando (1993): *Congreso Nacional. Estudio constitucional, legal y reglamentario* (Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso), p. 146

⁸ MINISTERIO DEL INTERIOR (1926): *Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Constitución de 1925* (Santiago de Chile, Imprenta Universitaria), p. 6.

⁹ NAVARRO BELTRÁN (1991), p. 73.

¹⁰ HUNEEUS ZEGERS, Jorge (1879): *La Constitución ante el Congreso, I: Primera parte: Arts. 1 a 58 i 165 a 168* (Santiago de Chile, Los Tiempos), p. 210.

¹¹ GARCÍA BARZELATTO, Ana María (2011): “Fiscalización parlamentaria de los actos de gobierno”, en *Revista de Derecho Público*, vol. LXXV, p. 37. Esta práctica se incorpora por primera vez en 1846, su objetivo era que el Ministro de Estado diera explicaciones al Congreso Nacional sobre su gestión, para, posteriormente, y en base a ella, se votara una moción de censura o confianza (BRAVO LIRA, Bernardino (1993): *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica* (2ª edición, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello), p.255. *Cfr.* HEISE GONZÁLEZ (1974), p. 61. De este modo se sigue el modelo francés, ya que en él “las respuestas que da el ministro de Estado, en caso que no satisfaga a los parlamentarios interpelantes, puede devenir en una moción de censura, y por consiguiente, la inmediata renuncia del interpelado”. ROBLES ROSALES, Walter, *La Interpelación parlamentaria*, p. 1. Disponible en < [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/39D92E1A548AFA2F052575DF006235B2/\\$FILE/La_Interpelaci%C3%B3n_parlamentaria\[1\].pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/39D92E1A548AFA2F052575DF006235B2/$FILE/La_Interpelaci%C3%B3n_parlamentaria[1].pdf)> [fecha de consulta: 20 de agosto de 2015].

y poner así fin a la “rotativa ministerial”, serán las ideas matrices para la configuración de la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados en la Constitución de 1925.

b) Regulación de la facultad fiscalizadora

En este apartado nos referiremos a la regulación de la facultad fiscalizadora en la Carta Fundamental de 1925. En dicho cuerpo se reguló por vez primera en nuestro ordenamiento jurídico la fiscalización de los actos del Gobierno por la Cámara de Diputados mediante la adopción de acuerdos o sugerencia de observaciones.

Para su ejercicio requiere el voto favorable de la mayoría de los Diputados presentes; vale decir, no se realiza por los parlamentarios independientemente considerados, para, de este modo, hacer política nacional, despojándose de intereses pequeños y personales¹².

Los acuerdos y observaciones de fiscalización no afectan la responsabilidad política de los Ministros de Estado, los que se mantendrán en sus cargos mientras cuenten con la confianza del Presidente de la República. Los Ministros de Estados quedan, entonces, al margen de la acción política de los partidos políticos¹³, ya que, solo mediando una acusación constitucional, podrán privárseles del cargo. SILVA BASCUÑÁN señala que esta norma conlleva a que los Ministros de Estado “no están forzados a presentar su renuncia de importar el acuerdo u observación una crítica a los actos en que intervinieran, ni hace tampoco para ellos la necesidad de conformar su actividad subsecuente a la pauta trazada en el contenido del acuerdo adoptado o de la observación sugerida”¹⁴.

Una vez aprobado el acuerdo u observación, la Cámara lo remite al Presidente de la República para su respuesta. Si dicha respuesta es evacuada por este, será por escrito, y si es evacuada por el Ministro de Estado que corresponda, la respuesta se entregará verbalmente. Con todo, no señala plazo para el envío de la respuesta, por lo que la doctrina considera que la norma adolece de un vacío¹⁵.

¹² MINISTERIO DEL INTERIOR (1926), p. 57.

¹³ MINISTERIO DEL INTERIOR (1926), p. 6.

¹⁴ SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (1997): *Tratado de derecho constitucional*, VI: *Congreso Nacional* (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile), p. 100. Cfr. BRONFMAN VARGAS, Alan; CORDERO QUINZACARA, Eduardo; ALDUNATE LIZANA, Eduardo (2013): *Derecho parlamentario chileno. Funciones y atribuciones del Congreso Nacional* (Santiago de Chile, LegalPublishing), pp. 284-285.

¹⁵ Cfr. BRONFMAN VARGAS, Alan (1991-1992): *Algunas consideraciones en torno al art. 48 N° 1 de la Constitución*, en *Revista de Derecho (Valparaíso)*, vol. XIV 14, p. 299; MAR-

Consideramos que la regulación introducida da más vigor al sistema presidencial, pues “el Ejecutivo puede desentenderse totalmente de las observaciones de la mayoría y esta no posee medio alguno para orientar la política general del gobierno, ya que para separar a un Ministro se requiere que éste haya cometido en el desempeño de su cargo un delito”¹⁶. SALAS SALAZAR, en esta línea, nos da cuenta que, al modificarse la Constitución de 1833, se deseó que el Congreso Nacional pudiere fiscalizar los actos del Gobierno mediante la adopción de acuerdos u observaciones que se pondrán en conocimiento del Presidente de la República, pero dicho proceder no afectará la responsabilidad política de los Ministros¹⁷. Sus redactores estimaron que de este modo se “resguarda[ba] el derecho de fiscalización y [sic] se evita[ba], al mismo tiempo, la intervención del Parlamento en la administración”¹⁸.

Sobre la base de lo expuesto, podemos concluir que la incorporación de los acuerdos y observaciones adoptados por la Cámara de Diputados en el ejercicio de su facultad fiscalizadora reemplaza a los votos de censura. De esta forma, el Congreso Nacional, mediante su Cámara de Diputados, podrá dar su opinión, parecer o enjuiciar el actuar del Gobierno, empero de verse imposibilitada para obtener la renuncia del Ministro correspondiente, y del gabinete. No obstante, y si bien *per se* la fiscalización no trae aparejada la salida de un miembro del Gobierno de su cargo, al vetarse explícitamente dicha posibilidad respecto a los Ministros de Estado, y al no contemplarse respecto a otros miembros del Gobierno, los acuerdos y observaciones pueden influir en la opinión pública para que sea ella la que haga efectiva la responsabilidad política del Gobierno.

c) Ejercicio de la facultad fiscalizadora

La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados (ejercida únicamente mediante acuerdos u observaciones) no tendrá gran eficacia, aunque hasta

TÍNEZ OCAMICA, Gutenberg (1998): *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras. Análisis y propuestas* (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile), p. 40; y SALAS SALAZAR, Carolina (1996): *La función fiscalizadora de la Cámara de Diputados* (Valparaíso, Memoria Escuela de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), p. 35-36. No obstante, si bien no existe un plazo preciso para responder debemos entender, ante tal vacío, que la obligación se vería incumplida si no se envía la respuesta antes del término del período presidencial, ya que, una vez expirado dicho mandato, resulta imposible enviar la respuesta pues ya no se es Gobierno, infringiendo la Constitución. De tal modo sería, en teoría, procedente la acusación constitucional.

¹⁶ ESTÉVEZ GAZMURI, Carlos (1949): *Elementos de derecho constitucional chileno* (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile), p. 318.

¹⁷ SALAS SALAZAR (1996), p. 25.

¹⁸ MINISTERIO DEL INTERIOR (1926), p. 56.

1927, el nuevo gabinete debía dar lectura de su programa ante la Cámara de Diputados¹⁹. Las causas de ello de acuerdo a BRONFMAN VARGAS son²⁰:

- Hay un cambio de carácter de los partidos políticos dominantes. Los partidos políticos pasan a ser partidos ideológicos, lo que sumado a una imagen que deben mantener ante los electores, vuelve el dialogo más difícil, por lo que se prefieren acuerdos directos entre los partidos.
- Crecimiento del aparato estatal dependiente del Ejecutivo. La expansión de las actividades y personal del Ejecutivo genera una dificultad para que la Cámara pueda ejercer su función fiscalizadora, no contando con medios y asistencia necesarios para ello. Empero, entendemos que la crítica pasa más por no contar con los medios y asistencia necesarios para ejercer las funciones fiscalizadoras que por el solo crecimiento del Ejecutivo, pues la extensión de este permite que la fiscalización se extienda a más ámbitos, pero la respuesta frente a tal extensión es la que torna ineficaz la fiscalización.
- Limitados efectos jurídicos de la norma que regula la facultad de fiscalización. Por un lado, se omite el plazo dentro del que se debe enviar la respuesta del acuerdo u observación, además de no contarse con una regulación que permita el correcto ejercicio de la fiscalización de los actos del Gobierno. La primera falencia no será superada, la segunda sí; así, a través de la Ley N° 13.609 se creó la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, el que permitió a la Cámara disponer de mejor forma y más ordenada la información obtenida de las autoridades y órganos que forman parte del Gobierno, y la Administración en general.

Así, la facultad fiscalizadora no tendrá una gran eficacia durante gran parte de la vigencia de la Constitución de 1925, ya que, por su redacción, se vuelve ineficaz como medio de fiscalización del Ejecutivo y contrapeso al poder político de éste²¹. Con todo, será en el último período de su vigencia, y frente a una situación de polarización y crisis política, que tendrá una mayor influencia.

¹⁹ BRONFMAN VARGAS *et al.* (1993), p. 147

²⁰ BRONFMAN VARGAS (1991-1992), pp. 296-302.

²¹ FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2002): “La reforma constitucional a la fiscalización parlamentaria en la Constitución de 1980: análisis preliminar”, en *Ius et Praxis*, vol. VIII, N° 1, p. 469.

LAVÍN VALDÉS señala que en este período²², y frente a un actuar ilegal del Gobierno, el Congreso Nacional, empujado por las fuerzas políticas que le apoyaban, lo que sumado a los efectos políticos, económicos y sociales que causaba la actuación del Gobierno, asumiera, no solo su función legislativa, sino que también la fiscalizadora. El Congreso Nacional fiscalizará para velar por la mantención del Estado de Derecho, encausando el actuar del Gobierno por una vía legal, y con miras al bien común, en razón de representar a la comunidad²³.

En este escenario, se ve disminuido el apoyo al Presidente de la República en el Parlamento, formándose en este una mayoría parlamentaria adversa a él, razón por la que el sistema institucional tendió a bloquearse²⁴. Frente a tal bloqueo, la única solución era destitución presidencial por acusación constitucional, empero, su quórum no era alcanzable. En efecto, el Congreso Nacional luego de elección parlamentaria de marzo de 1973 quedará integrado en un 55,59% por la Confederación Democrática, opositora al gobierno de Salvador Allende, y en un 44,23% por la Unidad Popular, coalición de Gobierno; es decir, no se logra suficiente quórum para que la Cámara de Diputados pueda acusar constitucionalmente al Presidente de la República. Así, si bien no se cuenta con el quórum para acusar constitucionalmente, sí se cuenta con el necesario para adoptar acuerdos de fiscalización; adoptándose uno el 23 de agosto de 1973, que en su parte dispositiva señala: “representar a S. E. el Presidente de la República y a los señores Ministros de Estado miembros de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Carabineros, el grave quebrantamiento del orden constitucional y legal de la República que entrañan los hechos y circunstancias referidos”²⁵.

2. Constitución Política de la República de 1980

Producido el quiebre constitucional del 11 de septiembre de 1973, la Junta de Gobierno conformará, mediante el D.S. del Ministerio de Justicia Nº 1065, de 25 de octubre de 1973, la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución (en adelante CENC); organismo que tendrá como misión la elaboración

²² Refiriéndose al período comprendido entre 1970 y 1973.

²³ LAVÍN VALDÉS, Julio (1986): “El papel del Congreso Nacional en el gobierno de la Unidad Popular”, en *Revista de Derecho (Valparaíso)*, vol. X, pp. 306 y 322.

²⁴ NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2012): “Parlamento y Régimen Político”, en *50+1, Revista Chilena de Derecho Parlamentario*, vol. I, p. 11.

²⁵ *Acuerdo adoptado por la H. Cámara de Diputados, el día 23 de agosto de 1973, y dirigido a S.E. el Presidente de la República*, p. 4. Disponible en <historiapolitica.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13377/1/mj_00061.pdf> [fecha de consulta: 1 de junio de 2014].

de un anteproyecto de nueva Constitución, en la que se regulará la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados.

En la CENC es posible constatar que GUZMÁN ERRÁZURIZ “considera que la fiscalización que puede ejercer la Cámara de Diputados en el sentido de adoptar acuerdos o de sugerir observaciones que se transmitan al Presidente de la República, aunque no engendrará la posibilidad de una acusación constitucional, da lugar a un tipo de control político de los actos del Gobierno de extraordinaria importancia en una sociedad de derecho y democrática”²⁶. La consagración de dicha facultad quedará plasmada, finalmente en el art. 48 N°1 de la Carta Fundamental.

a) Cambios introducidos a la facultad fiscalizadora en relación con la regulación de la Constitución de 1925

El art. 39 N° 2 de la Constitución de 1925 sufrirá una serie de modificaciones, a saber:

- La autoridad obligada a dar respuesta a los acuerdos y observaciones son solo los Ministros de Estado, no el Presidente de la República. DE DIOS CARMONA consideró que el que “sea el Presidente de la República quien tenga la obligación de contestar las observaciones como una obligación constitucional suya, con una posible sanción jurídica, en un sistema presidencial, es desmesurado, y le parece que quizás haya que buscar una disposición para que los que estén obligados a responder a esto, verbalmente o por escrito, sean los Ministros”²⁷. No estamos de acuerdo con la modificación introducida, pues debiese permitirse al Presidente de la República darle la opción de responder él ante tales actos, por ejemplo, si es que ellos tienen gran importancia política.

- Con todo, la respuesta “puede efectuarse verbalmente o por escrito, sin perjuicio que en la práctica sea más conveniente esta última”²⁸.

- Se establece un plazo de 30 días para entregar la respuesta al acuerdo u observación. ORTÚZAR ESCOBAR señaló que era bueno que se incorporase un plazo en el cual entregar la respuesta, ya que de

²⁶ *Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*, sesión N° 340, celebrada el 15 de marzo de 1978, Tomo X, p. 426. Disponible en < http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_X_Comision_Ortuzar.pdf > [fecha de consulta: 1 de junio de 2014].

²⁷ *Ibid.* p. 352.

²⁸ NAVARRO (1991), p. 81.

no hacerlo oportunamente se incurría en una infracción a la Constitución y daba pie para una futura acusación constitucional como consecuencia²⁹. La norma, de este modo, supera una importante falencia en relación con la regulación previa.

- La respuesta del Ministro no debe ser fundada, de modo que se entienda cumplida con el solo hecho de ser entregada. En actas constará que la respuesta no puede ser calificada por la Cámara³⁰, constando en el anteproyecto que la obligación del Gobierno de entregar la respuesta a los acuerdos y observaciones se entenderá cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta. Así, se elige entre dos males, el mal de tener respuestas breves y lacónicas, y el mal de la calificación. El primero es más aceptable, de lo contrario, se abre una brecha para el parlamentarismo³¹, ya que se entrega al fiscalizador un margen de valoración no deseado.

- Se regula la facultad de forma previa a la acusación constitucional para evitar interpretaciones erróneas que lleven a una confusión de las atribuciones. La facultad fiscalizadora es independiente de la acusación constitucional, en orden a que en la primera la Cámara solo manifiesta su opinión sobre un acto del Gobierno, en la acusación constitucional, en cambio, se busca contrastar el actuar de una autoridad o funcionario con uno de los delitos constitucionales tipificados. En la CENC este punto fue objeto de discusión, concluyéndose que son facultades distintas, pero que se encuentran íntimamente relacionadas³². Creemos que, si bien es positivo que se haya dejado constancia de tal distinción, somos de la idea que la discusión en cuestión no era justificada, ya que la Constitución de 1925 en ninguna disposición exigía que, para acusar constitucionalmente, debía haberse adoptado previamente un acuerdo u observación de fiscalización.

²⁹ *Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*, sesión N° 341, celebrada el 22 de marzo de 1978, Tomo X, p. 447. Disponible en < http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_X_Comision_Ortuzar.pdf > [fecha de consulta: 1 de junio de 2014].

³⁰ *Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*, sesión N° 353, celebrada el 19 de abril de 1978, Tomo X, pp. 638-639. Disponible en < http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_X_Comision_Ortuzar.pdf > [fecha de consulta: 1 de junio de 2014].

³¹ *Ibid.*, pp. 638-639.

³² *Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución política de la República*, sesión N° 354, celebrada el 19 de abril de 1978, Tomo X, p. 654. Disponible en < http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_X_Comision_Ortuzar.pdf > [fecha de consulta: 1 de junio de 2014].

Junto con estas modificaciones, la CENC incorporó como mecanismo de fiscalización la petición de antecedentes. Jaime Guzmán consideraba que este mecanismo podía ser usado por cada parlamentario individualmente considerado, y sin el concurso de otros³³. La redacción final estableció que para el ejercicio de dicho medio se requeriría el acuerdo de un tercio de los miembros presentes de la Cámara.

Empero, los acuerdos y observaciones seguirán, al menos en teoría, constituyendo el mecanismo de fiscalización de mayor peso político; en razón del quórum exigido, mayoría de los miembros presentes, y al suponer una actividad reflexiva previa, por importar un juicio u opinión.

b) Modificaciones y aplicación del art. 48 N° 1 de la Constitución

La Ley de Reforma Constitucional N° 18.825, de 1989, no modifica el art. 48 N° 1 de la Constitución; empero, modifica el artículo siguiente, en que se refiere a las atribuciones exclusivas del Senado, en orden a prohibir al Senado, o cualquiera de sus organismos, de adoptar acuerdos que importen fiscalización.

Con todo, resulta menester tener en consideración la regulación introducida por la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (en adelante LOCNC) de 1990³⁴. El art. 8 de la LOCNC 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 aportes de capital mayoritario, deben remitir al Congreso Nacional sus memorias, boletines y otras publicaciones que contengan hechos relevantes concernientes a sus actividades. El art. 9, por su lado, señala que los organismos que formen parte de la Administración del Estado deberán proporcionar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados por las C á m a r a s o por sus organismos internos, autorizados por sus respectivos reglamentos, con excepción de aquéllos que por expresa disposición de la ley tengan el carácter de secretos o reservados. Estas disposiciones, no son mecanismos de fiscalización, puesto que no se adoptan con la finalidad de causar un impacto en la opinión pública, ya que

³³ El señalado miembro de la Comisión señaló que “a su juicio, entiende que la posibilidad de que un Diputado fiscalice tiene que quedar garantizada, ya sea a través de la existencia de la Hora de Incidentes, ya sea a través de la facultad para pedir antecedentes y proporcionarlos a la Cámara en la Hora de Incidentes, o a través de la presentación de proyectos de acuerdo; pero le parece que la adopción de una resolución por parte de la Cámara que implique un acto de fiscalización tiene que seguir siendo resorte de la mayoría.” *Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*, sesión N° 341, p. 460.

³⁴ Publicada el 5 de febrero de 1990.

no enjuician el actuar del Gobierno. En cambio, estas normas buscan que las Cámaras puedan contar con antecedentes para realizar de mejor forma su labor.

Dichas disposiciones tienen como antecedente lo dispuesto en el art. 5 de la Ley Nº 13.609, que contemplaba una regulación muy similar. Empero, y pese a lo dicho, es posible constatar que el cambio en la estrategia de desarrollo económico, materializado en proceso de privatización de las empresas estatales desde 1974³⁵, trae como consecuencia que el aparato estatal se reduzca, por lo que ámbito de actuación de la facultad fiscalizadora se reducirá.

Sin perjuicio de la regulación de las vías para el ejercicio de la facultad fiscalizadora por la Constitución, “el poder fiscalizador de los partidos [políticos] se hace fundamentalmente a través del Parlamento y de las denuncias hechas a través de los medios de comunicación, en especial la televisión. En su mayoría han sido parlamentarios los que realizan [individualmente] estas acciones como parte del proceso de construcción de su perfil individual y como sucedáneo de la escasa gravitación de la fiscalización formal”³⁶.

Un nuevo escenario en materia de la fiscalización realizada por la Cámara de Diputados es introducido con la Ley de Reforma Constitucional Nº 20.050 de 2005³⁷, que, dentro de sus ideas matrices, busca “asegurar que los Diputados puedan realmente ejercer sus funciones fiscalizadoras y, a la vez, que el correspondiente Gobierno pueda ser fiscalizado con efectividad”³⁸.

Dentro de los cambios introducidos respecto de los acuerdos y observaciones, se exige que la respuesta enviada por el Ministro de Estado que corresponda sea fundada. Esto quiere decir, que la respuesta no debe tratarse de meras enunciaciones o mensajes lacónicos, sino que, muy por el contrario, deben exponerse y desarrollarse las razones o fundamentos de la respuesta

³⁵ HACHETTE DE LA FUENTE, Dominique (2011): “Capítulo IV: Privatizaciones: Reforma Estructural pero Inconclusa”, en LARRAÍN BASCUÑÁN, Felipe y VERGARA MONTES, Rodrigo (editores), *La transformación económica de Chile* (2ª edición, Santiago de Chile, CEP), pp. 112-113.

³⁶ BOENINGER, Edgardo (2008): “Relaciones entre partidos, Gobierno y Parlamento en el sistema presidencial chileno”, en FONTAINE, Arturo, *et al.* (editores), *Reforma de los partidos políticos en Chile* (Santiago de Chile, PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica, CIEPLAN), p. 207.

³⁷ En cuyo texto refundido la facultad fiscalizadora que le cabe a la Cámara de Diputados quedará regulada en el art. 52 Nº 2.

³⁸ *Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado*, recaído en mociones de lo HH. Senadores señores Chadwick, Diez, Larraín y Romero, y de los HH. Señores senadores Bitar, Hamilton, Silva y Viera-Gallo, de 6 de noviembre de 2001, p. 419.

enviada, no estando la Cámara de Diputados facultada, en caso alguno, para pronunciarse acerca del cumplimiento de dicha exigencia en el marco de sus atribuciones fiscalizadoras, empero de si estarlo para incoar una acusación constitucional contra el Ministro por infringir la Constitución.

Respecto de la solicitud de antecedentes, se incorpora un plazo de 30 días para su entrega³⁹.

Junto con ello, y a nuestro entender de gran relevancia, se consagran, a nivel constitucional, otros mecanismos de fiscalización: las citaciones a los Ministros de Estado y las Comisiones Investigadoras.

En cuanto a las citaciones a los Ministros de Estado, su objetivo es que el Ministro citado responda las preguntas que formule un Diputado elegido para tal efecto. Es un derecho que se reconoce a las minorías por el bajo quórum exigido, un tercio de los Diputados en ejercicio. “Sin embargo, con el objeto de no entorpecer la gestión ministerial, se coloca un límite máximo de tres citaciones dentro de un año calendario. Salvo que concurra el acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio”⁴⁰. Estimamos que este mecanismo es un buen vehículo para obtener explicaciones del Ministro de Estado sobre un determinado asunto relativo a su cargo, y por ende, al ser parte de él, actuaciones del Gobierno. Además, son útiles para que la Cámara se forme una noción, aclare puntos dudosos u oscuros, o realice una reflexión acerca de un acto del Gobierno.

También se incorporan las Comisiones Investigadoras. Este mecanismo, bajo la vigencia de la Constitución de 1980, solo era contemplado por el Reglamento de la Cámara de Diputados (arts. 297 y siguientes). De allí, como dice NAVARRO BELTRÁN, se cuestionará su constitucionalidad, al no existir disposición constitucional ni legal que las consagra, ya que los órganos públicos deben actuar y enmarcarse dentro de lo señalado por la propia Constitución⁴¹. Este mecanismo, de acuerdo a la Constitución exige un quórum de dos quintos de los Diputados en ejercicio⁴². Una vez constituidas, pueden, a petición de un tercio de sus miembros, solicitar ciertos antecedentes y citar a los Minis-

³⁹ Para entregar eficacia a este mecanismo de fiscalización, pues al igual que en los acuerdos y observaciones, su inobservancia implica una abierta violación de la Constitución, susceptible, por ende, de ser acusada constitucionalmente.

⁴⁰ BRONFMAN VARGAS *et al.* (2013), p. 321.

⁴¹ NAVARRO BELTRÁN (1991), p. 84. En el mismo sentido *Cfr.* CEA EGAÑA, José Luis, (1993): “Fiscalización parlamentaria del Gobierno”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. XX, p. 14. Con todo, y como recoge HEISE GONZÁLEZ, desde 1863 la Cámara de Diputados ha conformado Comisiones Investigadoras. HEISE GONZÁLEZ (1974), p. 53.

⁴² El Reglamento de la Cámara exigía la mayoría de los miembros presentes.

tros de Estado, a funcionarios de la Administración del Estado, y personal de empresas del Estado, o en las que este tiene participación mayoría. Si bien la asistencia de dichas personas a la Comisión Investigadora es obligatoria, en el caso de los Ministros de Estado, no pueden ser citados más de tres veces a una misma comisión, salvo que la citación sea aprobada por la mayoría absoluta de los Diputados miembros; dicha regla consiste en “un mecanismo de control político y de rendición de cuentas por los actos del gobierno frente a los representantes de la cámara baja”⁴³.

Estos dos últimos mecanismos, por la exposición mediática que conllevan, serán los que de mejor forma sirvan para generar una opinión o impacto en la opinión pública respecto del actuar del Gobierno, amén de la crisis de eficacia que experimentan⁴⁴.

En el año 2010, en razón de la reforma introducida a la LOCCN por la Ley Nº 20.447, se refuerzan las vías que tienen ambas Cámaras del Parlamento para contar con antecedentes de la Administración del Estado; ya que el nuevo art. 9 A faculta a los parlamentarios individualmente considerados, o las comisiones de las Cámaras, para solicitar antecedentes e informes a los órganos de la administración del Estado. Facultad que si se coteja con la facultad del 52 N°1, letra a, inciso 2, se presenta como un vehículo más eficaz y rápido, por la circunstancia anterior, para pedir información.

Previamente, en 2008, se aprueba la Ley de Acceso a la Información Pública, dicha ley tiene por objeto, como lo señala su art. 1, regular el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información. Consagra, de este modo, la llamada transparencia activa, esto es, el deber de los órganos de la administración del Estado de poner a disposición de la ciudadanía información relevante que la ley señala en su art. 7; y la llamada transparencia pasiva, es decir, el derecho que tienen las personas de solicitar información y antecedentes que no sean declarados por una ley de quórum calificado, en virtud del art. 8, inciso 2 de la Constitución, como reservados o secretos. No obstante, los mecanismos contemplados por esta ley pueden ser utilizados por todas las personas.

⁴³ GARCÍA PINO, Gonzalo y CONTRERAS, Pablo (2014): *Diccionario Constitucional Chileno. Cuadernos del Tribunal Constitucional*. N° 55, p. 145.

⁴⁴Cf. BUSTOS, Andrea (2009): “Las comisiones investigadoras y su eficacia en el control político”, en *De qué se habla*. Disponible en < <http://www.bcn.cl/de-que-se-habla/comisiones-investigadoras> > [fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

III. LA FISCALIZACIÓN PARLAMENTARIA

1. *El Parlamento y la fiscalización*

a) El Parlamento. Concepto y características

BERLÍN VALENZUELA señala que el Parlamento es un “órgano político colegiado, de carácter representativo, en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado y quien, además de la función creadora de leyes, ejerce –entre otras– la de controlar los actos de los gobernantes de acuerdo con las constituciones y con el sistema político en que actúa”⁴⁵. NOGUEIRA ALCALÁ, por su lado, señala que es “el órgano colegiado político de carácter representativo de la voluntad popular, que como órgano del Estado desarrolla las funciones legislativas y de control o fiscalización de los actos del gobierno y la administración del Estado, de acuerdo con la Constitución y dentro de la modalidad del tipo o forma de gobierno democrático en que actúa”⁴⁶.

De los conceptos señalados se pueden extraer los siguientes caracteres:

- Es un órgano colegiado. Ello no implica que sea bicameral, pues independiente del número de cámaras y de los grupos allí representados, el Parlamento es un órgano compuesto por diversas personas (representantes). De ello da cuenta el significado etimológico del término Parlamento, *parbolare*, es decir, hablar, conversar, discutir. El Parlamento es, por tanto, esencialmente, y desde su origen como institución, una instancia de deliberación, discusión y acuerdos entre varios, de forma que “en los cuerpos colegiados la deliberación es la actividad más importante de los representantes”⁴⁷
- Tiene una naturaleza política, tanto por sus miembros (representantes de la comunidad), como por los asuntos objeto de su preocupación (asuntos que afectan a la comunidad, esto es, el cuerpo político). SILVA BASCUÑÁN señala que la “política se traduce en la acción encaminada a conservar el orden, facilitar el progreso y procurar la felicidad colectiva, se convierte en el arte político, y éste consiste en escoger los medios más conducentes, eficaces y adecuados

⁴⁵ BERLÍN VALENZUELA, Francisco (2006): *Derecho parlamentario* (6ª reimp., Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica), pp. 128-129.

⁴⁶ NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (1997): “El control parlamentario en Chile”, en *Revista de Derecho (Concepción)*, vol. CCII, p. 187.

⁴⁷ REY SALAMANCA, Felipe (2014): *Teoría de la Representación Política en el Derecho Público* (Bogotá, Ibáñez), p. 121.

al mejor desarrollo, y con mayor provecho, de tal actividad⁴⁸, en que se trazan líneas fundamentales para los países y organizaciones⁴⁹. En el Parlamento, así, se busca la integración de intereses públicos⁵⁰.

- El Parlamento es una institución esencialmente representativa. Busca ser el reflejo más fiel de la composición de la comunidad en la que se haya inserto. Dicho aspecto caracterizará al Parlamento independiente de la estructuración que adopte. Ahora bien, existen diversos criterios para determinar cómo la comunidad se representará en el Parlamento. De este modo hayamos un criterio: democrático (en que se desea la representación de toda la comunidad), o bien, aristocrático (en que se representa a un cierto grupo de la sociedad, como se observa en Reino Unido); federal (como en Estados Unidos, en que se representa a los Estados miembros de la Federación), regional o comunitario (en que se representa, en un país no federal, a las diferentes divisiones políticas administrativas); corporativo (representación profesional); o bien, político (los representantes son de mayor edad, y teóricamente, con más experiencia)⁵¹.

Los Parlamentos pueden ser, de acuerdo a su estructura, unicamerales, o bicamerales; en ellos cada Cámara utilizará un criterio de representación diverso, o bien ambas usarán un mismo criterio. En Chile nuestro Parlamento, llamado por la Constitución Congreso Nacional, es de estructura bicameral; mientras que en la Cámara de Diputados se observa un criterio principalmente democrático, en el Senado se observan criterios tanto democráticos como políticos⁵².

- Al ser un órgano del Estado debe enmarcar su actuar al principio de juridicidad y legalidad, no pudiendo, en caso alguno, y so pretexto de su naturaleza representativa, actuar fuera o en contravención al ordenamiento jurídico. Los límites de su actuar vendrán impuestos, en primer lugar, por la Constitución del Estado o entidad en que

⁴⁸ SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (1997): *Tratado de derecho constitucional*, I: *Principios, Estado y Gobierno* (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile), p. 23.

⁴⁹ Con la expresión organización se está haciendo referencia a Estados federados, u organizaciones supranacionales de integración.

⁵⁰ BERLÍN VALENZUELA (2006), p. 133.

⁵¹ Se extrajeron los criterios aristocráticos, federal, corporativo de BOCANEGRA VARÓN, Alfredo (2012): *Manual de derecho constitucional general* (2ª edición, Bogotá, Ibáñez), pp. 148-149.

⁵² *Cfr.* art. 50 de la Constitución Política de la República de Chile del año 1980, en que, entre los requisitos para ser senador se cuenta el haber aprobado la enseñanza media y contar con 35 años al momento de la elección, lo que no se requiere en el caso de los Diputados (art. 48).

se encuentre el Parlamento; por los derechos de las personas que en dicha organización se encuentren (esto es un límite material); y por el ordenamiento jurídico en su conjunto. En actuar de modo contrario originará la responsabilidad de esta institución.

b) La fiscalización como una función del Parlamento

Por representar a los miembros de una comunidad, el Parlamento se encuentra legitimado para desarrollar ciertas funciones; legislar es una de ellas, pero también, y no por ello de menor importancia, la de fiscalización del actuar del Gobierno.

La función fiscalizadora, llamada también inspectiva, es una de las instituciones esenciales para el buen funcionamiento de la democracia y de un Estado de Derecho con separación de los poderes públicos, y entendiendo que la soberanía radica en las personas⁵³.

Para entenderla debemos, en primer lugar, considerar que ella está inserta en el esquema de distribución del poder político, existiendo detrás la idea de balance entre las instituciones depositarias de este⁵⁴; conforma uno de los elementos del sistema de frenos y contrapesos de los poderes del Estado, buscando evitar abusos en que el Gobierno pueda incurrir. En tal sentido, ESTÉVEZ GAZMURI señala que “la fiscalización es de suma importancia en régimen de representativo de gobierno; más que importante, [el autor señalaba que era] necesaria, porque si los gobiernos no estuvieran sometidos a fiscalización degenerarían fácilmente en arbitrarios o despóticos”⁵⁵. Por su lado FERRADA BÓRQUEZ estima que la fiscalización es una de las materias de mayor y más directa incidencia en la conformación del régimen político que se da un país, de su forma de gobierno y, en definitiva, la forma en que, en un Estado Democrático y de Derecho, se ejerce el poder y este es controlado, pues al dotarse de poder a un órgano se deben establecer medios para controlarlo⁵⁶. Sobre el particular MARTÍNEZ OCAMICA agrega, “tiene por objeto evitar la arbitrariedad y el abuso de facultades o el uso de éstas con un propósito distinto al establecido, o bien, enjuiciar su mérito u oportunidad”⁵⁷

⁵³ GARCÍA G., José Francisco y BRUNET B., Marcelo (2007): “Aumentando los estándares democráticos del proceso político chileno: reformas pendientes en materia de fiscalización política, intervención electoral del gobierno y garantías constitucionales”, en *Revista de Derecho Público*, vol. LXIX, N° 1, p. 216.

⁵⁴ ZUÑIGA URBINA, Francisco (1991-1992): “Separación de Poderes y Estado de Derecho”, en *Revista de Derecho (Valparaíso)*, vol. XIV, pp. 192 y 195.

⁵⁵ ESTÉVEZ GAZMURI (1949), p. 316.

⁵⁶ FERRADA BÓRQUEZ (2002), p. 461-462.

⁵⁷ MARTÍNEZ OCAMICA (1998), p. 32.

En segundo lugar, y en una mirada funcional, el Parlamento fiscalizará para velar que las políticas públicas en las que ha intervenido sean efectiva y correctamente cumplidas, y de esta manera evitar que tales medidas, que han sido debatidas, ponderadas, y estimadas como necesarias, queden sin ejecución.

En un tercer lugar, desde la perspectiva de los representados, la actividad fiscalizadora del Parlamento busca que las decisiones del Gobierno no atenten contra la voluntad del pueblo, cuya vigilancia entrega a sus representantes, los que han sido elegidos para velar por el cumplimiento de la línea deseada por la colectividad nacional⁵⁸. La fiscalización cumple de este modo un rol de garantía para la comunidad, procurando la efectiva existencia de un Estado Democrático y de Derecho, al buscar que el Gobierno no incurra en abusos o desviaciones contrarias o atentatorias al deseo de lo que se estima como correcto y aceptable por el cuerpo político. Por tal motivo es que un rasgo esencial de la fiscalización es proteger los intereses del pueblo contra los posibles abusos y prácticas incorrectas en que las autoridades puedan incurrir⁵⁹.

Con todo, la forma en que se desarrolla la fiscalización es diferente de acuerdo a la forma de gobierno que se trate. En el sistema parlamentario, sea este clásico o racionalizado, la fiscalización será más fuerte debido al rol central que ocupa el Parlamento en la vida y discusión política de dicho Estado, además de ser quien determinará qué grupo o partido político ocupará el Gobierno. En el sistema presidencial la mirada es otra; la fiscalización seguirá ocupando un rol preponderante, mas no determinará el actuar del Gobierno, ya que este no tiene su origen en el Parlamento, como en los parlamentarismos, al ser elegido de manera independiente. Por tal motivo, los aspectos antes señalados cobrarán mayor importancia en este tipo de sistema. No obstante lo dicho, la mayor diferencia que se observa es la concerniente a la responsabilidad política directa que tiene lugar con ocasión de la fiscalización. En efecto, mientras que en los parlamentarismos la responsabilidad política directa es efectiva, al nacer el Gobierno del Parlamento, en los presidencialismos no, pues los miembros del Gobierno serán responsables políticamente ante la ciudadanía, así, sus miembros “no son responsables políticamente ante el Parlamento”⁶⁰, sin perjuicio que su fiscalización pueda influir en ella para que haga efectiva dicha responsabilidad a través de elecciones⁶¹. Con todo, la opinión pública

⁵⁸ MONTERO GILBERT, José Ramón y GARCÍA MORILLO, Joaquín (1984): *El control parlamentario* (Madrid, Tecnos), p. 18-19.

⁵⁹ BERLÍN VALENZUELA (2006), p. 150.

⁶⁰ NOGUEIRA ALCALÁ (2012), p. 9.

⁶¹ *Cfr.* ZÚNIGA URBINA, Francisco (2002): “Control político de la Cámara de Diputados en la Reforma Constitucional”, en *Ius et Praxis*, vol. VIII, p. 484.

puede manifestar su opinión a través de otras vías, tales como las encuestas de opinión, en razón de las que el Gobierno puede adoptar ciertas medidas.

Por tanto, entendemos que la fiscalización es una facultad concebida para evitar abusos, y como garantía para la comunidad, además de contribuir a la distribución de poderes en los órganos de Estado y el correcto desarrollo de políticas públicas. A todo lo cual, si le sumamos la naturaleza representativa del Parlamento, debemos entender la función fiscalizadora como una función imprescindible en un Estado Democrático y de Derecho.

c) Mayorías y minorías en el Parlamento

Si bien la fiscalización es una función que se predica respecto al Parlamento, ella no solo es ejercida por las mayorías, sino que, y de forma muy especial, por las minorías parlamentarias.

Al hablar de fiscalización de los actos del Gobierno estamos haciendo referencia a una actividad que el Parlamento realiza respecto del Gobierno, de este modo, si hablamos de mayorías y minorías parlamentarias, hablamos de mayorías y minorías a favor o en contra del Gobierno.

(i) Mayoría a favor del Gobierno y minoría contraria a él

Este supuesto debe ser analizado tanto en el sistema parlamentario como presidencial.

En el sistema parlamentario, producto que el Gobierno tiene su origen en el Parlamento, la fiscalización impetrada por la minoría y por la mayoría son distintas; mientras la minoría busca que el Gobierno se acerque a sus posiciones, la mayoría busca que éste cumpla con el programa que se ha propuesto, y en base al que brindó su apoyo⁶². Por lo anterior, menester es que, para el cumplimiento de la función perseguida por que la fiscalización parlamentaria, deben consagrarse mecanismos de fiscalización en beneficio de la minoría, pues, al no apoyar al Gobierno, su actividad es libre de los lineamientos de este.

En estos sistemas la fiscalización ocupará un importante rol para la minoría parlamentaria al constituir un instrumento puesto a su disposición para generar en la opinión pública una postura contraria, a lo menos crítica, sobre el actuar del Gobierno y, por ende, de la mayoría parlamentaria⁶³. Además, se transforma en una útil vía para que el Gobierno tome conocimiento de los

⁶² MONTERO GILBERT y GARCÍA MORILLO (1984), p. 51.

⁶³ *Cfr.* NOGUEIRA ALCALÁ (1997), p. 196.

juicios realizados por la minoría, y de este modo puedan realizarse acuerdos. Por lo previamente dicho es que a la mayoría no le es conveniente que la fiscalización realizada por la minoría trascienda públicamente⁶⁴, prefiriéndose que las opiniones, juicios u observaciones se realicen directamente al Gobierno y así evitar que la posición del Gobierno ante la opinión pública se vea mancillada.

La fiscalización realizada por la minoría no solo será relevante en los sistemas parlamentarios. En los sistemas presidenciales de igual manera tendrá importancias, pues, aunque el Gobierno es elegido de forma independiente al Parlamento, el que se consagre solo a favor de las mayorías parlamentarias, al tener ellas una misma orientación política que el Gobierno por el impulso que genera la elección de este, la fiscalización pasaría a ser un mecanismo de defensa y respaldo de la actividad gubernamental⁶⁵; de esta manera, y para que la fiscalización haga efectiva la función que persigue, resulta necesaria la consagración de mecanismos de fiscalización a favor de las minorías parlamentarias, empero de estimarse como adecuado, por criterios de alcance e instrumentalidad, de consagrar ciertos mecanismos exclusivamente para las mayorías.

(ii) Mayoría en contra del Gobierno y minoría favorable a él

Es una hipótesis que solo puede presentarse en los países de sistema presidencial⁶⁶, ya que en los de sistema parlamentario si el Gobierno pierde la mayoría del Parlamento debe llamar a elecciones. La hipótesis se presenta si se celebran elecciones parlamentarias durante un Gobierno, o bien, éste es elegido sin contar con la mayoría absoluta del Parlamento⁶⁷.

En esta hipótesis la actividad fiscalizadora será mayor, pues la ciudadanía ya se ha manifestado contraria al actuar del Gobierno al no elegir a los candidatos a parlamentarios que le son afines. De este modo, la implementación del programa de gobierno será dificultosa, lo que implica, consecencialmente,

⁶⁴ MONTERO GILBERT y GARCÍA MORILLO (1984), p. 52.

⁶⁵ FERRADA BÓRQUEZ (2002), p. 475.

⁶⁶ “En los casos en que el Primer Mandatario no cuenta con mayoría parlamentaria, lo que ocurre, con cierta frecuencia, en sistema[s] políticos multipartidistas, pese a todos sus poderes jurídicos, solamente se convierte en un administrador del sistema sin poder procesar y cumplir el programa de gobierno, salvo que desarrolle una negociación, que es proyecto a proyecto, con el Congreso Nacional y con la oposición de [sic] esta que [sic] puede ser mayoritaria”. NOGUEIRA ALCALÁ (2012), p. 10.

⁶⁷ Esta era la situación en Chile bajo la vigencia de la Constitución de 1925, un Gobierno podía ver modificado el Congreso Nacional durante su mandato, o bien, podía resultar electo incluso con un tercio de los votos, al no existir segunda vuelta.

un cambio en la orientación de su desempeño y recursos⁶⁸; resultando más importante la fiscalización en los casos en que no se alcance el quórum para accionar la acusación constitucional⁶⁹. Finalmente debemos entender que, al ser la finalidad de la fiscalización causar un impacto en la opinión pública para que esta haga efectiva la responsabilidad del Gobierno, la fiscalización que realice la mayoría parlamentaria tendrá por fin último que sea la oposición la que ocupe el Gobierno en las próximas elecciones.

No obstante lo dicho hasta ahora, la fiscalización debe de igual modo estar abierta al uso de las minorías, ya que al constituir una función esencial del Parlamento, no puede vetarse dicha posibilidad por el hecho de ser un grupo tal.

2. El concepto de fiscalización de los actos del Gobierno

La Real Academia Española define fiscalizar, en su segunda acepción, como “criticar y traer a juicio las acciones y creencias de otro”⁷⁰. Esta definición servirá como punto de partida para definir la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados.

a) Fiscalización y control

Ambas actividades suponen una actividad de conocimiento, análisis y estudio para emitir una opinión o juicio acerca del actuar objeto de análisis, lo que se realiza para determinar si éste se adecua o no a ciertos parámetros. ZÚÑIGA URBINA señala que el control puede ser mirado como una actividad de juicio o verificación que incluye la adopción de medidas conducentes para adecuar los actos controlados a los parámetros queridos, o bien como actividad de confrontación con un parámetro al que debe adecuarse, pero sin importar medida sancionatoria o reparadora⁷¹. FERRADA BÓRQUEZ por su parte indica que si bien fiscalización y control constituyen actividad material de verificación conforme a ciertos parámetros, la diferencia entre ellos es dada por las consecuencias que traen aparejadas, ya que la particularidad del control, ausente en la fiscalización, es la efectividad de una sanción⁷².

⁶⁸ SILVA BASCUÑÁN (1997), p. 118.

⁶⁹ “[...] la acusación requiere quórum elevados que son normalmente difíciles de obtener. De allí que se sostenga que no hay manera de resolver crisis mayores dentro del sistema sin que el propio sistema entre en crisis institucional”. NOGUEIRA ALCALÁ (2012), p. 11.

⁷⁰ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*. Disponible en <<http://lema.rae.es/drae/?val=fiscalizar>> [fecha de consulta: 18 de julio de 2015].

⁷¹ ZÚÑIGA URBINA (2002), p. 496.

⁷² FERRADA BÓRQUEZ (2002), p. 463.

El ordenamiento jurídico constitucional chileno regula la fiscalización, y no el control. En efecto, pues la Constitución en el art. 52 N°1, letra a, inciso 3 señala que “*en ningún caso los acuerdos, observaciones o solicitud de antecedentes afectarán la responsabilidad política de los Ministros de Estado*”, pues ellos serán responsables directamente ante el Presidente de la República⁷⁴.

Consideramos, sin perjuicio de lo anterior, que es menester distinguir la naturaleza de los efectos que la fiscalización genera. Si bien ella no genera *per se* responsabilidad, es decir, no origina responsabilidad directa, si cuenta con la aptitud de hacerla nacer, ya que la finalidad de la de la actividad fiscalizadora es generar un impacto en la opinión pública, así “la verdadera importancia de la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados se encuentra en la fuerza política de sus acuerdos ante la opinión pública”⁷⁵, pues llevan a inclinar a la opinión pública en un sentido determinado⁷⁶. La opinión pública será de este modo la destinataria de la fiscalización, ya que ella, mediante las elecciones hará efectiva la responsabilidad política de los miembros del Gobierno, y que a la Cámara de Diputados le está prohibido realizar⁷⁷.

La actividad fiscalizadora generaría de este modo una consecuencia, pudiendo incluso dar lugar a responsabilidad política indirecta, diferida, o difusa, al ser la opinión pública la que, tomando conocimiento del enjuiciamiento realizado por el fiscalizador, se manifestará a favor o en contra del Gobierno en las próximas elecciones. La fiscalización de los actos del Gobierno buscará, así, “informar a la opinión pública, orientándola o capacitándola para que asuma posiciones reflexivas acerca de tales actos”⁷⁸. Cabe precisar que la eventual responsabilidad a la que dará lugar la fiscalización es de naturaleza política, al ser la comunidad política quien la hará efectiva. MONTERO GILBERT y GAR-

⁷³ El destacado es nuestro.

⁷⁴ La acusación constitucional no acarrea responsabilidad política, pues ella acarrea responsabilidad constitucional al haberse incurrido en ilícitos constitucionales y, si bien los actos de fiscalización pueden declarar que se ha infringido la Constitución y las leyes, al no corresponder a actos insertos en este especial proceso no generan responsabilidad directa al quedar vedada dicha posibilidad expresamente. *Cfr.* MARTÍNEZ OCAMICA (1998), p. 51.

⁷⁵ BRONFMAN VARGAS *et al.* (1993), p. 163. *Cfr.* CEA EGAÑA, José Luis (1979): “*Fiscalización parlamentaria de los actos del Gobierno, 1925-1973*”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. I, N° 2, p. 42.

⁷⁶ NAVARRO BELTRÁN (1991), p. 84.

⁷⁷ Importante resulta también tener presente que los parlamentarios, para resultar relectos, buscan realizar diversos actos, entre ellos participar en los actos de fiscalización, para de este modo mostrar una imagen a la opinión pública que les permita alcanzar dicho fin. BRONFMAN VARGAS *et al.* (1993), p. 42.

⁷⁸ CEA EGAÑA (1993), p. 10.

CÍA MORILLO dan cuenta de lo anterior al sentenciar que “la responsabilidad política del Gobierno equivale a la obligación de responder y [sic] soportar las consecuencias de sus actos ante los ciudadanos [, y en el sistema parlamentario,] de sus representantes, de quienes en última instancia depende”⁷⁹, agregando que “la responsabilidad política difusa es propia de todo sistema pluralista y democrático que, al margen de su específica forma de gobierno [se hace efectiva sic] mediante elecciones libres, periódicas y competitivas”⁸⁰, se observa, de este modo, un mayor equilibrio entre las autoridades y ciudadanos⁸¹.

Pero, para que lo previamente dicho sea efectivo, la publicidad, y más precisamente la comunicabilidad de estos actos de fiscalización es capital, debiendo ir un paso más allá de lo planteado por DAHL⁸², pues no solo debe haber transparencia y comprensibilidad de los actos del Gobierno, sino que también de los actos fiscalizadores del actual gubernamental, ello permite una mayor efectividad de la actividad fiscalizadora y de la democracia en general.

Junto con ello hay que tener en cuenta el efecto, para el parlamentario que propone, y en menor medida que adhiere, a la utilización de un instrumento de fiscalización. Estimamos que este efecto consistirá en la creación de una imagen personal, que resultará positiva de cara a procesos electorarios, ya que sus electores sabrán que su representante, al fiscalizar el actuar del Gobierno, está defendiendo sus intereses.

b) Naturaleza de la opinión realizada

Al hablar de fiscalización se puede distinguir, en atención a la naturaleza de la opinión vertida, dos tipos o clases de fiscalización:

- Fiscalización política. Corresponde a aquella en que, previo análisis y valoración de la actuación gubernamental, ya sea de su acción u omisión, se emite una opinión, parecer o juicio sobre la oportunidad, mérito, conveniencia o eficacia de tales acciones u omisiones.
- Fiscalización jurídica. Corresponde a aquella en que se analiza la correspondencia de los actos u omisiones del Gobierno con parámetros jurídicos previamente establecidos, emitiendo una opinión jurídica sobre su conformidad o disconformidad a estos.

⁷⁹ MONTERO GILBERT y GARCÍA MORILLO (1984), pp. 126-127.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 127.

⁸¹ RIVERA NEUMANN, Teodoro (2006): “Congreso Nacional, integración y fiscalización parlamentaria”, en *Revista de Derecho Público*, vol. LXVIII, p.71.

⁸² DAHL, Robert (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos* (trad. VALLESPÍN, Fernando, Buenos Aires, Taurus), p. 146.

Si bien BERTELSEN REPETTO planteó esta distinción en la CENC, señalando se debía distinguir entre una fiscalización de tipo político y una de tipo jurídico⁸³; y, que “la hora de entrar a examinar las atribuciones de fiscalización de la Cámara de Diputados [...] debe tenerse presente estos [sic] dos aspectos”⁸⁴, en la doctrina nacional se han planteado diversas posturas sobre el tema.

Ellas son:

- Amplia. Es la postura mayoritaria⁸⁵. Considera que, al fiscalizar, se analiza el acto del Gobierno conforme a parámetros jurídicos y de mérito, oportunidad, conveniencia y eficacia. “Cuando se fiscaliza y cuando se controla se examina y analiza determinado acto, pero en el primer caso, ya cumplido éste, se formula p r i n c i p a l m e n t e ⁸⁶ un juicio de valor acerca de la regularidad o de la conveniencia o inconveniencia intrínseca de su contenido, desde o punto de vista n o s o l o ⁸⁷ de su conformidad con el ordenamiento jurídico, sino, además de su adecuación a determinada idea de bien

⁸³ La “fiscalización política apunta a determinar o a criticar la conveniencia, la oportunidad, las ventajas o desventajas que una determinada medida gubernativa, una actuación o bien una abstención traen consigo, pero sin poner en tela de juicio la competencia y la corrección jurídica del proceder de la respectiva autoridad u órgano gubernativo; en cambio, la fiscalización jurídica apunta precisamente a esto último, es decir, lo que se pone en duda, lo que se critica es la corrección jurídica de una actuación, bien sea que el órgano es incompetente, bien sea que no se han cumplido los procedimientos establecidos; en otros términos, la fiscalización de tipo jurídico apunta a un desconocimiento de las exigencias propias del Estado de Derecho”. *Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*, sesión Nº 341, p. 448.

⁸⁴ *Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*, sesión Nº 341, p. 449.

⁸⁵ Cfr. MOLINA GUAITA, Hernán (2008): *Derecho constitucional* (8ª edición, Santiago de Chile, LexisNexis), pp. 415-416; BIDART HERNÁNDEZ, José (1985): *Atribución exclusiva de la Cámara de Diputados en la fiscalización de la Administración*, en *XV Jornadas chilenas de derecho público* (Valparaíso, Edeval), p. 28; CORDERO VEGA, Luis (2007): *El control de la administración del Estado* (Santiago de Chile, LexisNexis), p. 128; SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (1963): *Tratado de derecho constitucional* (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile), III, p.114; OFICINA DE INFORMACIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (1998): *La atribución fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados y las facultades de los señores Diputados para solicitar información y formular opiniones* (Valparaíso), p. 3; BRONFMAN VARGAS (1991-1992), p. 306; FERRADA BÓRQUEZ (2002), p. 463-465; ZUÑIGA URBINA (2002), pp. 496-499; MARTÍNEZ OCAMICA (1998), pp. 30-31; GARCÍA y BRUNET, (2007), p. 55; NOGUEIRA ALCALÁ (1997), pp. 190 y 194; BERLÍN VALENZUELA (2006), pp. 139-140; SALAS SALAZAR (1996), p. 25; SILVA BASCUÑÁN (1997), p. 96; BRONFMAN VARGAS *et al.* (1993), p. 159; GARCÍA y CONTRERAS (2014), p. 465.

⁸⁶ El destacado es nuestro.

⁸⁷ El destacado es nuestro.

general”⁸⁸, pues “va más allá de un examen de la mera conformidad del acto con el ordenamiento jurídico, para comprender también la facultad de pronunciarse acerca de la oportunidad y conveniencia”⁸⁹. La fiscalización de los actos del Gobierno, bajo esta postura, es aquella “atribución exclusiva de la Cámara de Diputados mediante la cual examina políticamente las acciones del Gobierno en base a orientaciones programáticas, reglas constitucionales y legales y el mérito y conveniencia de dichos actos para el interés general de la República”⁹⁰.

- Restringida. La fiscalización es una actividad en que se realiza una confrontación del actuar del Gobierno con criterios no jurídicos. El actuar del Gobierno se analiza conforme a criterios de mérito, oportunidad, conveniencia o eficacia. Es la llamada *fiscalización política* o *no jurídica*, pues busca analizar un acto u omisión de cara a los efectos o la necesidad que este significa para la comunidad, es decir, los representados por el Parlamento. Es una postura minoritaria⁹¹.

O por otro lado, se confronta el actuar del Gobierno con criterios jurídicos. La opinión realizada por la Cámara se orienta a identificar la conformidad o no del acto u omisión del Gobierno con parámetros jurídicos. Es la llamada *fiscalización jurídica*. Es una opinión minoritaria⁹².

Nosotros adherimos a una concepción amplia; debido a la naturaleza del órgano fiscalizador y la finalidad buscada con la fiscalización, por un lado, como por el término fiscalizar, por otro.

El fiscalizador, Cámara de Diputados, es un órgano, de naturaleza política, que busca reflejar lo más fidedigna y real posible la plural y heterogénea conformación de la sociedad. Su actuar, por tanto, siempre tendrá en consideración a sus representados, y sus necesidades. De allí que su actuar no puede quedar únicamente circunscrito a la confrontación de un acto con parámetros

⁸⁸ SILVA BASCUÑÁN (1997), p. 96

⁸⁹ BRONFMAN VARGAS *et al.* (1993), p. 159.

⁹⁰ GARCÍA PINO y CONTRERAS VÁSQUEZ (2014), p. 465.

⁹¹ *Cfr.* BULNES Aldunate, Luz (2005): “La reforma constitucional al Congreso Nacional”, en NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (editor), *La Constitución reformada de 2005* (Santiago de Chile, Librotecnia), p. 262; GARCÍA BARZELATTO (2011), p. 39; BRONFMAN VARGAS *et al.* (2013), p. 295.

⁹² *Cfr.* SOTO KLOSS, Eduardo (1994): “El artículo 48 N° 1 de la Constitución (“Fiscalizar los actos del gobierno, su sentido y alcance”)", en *Revista de Derecho Público*, vol. LV-LVI, p. 129; NAVARRO BELTRÁN (1991), p. 84.

jurídicos. Junto a lo anterior, debe tenerse presente la finalidad perseguida por la fiscalización, “producir en la opinión pública un factor regulador o de control de la gestión de Gobierno”⁹³, en el entendido que a la opinión pública no le interesan solamente las opiniones jurídicas acerca del proceder del Gobierno, sino que también, y de forma muy especial, las referentes a la necesidad o preocupación en la adopción o no adopción de políticas y servicios que representen un beneficio o perjuicio para ellos. Lo anterior está en línea, con el cumplimiento del art. 1, inciso 4, de la Constitución, ya que los actos fiscalizados, jurídica o no jurídicamente, pueden impedir que el Estado pueda promover el bien común, y la mayor realización material y espiritual posible de las personas.

MOLINA GUAITA recuerda que, además de la importancia de encuadrar la fiscalización de los actos del Gobierno dentro del marco de la Constitución y la ley, conforme a un Estado de Derecho, también existe especial énfasis en el análisis de éstos en atención al bien común, el interés nacional, el servicio de la persona humana, y la conveniencia o no para la Nación⁹⁴.

Tampoco puede considerarse, en atención a la amplitud del termino fiscalizar, que la facultad fiscalizadora queda restringida a valoraciones jurídicas. Fiscalizar es emitir una opinión o juicio⁹⁵, no señala cuál debe ser la naturaleza de éste. Por lo que al no distinguirse en la norma la naturaleza de la fiscalización, debemos aceptar que ella es tanto jurídica como no jurídica. Además, y por su propia naturaleza, resulta incuestionable que, si se fiscaliza no jurídicamente, pueda, con mayor razón, fiscalizarse jurídicamente.

La naturaleza de la fiscalización consiste, de este modo, en una opinión o juicio sobre la adecuación jurídica, o el mérito (fundamentos), oportunidad (tiempo), conveniencia (utilidad) o eficacia (efecto deseado) de un acto u omisión del Gobierno.

Con todo, y en atención al art. 5, inciso segundo, de la Constitución, el contenido de los acuerdos y observaciones no pueden violar los derechos de las personas.

c) La fiscalización y su influencia en los actos objeto de la fiscalización

⁹³ *Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*, sesión N° 340, p. 430. En 1925 se consideraba que la fiscalización tenía la misma finalidad. En efecto, se señalaba que “La fiscalización, o sea, llamar el auxilio a la opinión pública para juzgar o condenar un acto”. MINISTERIO DEL INTERIOR (1926), p. 718.

⁹⁴ MOLINA GUAITA (2008), pp. 415-416.

⁹⁵ Véase antes nota 70.

Si bien los actos objeto de fiscalización, los actos del Gobierno, no se ven afectados directamente por la actividad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, pues el ordenamiento jurídico no contempla norma alguna en tal sentido, si contempla que ellos pueden ser dejados sin efecto por otros organismos como consecuencia de la actividad fiscalizadora, pero con la salvedad que, en ningún caso, las opiniones vertidas en los acuerdos adoptado u observaciones sugeridas son vinculantes para los órgano del Estado.

Los órganos que conforman el Gobierno, adelantando lo que desarrollaremos en el apartado siguiente, son parte de la Administración de Estado, por lo que sus actos, son por tanto, actos administrativos⁹⁶, y pueden ser dejados sin efecto a través de diferentes vías. Así, por la vía judicial, mediante la declaración de nulidad del acto⁹⁷; como por la vía administrativa, por razones de legalidad⁹⁸, o bien por razones de mérito, oportunidad o conveniencia⁹⁹. Los juicios vertidos por la Cámara de Diputados en sus acuerdos u observaciones, estimamos que pueden ser utilizados como fundamento, o punto de partida, para dejar sin efecto un acto administrativo, ya que ellos expresarán un juicio sobre la legalidad o ilegalidad del acto fiscalizado (acuerdo), o bien sobre la oportunidad, mérito, conveniencia o eficacia del mismo (observación); esta última distinción la analizaremos más adelante. Por tal razón BRONFMAN VARGAS ha reconocido que la actividad fiscalizadora tiene el valor de ser una actividad “prejudicial”¹⁰⁰.

Además, el art. 1, inciso 2 de la Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República señala que: “La Contraloría estará obligada a ejercer en forma preferente las atribuciones señaladas en el inciso anterior, en los casos de denuncias hechas o investigaciones solicitadas en virtud de un acuerdo de la Cámara de Diputados”. De este modo, los acuerdos adoptados realizados por la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones fis-

⁹⁶ Sin perjuicio que sus actuaciones no formales, y sus omisiones también pueden ser fiscalizadas, como ya señalaremos.

⁹⁷ Art. 10 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (en adelante LOCBGAE), y art. 54 de la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo.

⁹⁸ Art. 10 de la LOCBGAE, y art. 53 de la LBPA.

⁹⁹ Art. 61 de la LBPA. En este último caso el acto invalidatorio es difícil control jurisdiccional pues deja abierta la puerta a una arbitrariedad, razón por la que el art. 61 de la LBPA establece un límite para el ejercicio de tal atribución. CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2007): *La eficacia, extinción y ejecución de los actos administrativos, en Acto y Procedimiento Administrativo* (Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso), pp. 127-128.

¹⁰⁰ BRONFMAN VARGAS (1991-1992), p. 302.

calizadoras, en cuanto impliquen denunciar una ilegalidad¹⁰¹, darán origen a una investigación por parte del órgano contralor. No obstante, la importancia que la actividad fiscalizadora así mirada puede llegar a tener en la realidad, atendiendo la seriedad, oportunidad y contenidos probatorios de sus contenidos, ella puede no ser tal¹⁰².

Por lo expuesto, la fiscalización debe entenderse como aquella actividad política en que se emite un juicio o parecer, acerca de un acto del Gobierno, ya sea con un criterio jurídico, o con uno basado en el mérito, oportunidad, conveniencia o eficacia, es decir no jurídico. Tiene por fin último generar un impacto en la opinión pública, la que puede hacer efectivas las responsabilidades de quienes han intervenido en dichos actos, a través de las elecciones, no causando, *per se*, la extinción del acto en tela de juicio, pero pudiendo influir en la declaración de ella.

IV. EL CONCEPTO DE ACTOS DE GOBIERNO

1. *El concepto de Gobierno*

El art 52 N° 1 señala que a la Cámara de Diputados le corresponde exclusivamente la fiscalización de los actos del Gobierno.

Determinar que se entiende por Gobierno resulta ser de capital importancia, ya que “si la Cámara de Diputados pretendiera extender su acción a [...] entes no comprendidos en el concepto de Gobierno, dicha actuación adolecerá de nulidad de derecho público, de acuerdo al artículo 7 de la Constitución”¹⁰³.

La Constitución al utilizar la expresión “Gobierno” no hace referencia a la función de gobierno, sino que al actuar de alguien y no de algo. “Alude a los actos del Gobierno como entidad orgánica, y no los actos del Gobierno”¹⁰⁴; si se entendiera en una matriz funcional “se limita [sic] la órbita [de la facultad fiscalizadora] a los actos propiamente directivos de sustancia política inhe-

¹⁰¹ Debido a que, como indica Bermúdez, “el control de oportunidad no puede ser realizado por la CGR, no se puede cuestionar el mérito, oportunidad o conveniencia de las decisiones”. BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2011): *Derecho Administrativo General* (2ª edición, Santiago de Chile, LegalPublishing), p. 394.

¹⁰² BRONFMAN VARGAS (1991-1992), p. 301.

¹⁰³ SALAS SALAZAR (1996), p. 85. *Cf.* CEA EGAÑA (1993), p. 12; FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Miguel Ángel (2003): “Imprudencia de la fiscalización parlamentaria y otras consecuencias respecto de los órganos constitucionalmente autónomos”, en *Revista de Derecho Público*, vol. LXV, p. 229.

¹⁰⁴ BRONFMAN VARGAS *et al.* (2013), p. 302.

rente a la conducción superior de la sociedad nacional”¹⁰⁵. “Se trata de actos de alguien y no para algo”¹⁰⁶.

Sobre este particular la doctrina ha adoptado varias posturas.

- Concepción restringida. Esta postura es minoritaria¹⁰⁷, y considera que integran el Gobierno: “el Presidente de la República y sus agentes directos e inmediatos en el desempeño de la función pública, incluyendo[se] bajo esta denominación solo a los Ministros de Estado, a los Intendentes y Gobernadores”¹⁰⁸, en razón de los antecedentes históricos de la figura, los alcances jurídicos de la disposición, resguardo de la autonomía y la falta de dependencia directa con el Ejecutivo, y las autoridades que pueden ser acusadas constitucionalmente¹⁰⁹.

- Concepción amplia. Esta postura, que es la mayoritaria¹¹⁰, considera que el Gobierno no se conforma solo por el Presidente de la República, los Ministros de Estado, Intendentes y Gobernadores, sino que también por “los órganos dependientes suyos y ya en la actuación de entes dotados de autonomía de origen puramente legislativo relacionados con él por alguna forma de vinculación de carácter tutelar”¹¹¹. Esta también es la postura que ha adoptado la

¹⁰⁵ SILVA BASCUÑÁN (1997), p.97.

¹⁰⁶ GONZÁLEZ VEGA, Óscar (2014): “Atribución fiscalizadora de la Cámara de Diputados”, en *Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios*, vol. X, p. 106.

¹⁰⁷ Cfr. SOTO KLOSS (1994), p. 132; CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2012): “La Administración del Estado en Chile y el concepto de autonomía”, en CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional (1927-2012)* (Santiago de Chile, Contraloría General de la República), p. 17.; NAVARRO BELTRÁN (1991), p. 83

¹⁰⁸ FERRADA BÓRQUEZ (2002), p. 471.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 472.

¹¹⁰ Cfr. ZUÑIGA URBINA, Francisco (2012): “Autonomías constitucionales e instituciones contramayoritarias (a propósito de las aporías de la “democracia constitucional”)”, en *Ius et Praxis*, vol. XIII, N° 2, p. 233; CORDERO VEGA (2007), p. 138-139; CEA EGAÑA (1993), p. 12; OFICINA DE INFORMACIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (1998), p. 7; GARCÍA BARZELATTO (2011), p. 49; BRONFMAN VARGAS *et al.* (1993), p. 160-162; BRONFMAN VARGAS *et al.* (2013), p. 304; MARTÍNEZ OCAMICA (1998), p. 48; FERNÁNDEZ GONZÁLEZ (2003), p. 218; SILVA BASCUÑÁN, (1997), p. 96; GONZÁLEZ VEGA (2014), p. 115.

¹¹¹ SILVA BASCUÑÁN (1997), p. 96 En la misma línea se ha dicho, de forma más amplia, que Gobierno debe “considerarse tanto a la Presidencia de la República como a los distintos Ministerios y también los servicios u organismos de la Administración o del Presidente de la República”. OFICINA DE INFORMACIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (1998), p. 7.

Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado¹¹².

Nosotros adherimos a la postura amplia, pues si bien los instrumentos a través de los que se ejerce la facultad fiscalizadora remplazaron a las prácticas de influencia parlamentaria que existían bajo el imperio de la Constitución de 1833, y que se predicaban especialmente respecto de los Ministros de Estado¹¹³, la evolución y crecimiento del aparato estatal hará más amplio el ámbito en que la fiscalización podrá ser ejercida. En atención a la función de elaboración de políticas y planes que le corresponde a los Ministerios¹¹⁴, y al carácter directivo que tiene el Presidente de la República¹¹⁵, resulta conveniente que también puedan ejercerse funciones fiscalizadoras respecto de los actos de los servicios públicos y entidades que forman parte de la Administración del Estado a través de los que estas directrices y planes se llevan a cabo; por ello tampoco es procedente que la fiscalización se restrinja solo a los actos de aquellas autoridades acusables constitucionalmente.

Entendemos, por tanto, que el Gobierno, en un sentido orgánico, no se reduce solo al Presidente de la República y sus colaboradores más cercanos, Ministros de Estado, Intendentes y Gobernadores; el problema resulta ser determinar qué órganos y autoridades quedan fuera de él.

Debe excluirse, en primer lugar, al Poder Judicial y al Congreso Nacional, “al ser ello un corolario forzoso del principio de separación de poderes”¹¹⁶, de tal modo que debe analizarse la Administración del Estado, al entenderse en un sentido negativo, como plantea CORDERO QUINZACARA, como comprensiva de “todos aquellos órganos que no forman parte del Poder Legislativo o del Poder Judicial”¹¹⁷. Por lo anterior, los órganos que conforman el Gobierno también

¹¹² Si bien incorpora dentro del concepto Gobierno a las empresas del Estado, como a aquellas en las cuales este tiene participación mayoritaria, y las FF.AA., pero se excluyen a los Gobiernos Regionales y a las Municipalidades. *Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado*, (2001), pp. 434-435.

¹¹³ Ver HUNEUS ZEGERS (1879), p. 211, *i.f.*, acerca de la moción de censura sobre el Intendente de Valparaíso, y los Gobernadores de Quillota y Casablanca. Resulta interesante el argumento expuesto por el autor contra dicha moción: la no relación existente entre el Ministro y el Intendente o Gobernador. No obstante, como dice Heise, la proposición [de votos de censura contra Intendentes y Gobernadores] no prosperó, estimándose que los votos de censura debían limitarse solo a los Ministros de Estado, como lo exigía el régimen parlamentario”. HEISE GONZÁLEZ (1974), p. 52.

¹¹⁴ Art. 22, inciso 2 de la LOCBGAE.

¹¹⁵ Y sus representantes en regiones y provincias.

¹¹⁶ BRONFMAN VARGAS *et al.* (1993), p. 159.

¹¹⁷ CORDERO QUINZACARA (2012), p. 17.

forman parte de la Administración del Estado, pues la Carta Fundamental en el art. 52 N° 1 no habla de Administración, como lo hace en el art. 38, sino que de Gobierno. Resulta, por tanto, necesario realizar exclusiones de entidades que, formando parte de la Administración del Estado, debe excluirse del concepto orgánico de Gobierno, al no hallarse sujetas directa o indirectamente a las directrices de las altas autoridades del país¹¹⁸.

Los organismos constitucionalmente autónomos también deben excluirse al ser la propia Constitución la que les otorga autonomía, esto es, la posibilidad de regular independientemente aspectos normativos, institucionales y organizatorios, con independencia de si goza o no de personalidad jurídica¹¹⁹. El poder central no podrá ejercer respecto de ellos ni siquiera una supervigilancia por parte del Presidente de la República¹²⁰, mas no del Legislador, aun cuando éste “regule y desarrolle normativamente la institución [...] no le está permitido desfigurar o alterar las características esenciales que esta institución posee, privándole de todo sentido y eficacia”¹²¹, pues estos aspectos están dados por la propia Constitución, la cual se presenta como limite al ejercicio del desarrollo normativo que puede ejercer este. Con todo, los órganos constitucionalmente autónomos estarán relacionados con el poder central por medio de una relación de coordinación, “para garantizar la unidad de acción, así como la eficiencia y la eficacia en la gestión”¹²².

Dado lo anterior, se vuelve impracticable la obligación de respuesta a través del Ministro de Estado que corresponda, tal como señala el art. 52 N°1, letra a, inciso 1 de la Carta Fundamental, ya que las eventuales respuestas que se entreguen ante los acuerdos de la Cámara de Diputados deberían ser entregadas, no por los Ministros, sino que por representantes de dicho órgano al no estar este, como ya dijimos, ni siquiera en una relación de supervigilancia respecto del Presidente de la República. Por lo dicho si bien forman parte de la Administración del Estado¹²³, quedan excluidos del concepto Gobierno al no estar sujetos a las directrices, directas o indirectas del Presidente de la República, cabeza de este. Son excluidos, de este modo, el Consejo Nacional de Televisión (art. 19 N° 12, inciso 6 de la Constitución), la Contraloría General de la República (art. 98 de la Constitución), el Banco Central (art. 108 de la Constitución), las Municipalidades (art. 118, inciso 4 de la Constitución).

¹¹⁸ Cfr. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ (2003), p. 223.

¹¹⁹ ZUÑIGA URBINA (2007), p. 226.

¹²⁰ SILVA CIMMA, Enrique (1995): *Derecho Administrativo Chileno y comparado. El Servicio Público* (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile), pp. 170-171.

¹²¹ CORDERO QUINZACARA (2012), p. 23.

¹²² *Ibid.*, p. 32.

¹²³ Cfr. Art. 1, inciso 2 de la LOCBGAE.

La situación de los organismos con autonomía legal es distinta. Dicha autonomía proviene solo de la ley, pudiendo ella establecer que dichos organismos quedarán bajo la supervigilancia directa del Presidente de la República¹²⁴, o de éste a través de un Ministerio¹²⁵; es decir, la ley puede crear organismos que queden sujetos a una relación de supervigilancia con el Presidente de la República, directa o indirectamente¹²⁶; de tal modo, es correcto afirmar que la relación existente entre las autoridades centrales y estos organismos es “variable en su intensidad, pudiendo llegar a los niveles de autonomía constitucional”¹²⁷; por tal motivo, los actos de los organismos con autonomía legal que no queden, directamente o por medio de un Ministerio, bajo la supervigilancia del Presidente de la República, no pueden ser fiscalizados. Refuerza la idea anterior el art. 52 Nº 1, letra a, inciso 1 de la Carta Fundamental, en orden a que la respuesta a los acuerdos u observaciones debe realizarse bajo el Ministro de Estado que corresponda¹²⁸. Además, al tener autonomía sin supervigilancia, el poder central pierde la capacidad orientar la actuación de estos órganos.

Los órganos sin autonomía dependen del poder central, encabezado por el Presidente de la República y sus Ministros, de forma tal que las directrices y determinación adoptadas por estos deben, imperiosamente, ser acatadas por aquéllos.

Por último, las empresas públicas creadas por ley, y aquellas en que el Estado tenga participación mayoritaria, quedan igualmente comprendidas en el concepto de Gobierno, al estar sus acciones orientadas por la cartera que corresponda. En la reforma constitucional de 2005 se discutió el punto y se llegó a la misma conclusión¹²⁹.

El art. 53, inciso final, de la Constitución está en plena concordancia con lo anterior, pues, al prohibirle al Senado, o cualquiera de los organismos a su interior, el ejercicio de actos que importen fiscalización del Gobierno o de entidades que de él dependan, en concordancia con el epígrafe del art. anterior, el que no define lo que se entiende por Gobierno, lleva a concluir que no solo

¹²⁴ Art. 28, inciso 2 de la LOCBGAE.

¹²⁵ Art. 28, inciso 1 de la LOCBGAE.

¹²⁶ Cfr. DANIEL ARGANDOÑA, Manuel (1982): *La organización administrativa en Chile. Bases fundamentales* (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile), p. 104.

¹²⁷ CORDERO QUINZACARA (2012), p. 23.

¹²⁸ En el caso que la supervigilancia sea ejercida directamente por el Presidente de la República, la respuesta debe ser enviada por parte del Ministro Secretario General de la Presidencia, ya que este es el Ministro encargado de las relaciones entre la Presidencia y el Congreso Nacional.

¹²⁹ *Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado* (2001), p.434.

las autoridades centrales, cuyas funciones son primordialmente directivas, integran el concepto de Gobierno, sino que también lo incorporan todos aquellos órganos que dependan de él, no en el sentido de distribución de las funciones administrativas, sino que, y partiendo de la finalidad perseguida por la fiscalización, se refiere a todos los órganos que deben seguir, en alguna medida, las políticas y directrices fijadas por el Poder Central.

Podemos, en vista de lo ya señalado, considerar que Gobierno corresponde a aquel conjunto de órganos que, siendo parte de la Administración del Estado, se hayan determinados u orientados por las directrices emanadas del Presidente de la República y los Ministerios, producto de la relación de dependencia o tutela que existe entre éstos y aquéllos. En un sentido negativo, corresponde al conjunto de órganos que forman parte de la Administración del Estado, pero que no son constitucionalmente autónomos, o que, siendo legalmente autónomos, la ley que les otorga dicho carácter les excluye de la dirección del Presidente de la República o de alguno de sus Ministerios.

Determinado qué es el Gobierno, cabe referirse a sus actos, la segunda problemática, ya que ellos serán los fiscalizables.

2. *Acción y omisión*

La Constitución omite pronunciarse acerca de la modalidad que puede adoptar la actuación del Gobierno; en efecto, el art. 52 N° solo se refiere a los “actos”.

Sobre este punto, CEA EGAÑA considera que la expresión actos del Gobierno “se refiere a todas las conductas que, como órganos estatales, realizan –o en cuya omisión¹³⁰ incurren– quienes integran el gobierno”¹³¹. Nosotros entendemos que la palabra “actos” es lo suficientemente amplia como entender que ella incorpora también a las omisiones, ya que actos proviene del verbo acción, el que contempla dos acepciones: “ejercicio de la posibilidad¹³² de hacer” y “resultado de hacer”¹³³. En virtud de la primera acepción cabe la omisión.

¹³⁰ El destacado es nuestro.

¹³¹ CEA EGAÑA, José Luis (2002): “Improcedencia de la fiscalización parlamentaria sobre el Ministerio Público”, en *Boletín Jurisprudencial del Ministerio Público*, vol. X, p. 184.

¹³² El destacado es nuestro.

¹³³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*. Disponible en <<http://lema.rae.es/drae/?val=actos>> [fecha de consulta: 22 de julio de 2015].

Consideramos, además, que los actos del Gobierno no se restringen solo a los actos “formales” del Gobierno, ya que la Constitución nuevamente nada dice sobre el particular, y estimarlo de este modo restringe demasiado el objeto de la fiscalización.

Teniendo presente que los órganos que conforman el Gobierno, son también parte de la Administración del Estado, resultan plenamente aplicables los postulados concernientes a la actuación administrativa como elemento de la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado.

ROMÁN CORDERO identifica como hipótesis de actuación administrativa, la actuación positiva, y la actuación negativa de la Administración. La actuación positiva puede ser formal, es decir, comprensiva de los actos de alcance general o especial, o material (actividad física); mientras que la negativa puede ser formal (no realiza la declaración jurídica que le es exigida por el ordenamiento jurídico, en orden de dictar actos con alcance general, o especial), y también puede ser una actuación negativa material (omisión de un servicio o prestación debida)¹³⁴.

BERMÚDEZ SOTO, en la misma línea, indica que un elemento esencial de la responsabilidad de la Administración del Estado es la “acción u omisión de un órgano de la Administración del Estado”¹³⁵, cuyo contenido es que “órgano que forma parte de la Administración del Estado actúa o deja de hacerlo”¹³⁶.

En lo sucesivo, y salvo que hagamos distinción, la expresión “acto” del Gobierno, debe ser entendida en un sentido amplio.

3. *Actuar imputable a los órganos que conforman el Gobierno*

Los actos que se fiscalizan deben ser en todo caso imputables al Gobierno, de lo contrario, la actividad fiscalizadora resulta improcedente.

En primer lugar, debemos entender que la actuación debe provenir de los órganos que forman parte del Gobierno, en los términos señalados, aunque su actuar sea ilícito (caso en que la fiscalización versará sobre tal ilicitud).

¹³⁴ ROMÁN CORDERO, Cristián (2007): “Libro IV. La responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado en Chile”, en *Derecho Administrativo Chileno* (México D.F., Editorial Porrúa), pp. 788-791.

¹³⁵ BERMÚDEZ SOTO (2011), p. 514.

¹³⁶ *Ibid.*

Más problemático resulta determinar si los actos de las personas que integran el Gobierno, o los órganos o autoridades comprendidos en este, resultan imputables o no al Gobierno, siendo, por ende, fiscalizables. Sobre éste particular debemos considerar que solo serán imputables aquellos actos imputados por la autoridad o funcionario en el ejercicio o con ocasión de su cargo o funciones¹³⁷. De esta forma, no son susceptibles de fiscalización los actos cometidos en el ámbito privado de las autoridades o funcionarios del Gobierno, es decir, aquellos que no significan ejercicio de atribuciones, funciones, facultades o prerrogativas que el cargo o función conlleva, aun cuando sean cometidos estando en servicio.

V. CONCLUSIONES

Producto del estudio realizado podemos llegar a las siguientes conclusiones:

PRIMERO. La consagración de la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados tiene sus antecedentes históricos previos a 1925, y nace como un medio para poner fin a la intervención de Congreso Nacional en el actuar del Gobierno (reemplazando a los votos de censura); y si bien la Cámara puede opinar sobre los actos de este, dicha opinión no genera responsabilidad política directa.

Bajo la Constitución de 1925 esta facultad no fue eficaz, ya que se carecerían de vías que pudieran ordenar la información que proviene del Gobierno. Bajo la vigencia de la Constitución de 1980 su ineficacia se debió a la preferencia de otros medios de fiscalización.

SEGUNDO. El Parlamento, órgano esencialmente representativo, es el más legitimado para fiscalizar los actos del Gobierno, al ser ella una exigencia de un Estado Democrático y de Derecho.

TERCERO. Si bien, quién fiscaliza emite una opinión, los efectos de esta deben ser analizados de acuerdo al sistema político en que esta se realiza. En un sistema presidencial, como el nuestro, la fiscalización busca influir, generar impacto en la opinión pública, para que esta, vía elecciones, haga efectiva la responsabilidad Política del Gobierno, sin perjuicio de dar a conocer su parecer a través de otras vías, como por ejemplo las encuestas.

¹³⁷ Cfr. ROMÁN CORDERO (2007), pp. 792-793; HUEPE ARTIGAS, Fabián (2006): *Responsabilidad del Estado, falta de servicio y responsabilidad objetiva en su actividad administrativa* (Santiago de Chile, LexisNexis), p. 298-299.

CUARTO. La fiscalización puede ser impetrada por una minoría o mayoría del Parlamento. Si la mayoría es favorable al Gobierno, ella busca que este se apegue al programa de gobierno, si es contraria, mediante la fiscalización busca que éste se cuadre con sus parámetros. Si la minoría es favorable al Gobierno, no realizará mayores actos de fiscalización, y si la minoría es contraria, busca influir en las decisiones del Gobierno, para que se acerquen a sus posturas, aunque, principalmente, busca que la opinión pública haga efectiva la responsabilidad política del Gobierno.

QUINTO. La opinión vertida sobre los actos del Gobierno puede ser de naturaleza jurídica o política, conforme a los parámetros con que se evalúa el acto u omisión del Gobierno. En la fiscalización jurídica se confronta con criterios jurídicos, y en la fiscalización política se confronta con criterios de mérito, oportunidad, conveniencia o eficacia. Dicha distinción nos permite entender que los acuerdos contienen una opinión jurídica y las observaciones una opinión política, o no jurídica. Lo anterior debido a que la Constitución no restringe la naturaleza de la fiscalización que puede llevarse a cabo. Además, y propio del carácter esencialmente representativo del Parlamento, no resulta lógico que su fiscalización pueda restringirse a un determinado parámetro.

SEXTO. El Gobierno está compuesto, no solo por el Presidente de la República, los Ministros de Estado, Intendentes y Gobernadores, sino que también por todas las autoridades y órganos de la Administración del Estado que actúan influidos o determinados por los lineamientos de estas autoridades. Por otro lado, no forman parte del Gobierno el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los órganos constitucionalmente autónomos, y los legalmente autónomos que no queden directamente o indirectamente bajo la relación de supervigilancia del Presidente de la República.

SÉPTIMO. Los actos del Gobierno pueden ser acciones u omisiones. En el último caso debe pesar sobre el Gobierno un deber de actuar. Con todo, es necesario que el actuar sea imputable a un órgano o autoridad de este.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco (2006): *Derecho parlamentario* (6ª reimp., Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica).
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2011): *Derecho Administrativo General* (2ª edición, Santiago de Chile, LegalPublishing).
- BIDART HERNÁNDEZ, José (1985): *Atribución exclusiva de la Cámara de Diputados en la*

- fiscalización de la Administración, en XV Jornadas chilenas de derecho público* (Valparaíso, Edeval), pp. 27-35.
- BOCANEGRA VARÓN, Alfredo (2012): *Manual de derecho constitucional general* (2ª edición, Bogotá, Ibáñez).
- BOENINGER, Edgardo (2008): “Relaciones entre partidos, Gobierno y Parlamento en el sistema presidencial chileno”, en FONTAINE, Arturo, *et al.* (editores), *Reforma de los partidos políticos en Chile* (Santiago de Chile, PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica, CIEPLAN), pp. 191-219.
- BRAVO LIRA, Bernardino (1993): *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica* (2ª edición, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello).
- BRONFMAN VARGAS, Alan (1991-1992): *Algunas consideraciones en torno al art. 48 N° 1 de la Constitución, en Revista de Derecho (Valparaíso)*, vol. XIV 14, pp. 293-308.
- BRONFMAN VARGAS, Alan; CORDERO QUINZACARA, Eduardo; ALDUNATE LIZANA, Eduardo (2013): *Derecho parlamentario chileno. Funciones y atribuciones del Congreso Nacional* (Santiago de Chile, LegalPublishing).
- BRONFMAN VARGAS, Alan; DE LA FUENTE HULAUD, Felipe; PARADA ESPINOZA, Fernando (1993): *Congreso Nacional. Estudio constitucional, legal y reglamentario* (Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso).
- BULNES Aldunate, Luz (2005): “La reforma constitucional al Congreso Nacional”, en NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (editor), *La Constitución reformada de 2005* (Santiago de Chile, Librotecnia), pp. 251-273.
- BUSTOS, Andrea (2009): “Las comisiones investigadoras y su eficacia en el control político”, en *De qué se habla*. Disponible en < <http://www.bcn.cl/de-que-se-habla/comisiones-investigadoras> > [fecha de consulta: 17 de julio de 2015].
- CEA EGAÑA, José Luis (1979): “Fiscalización parlamentaria de los actos del Gobierno, 1925-1973”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. I, N° 2, pp. 34-45.
- CEA EGAÑA, José Luis, (1993): “Fiscalización parlamentaria del Gobierno”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. XX, pp. 7-19.
- CEA EGAÑA, José Luis (2002): “Improcedencia de la fiscalización parlamentaria sobre el Ministerio Público”, en *Boletín Jurisprudencial del Ministerio Público*, vol. X, pp. 184-187.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2012): “La Administración del Estado en Chile y el concepto de autonomía”, en CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional (1927-2012)* (Santiago de Chile, Contraloría General de la República), pp. 15-33.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2007): *La eficacia, extinción y ejecución de los actos administrativos, en Acto y Procedimiento Administrativo* (Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso), pp. 109-130.
- CORDERO VEGA, Luis (2007): *El control de la administración del Estado* (Santiago de Chile, LexisNexis).
- DAHL, Robert (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos* (trad. VALLESPÍN, Fernando, Buenos Aires, Taurus).
- DANIEL ARGANDOÑA, Manuel (1982): *La organización administrativa en Chile. Bases fundamentales* (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile).
- ESTÉVEZ GAZMURI, Carlos (1949): *Elementos de derecho constitucional chileno* (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile).
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Miguel Ángel (2003): “Improcedencia de la fiscalización parlamentaria y otras consecuencias respecto de los órganos constitucionalmente autónomos”, en *Revista de Derecho Público*, vol. LXV, pp. 217-232.

- FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2002): “La reforma constitucional a la fiscalización parlamentaria en la Constitución de 1980: análisis preliminar”, en *Ius et Praxis*, vol. VIII, Nº 1, pp. 461-481.
- FRÍAS VALENZUELA, Francisco (1971): *Manual de Historia de Chile* (4ª edición, Santiago de Chile, Editorial Nascimento).
- GARCÍA BARZELATTO, Ana María (2011): “Fiscalización parlamentaria de los actos de gobierno”, en *Revista de Derecho Público*, vol. LXXV, pp. 32-52.
- GARCÍA G., José Francisco y BRUNET B., Marcelo (2007): “Aumentando los estándares democráticos del proceso político chileno: reformas pendientes en materia de fiscalización política, intervención electoral del gobierno y garantías constitucionales”, en *Revista de Derecho Público*, vol. LXIX, Nº 1, pp. 216-232.
- GARCÍA PINO, Gonzalo y CONTRERAS, Pablo (2014): *Diccionario Constitucional Chileno. Cuadernos del Tribunal Constitucional*. N° 55.
- GONZÁLEZ VEGA, Óscar (2014): “Atribución fiscalizadora de la Cámara de Diputados”, en *Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios*, vol. X, pp. 103-126.
- HACHETTE DE LA FUENTE, Dominique (2011): “Capítulo IV: Privatizaciones: Reforma Estructural pero Inconclusa”, en LARRAÍN BASCUÑAN, Felipe y VERGARA MONTES, Rodrigo (editores), *La transformación económica de Chile* (2ª edición, Santiago de Chile, CEP), pp. 111-153.
- HEISE GONZÁLEZ, Julio (1974): *Historia de Chile. El Período Parlamentario, 1861-1925*, I: *Fundamentos histórico-culturales del parlamentarismo chileno* (Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello).
- HEISE GONZÁLEZ, Julio (1982): *Historia de Chile. El Período Parlamentario, 1861-1925*, II: *Democracia y gobierno representativo en el período parlamentario (Historia del poder Electoral)* (Santiago de Chile, Editorial Universitaria).
- HUEPE ARTIGAS, Fabián (2006): *Responsabilidad del Estado, falta de servicio y responsabilidad objetiva en su actividad administrativa* (Santiago de Chile, LexisNexis).
- HUNEUS ZEGERS, Jorge (1879): *La Constitución ante el Congreso*, I: *Primera parte: Arts. 1 a 58 i 165 a 168* (Santiago de Chile, Los Tiempos).
- LAVÍN VALDÉS, Julio (1986): “El papel del Congreso Nacional en el gobierno de la Unidad Popular”, en *Revista de Derecho (Valparaíso)*, vol. X, pp. 305-324.
- MARTÍNEZ OCAMICA, Gutenberg (1998): *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras. Análisis y propuestas* (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile).
- MOLINA GUAITA, Hernán (2008): *Derecho constitucional* (8ª edición, Santiago de Chile, Lexis Nexis).
- MONTERO GILBERT, José Ramón y GARCÍA MORILLO, Joaquín (1984): *El control parlamentario* (Madrid, Tecnos).
- NAVARRO BELTRÁN, Enrique (1991): “La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados”, en *Revista de Derecho Público*, vol. XLIX, pp. 71-90.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (1997): “El control parlamentario en Chile”, en *Revista de Derecho (Concepción)*, vol. CCII, pp. 187-209.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2012): “Parlamento y Régimen Político”, en *50+1, Revista Chilena de Derecho Parlamentario*, vol. I, pp. 8-17.
- OFICINA DE INFORMACIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (1998): *La atribución fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados y las facultades de los señores Diputados para solicitar información y formular opiniones* (Valparaíso).
- REY SALAMANCA, Felipe (2014): *Teoría de la Representación Política en el Derecho Público* (Bogotá, Ibáñez).

- RIVERA NEUMANN, Teodoro (2006): “Congreso Nacional, integración y fiscalización parlamentaria”, en *Revista de Derecho Público*, vol. LXVIII, pp. 55-71.
- ROBLES ROSALES, Walter, *La Interpelación parlamentaria*, p. 1. Disponible en < [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/39D92E1A548AFA2F052575DF006235B2/\\$FILE/La_Interpelaci%C3%B3n_parlamentaria\[1\].pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/39D92E1A548AFA2F052575DF006235B2/$FILE/La_Interpelaci%C3%B3n_parlamentaria[1].pdf)> [fecha de consulta: 20 de agosto de 2015].
- ROMÁN CORDERO, Cristián (2007): “Libro IV. La responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado en Chile”, en *Derecho Administrativo Chileno* (México D.F., Editorial Porrúa), pp. 733-845.
- SALAS SALAZAR, Carolina (1996): *La función fiscalizadora de la Cámara de Diputados* (Valparaíso, Memoria Escuela de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso).
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (1963): *Tratado de derecho constitucional* (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile), III.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (1997): *Tratado de derecho constitucional, I: Principios, Estado y Gobierno* (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile).
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (1997): *Tratado de derecho constitucional, VI: Congreso Nacional* (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile).
- SILVA CIMMA, Enrique (1995): *Derecho Administrativo Chileno y comparado. El Servicio Público* (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile).
- SOTO KLOSS, Eduardo (1994): “El artículo 48 N° 1 de la Constitución (“Fiscalizar los actos del gobierno, su sentido y alcance”)”, en *Revista de Derecho Público*, vol. LV-LVI, pp. 127-142.
- ZÚÑIGA URBINA, Francisco (1991-1992): “Separación de Poderes y Estado de Derecho”, en *Revista de Derecho (Valparaíso)*, vol. XIV, pp. 191-199.
- ZÚÑIGA URBINA, Francisco (2002): “Control político de la Cámara de Diputados en la Reforma Constitucional”, en *Ius et Praxis*, vol. VIII, pp. 483-510.
- ZÚÑIGA URBINA, Francisco (2012): “Autonomías constitucionales e instituciones contramayoritarias (a propósito de las aporías de la “democracia constitucional”)”, en *Ius et Praxis*, vol. XIII, N° 2, pp. 223-244.
- Otras fuentes*
- Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*, sesión N° 340, celebrada el 15 de marzo de 1978, Tomo X, p. 426. Disponible en < http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_X_Comision_Ortuzar.pdf> [fecha de consulta: 1 de junio de 2014].
- Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*, sesión N° 341, celebrada el 22 de marzo de 1978, Tomo X, p. 447. Disponible en < http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_X_Comision_Ortuzar.pdf> [fecha de consulta: 1 de junio de 2014].
- Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*, sesión N° 353, celebrada el 19 de abril de 1978, Tomo X, pp. 638-639. Disponible en < http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_X_Comision_Ortuzar.pdf> [fecha de consulta: 1 de junio de 2014].
- Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución política de la República*, sesión N° 354, celebrada el 19 de abril de 1978, Tomo X, p. 654. Disponible en < http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_X_Comision_Ortuzar.pdf> [fecha de consulta: 1 de junio de 2014].
- Acuerdo adoptado por la H. Cámara de Diputados, el día 23 de agosto de 1973, y dirigido a S.E. el Presidente de la República*, p. 4. Disponible en <historiapolitica.bcn.cl/obtiene>

archivo?id=documentos/10221.1/13377/1/mj_00061.pdf> [fecha de consulta: 1 de junio de 2014].

Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, recaído en mociones de lo HH. Senadores señores Chadwick, Diez, Larraín y Romero, y de los HH. Señores senadores Bitar, Hamilton, Silva y Viera-Gallo, de 6 de noviembre de 2001.

MINISTERIO DEL INTERIOR (1926): *Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Constitución de 1925* (Santiago de Chile, Imprenta Universitaria).

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*. Disponible en < <http://lema.rae.es/drae/?val=fiscalizar>>, [fecha de consulta: 18 de julio de 2015].

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*. Disponible en < <http://lema.rae.es/drae/?val=actos>> [fecha de consulta: 22 de julio de 2015].