

15. CONFERENCIA DICTADA EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA SOBRE EL ROL FISCALIZADOR DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, EL 21 DE DICIEMBRE DE 1998.

En mi calidad de Presidente de la Cámara de Diputados me siento mucho más que honrado por la oportunidad que se me brinda, en tan significativo evento, de poder deponer ante ustedes sobre la importante atribución fiscalizadora de la Cámara de Diputados, función que a pesar de su notable significado, en muchas ocasiones es malentendida.

Como no es el propósito de esta exposición hacer un estudio histórico constitucional respecto de la materia que nos ocupa, analizaremos la misma sólo desde el tratamiento que de la fiscalización se hace en la Constitución de 1980.

Es del caso precisar que se trata de un control político y no jurídico. El control político es sobre los órganos y el jurídico sobre los actos. Por ello, el control político es subjetivo, en cambio en el jurídico existe un parámetro jurídicamente objetivo.

#### GENERALIDADES

La atribución fiscalizadora de la Cámara de Diputados se encuentra expresamente reconocida en el inciso primero del número 1) del Artículo 48 de nuestra Carta Fundamental, disposición que establece: *"Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, debiendo el Gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. En ningún caso, dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros, y la obligación del Gobierno se entenderá cumplida por el sólo hecho de entregar su respuesta."*

Fiscalizar, en el sentido de la norma constitucional transcrita, significa, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, "criticar

y traer a juicio las acciones u obras de otro". Así, cuando se fiscaliza un acto se emite un juicio de valor respecto del mismo, juicio que en este caso será esencialmente político o subjetivo. Cabe en la fiscalización, por lo tanto, toda especie de crítica a la actividad del ente fiscalizado, pudiendo extenderse la misma no sólo a la juridicidad, sino también a la oportunidad, al mérito, a la conveniencia o a la eficacia de la acción criticada.

#### ATRIBUCION CONSTITUCIONAL

De acuerdo a la norma anteriormente invocada, queda expresamente establecido que la fiscalización es una atribución reconocida a la Cámara de Diputados en la propia Constitución Política de la República.

Es del caso señalar, sólo a modo de referencia, que la Constitución de 1925 también contemplaba la función de fiscalizar los actos del Gobierno como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados.

#### ATRIBUCION EXCLUSIVA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

En el encabezamiento del artículo 48 de la Carta Fundamental antes transcrito (son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados), queda establecido, expresa y claramente, que la facultad fiscalizadora es una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados. Ni siquiera una Comisión Investigadora, de aquellas contempladas en el Título III del Libro Tercero del Reglamento de la Cámara de Diputados, podrá ejercer la atribución fiscalizadora exclusiva de la Corporación. Cualquiera de tales comisiones podrá tener competencia para investigar un acto del Gobierno, pero el ejercicio de la atribución fiscalizadora ("criticar y traer a juicio las acciones u obras de otros"), corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados. A este respecto se debe señalar que el inciso final del artículo 49 de la Constitución, que trata de las atribuciones exclusivas del Senado, establece: *"El Senado, sus comisiones y sus demás órganos, incluidos los comités parlamentarios si los hubiese, no podrán fiscalizar los actos del Gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización."*

Esta expresa prohibición, no contemplada en la Constitución de 1925, viene a reafirmar la exclusividad de la Cámara de Diputados como único sujeto activo en la fiscalización de los actos del Gobierno.

#### SUJETO FISCALIZADOR

La Constitución Política dispone que la fiscalización en estudio es una atribución que se le reconoce a la Cámara de Diputados, entendida ésta como un cuerpo colegiado, y no a las Comisiones -aunque sean Investigadoras- ni a los Comités ni a cada uno de los Diputados considerados individualmente o a un grupo de éstos, por numeroso o representativo que sea. Se confirma esta interpretación restrictiva del texto constitucional al analizar el hecho de que se requiere de la mayoría de los Diputados presentes para ejercer la facultad mencionada y poder así adoptar acuerdos o sugerir observaciones como acto de fiscalización.

#### ACTOS FISCALIZABLES

La Constitución establece expresamente que la atribución fiscalizadora de la Cámara alcanza a los actos del Gobierno, determinando así ampliamente el tipo de los actos fiscalizables. Se alude al sujeto de quien emanan los actos y no a una clase determinada de éstos, quedando así sometidos a la fiscalización por parte de la Cámara todos los actos provenientes del Gobierno.

Distinto habría sido limitar la fiscalización a los actos de Gobierno, puesto que en este caso no habrían quedado considerados, por ejemplo, los actos de administración, aunque estos mismos hubieren sido ejecutados por el Gobierno. Se trata de actos de alguien y no para algo. Basta, en consecuencia, que el acto emane o sea responsabilidad de alguna autoridad o funcionario del Gobierno, o de cualquier autoridad o funcionario de algún organismo de la Administración del Estado dependiente del Gobierno, para que el mismo sea fiscalizable por la Cámara de Diputados.

Esta interpretación amplia, que emana del claro texto constitucional, es la sostenida unánimemente por la doctrina. A mi juicio, y aquí formularé una reflexión: la expresión "actos del Gobierno", se hizo en el entendido de la existencia de un Gobierno, los procesos

de descentralización siguientes han generado otros Gobiernos a nivel regional o municipal, lo cual implica que debiera estudiarse si sobre la base de este raciocinio, otros gobiernos, que efectúan actos que eran actos del gobierno, pueden ser objeto de fiscalización por la Cámara de Diputados.

#### SUJETO FISCALIZABLE

Expresamente se deja establecido en nuestra Carta Fundamental que el sujeto a quien se fiscaliza es el Gobierno, entendiéndolo en todo lo que al Poder Ejecutivo se refiere, y así cualquiera de sus actos queda sometido a la fiscalización de la Cámara de Diputados.

Recogiendo nuevamente la opinión compartida mayoritariamente por la doctrina, la interpretación de "Gobierno" debe ser amplia, debiendo considerarse tanto a la Presidencia de la República como a los distintos Ministerios y también a todos los servicios u organismos de la Administración del Estado que dependen, directa o indirectamente, de algún Ministro o del Presidente de la República. Basta, en consecuencia, que sea alguna autoridad o funcionario del Gobierno o cualquiera autoridad o funcionario de algún organismo de la Administración del Estado dependiente del Poder Ejecutivo quien realice el acto, para que esa acción sea fiscalizable por la Cámara de Diputados.

Así también es necesario dejar establecido que no correspondería fiscalizar, de acuerdo con lo expuesto, los actos, por ejemplo, de la Contraloría General de la República, del Banco Central o de las Municipalidades. Estos son organismos de la Administración del Estado pero no forman parte del "Gobierno", ya que no dependen directa ni indirectamente de la Presidencia de la República o de algún Ministerio.

#### FORMA DE FISCALIZAR

Se establece constitucionalmente que para el ejercicio de su atribución fiscalizadora, la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los Diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones respecto de los actos del Gobierno. La Constitución Política establece así la forma cómo la Cámara debe actuar para fiscalizar los actos del Gobierno.

Para que la Cámara pueda ejercer la fiscalización debe cumplir con todo lo dispuesto en el inciso primero del Número 1) del Artículo 48 de la Carta Fundamental. Los acuerdos que puedan adoptarse o las observaciones que se acuerde sugerir, deben contar con el voto favorable de la mayoría de los Diputados presentes en la Sala y sólo si así se hubiesen aprobado se transmitirán por escrito al Presidente de la República.

### REQUISITOS

Se dispone constitucionalmente que esta atribución exclusiva de la Cámara sólo puede ejercerse si se cuenta con el voto de la mayoría de los Diputados presentes, mayoría que debe ser favorable y la presencia entenderse en la Sala al momento de votarse la proposición. A este respecto se debe tener presente lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución, que establece: *“La Cámara de Diputados y el Senado no podrán entrar en sesión ni adoptar acuerdos sin la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio”*.

Igual requisito se contempla, aunque con distinta redacción, en el Artículo 30 del Reglamento de la Cámara al disponer: *“La Cámara sólo podrá entrar en sesión y adoptar acuerdos con la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio”*.

Así, aplicando la regla general, es necesario que al momento de votarse el acuerdo a adoptar o la observación a sugerir, ambos como ejercicio de la atribución fiscalizadora, debe haber, a lo menos, 40 diputados presentes en la Sala, y de esos 40 Diputados por lo menos 21 de ellos deberían votar favorablemente la proposición. Si ello así no ocurriese, no habrá fiscalización, sólo una proposición de fiscalizar, la que no pudo ser tratada por falta de quórum o que fue rechazada al no alcanzar la mayoría necesaria.

Igualmente es necesario dejar constancia que la proposición tiene que ser presentada por escrito, debiendo, además, ser suscrita por cinco o más Diputados.

### PROCEDIMIENTO INTERNO

En conformidad a lo dispuesto en el número 16 del artículo 1° del Reglamento de la Cámara de Diputados, la fiscalización se ejerce mediante “Proyectos de Acuerdo”. La citada disposición reglamen-

taria establece: *“Proyecto de Acuerdo es la proposición que cinco o más Diputados presentan por escrito a la Sala con el objeto de adoptar acuerdos o sugerir observaciones sobre los actos del Gobierno, o bien, obtener un pronunciamiento de la Corporación sobre temas de interés general, tanto nacionales como internacionales, que expresen la preocupación por ellos de la Cámara”*.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 296 del citado Reglamento, las proposiciones para que la Cámara adopte un acuerdo o consienta sugerir una observación, que impliquen el ejercicio de la atribución fiscalizadora, sólo tendrán cabida en los Incidentes de las sesiones ordinarias, en las sesiones especiales a que se refiere el inciso tercero del artículo 73 (aquellas cuyas Tablas no estén constituidas por proyectos de ley o asuntos que deban tramitarse como tales) y en las sesiones pedidas que contempla el artículo 74. (Aquellas solicitadas por escrito por un tercio de los Diputados).

Los acuerdos adoptados o las observaciones que se haya acordado sugerir por parte de la Cámara de Diputados respecto de un acto del Gobierno, como ejercicio de su exclusiva atribución fiscalizadora, se transmitirán por escrito al Presidente de la República.

### EFFECTO EXTERNO

Dentro del efecto externo o ajeno a la Cámara que produce el ejercicio de su exclusiva atribución fiscalizadora, deben distinguirse dos situaciones distintas, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso primero del número 1) del artículo 48 de la Constitución Política:

- Obligación del Gobierno: El Gobierno queda obligado a dar respuesta a lo que la Cámara por escrito le hubiere transmitido al Presidente de la República, como acuerdo adoptado u observación sugerida en el ejercicio de su exclusiva atribución fiscalizadora. El Gobierno debe dar esta respuesta por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de un plazo de 30 días.

Esta obligación del Gobierno, establecida constitucionalmente tanto en la forma como en el plazo, se entenderá cumplida por el sólo hecho de entregar su respuesta.

- No afectan la responsabilidad política de los Ministros: En ningún caso los acuerdos adoptados o las observaciones que se acuerde sugerir afectarán la responsabilidad política de los ministros de Estado, sea este el Ministro por medio del cual el Gobierno da su respuesta a la Cámara, o cualquier otro integrante del Gabinete.

#### SANCION AL INCUMPLIMIENTO

La Constitución no contempla expresamente una sanción para el caso de que el Gobierno no dé respuesta a los acuerdos u observaciones que le hubiese transmitido por escrito la Cámara al Presidente de la República, en ejercicio de la atribución fiscalizadora.

La Cámara podría, eso sí, considerar que la falta de respuesta puede ser materia de una Acusación Constitucional, de aquellas referidas en las Letras a) y b) del Número 2) del Artículo 48 de la Constitución, disposición que establece que: *"Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:...2) Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas: Del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara; De los Ministros de Estado, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno;"*

Con lo expuesto se espera haber dejado claramente establecido lo que significa y constituye la atribución fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados, facultad constitucional que generalmente se confunde con la solicitud de informes y antecedentes específicos a los diversos organismos de la Administración del Estado, que pueden ejercer ambas Cámaras y los parlamentarios.

Este hecho de que la atribución fiscalizadora, exclusiva de la Cámara de Diputados, y las distintas facultades que tienen ambas Cámaras, y tanto los Senadores como los Diputados, sean materia de

una gran confusión, puede ser la consecuencia de estar éstas deficientemente tratadas, ya sea en la propia Constitución Política de la República, en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y en los Reglamentos de ambas Cámaras. Las diversas disposiciones que tratan las materias deberían compatibilizarse y complementarse.

A modo de ejemplo se puede hacer presente que la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, no se refiere, en ninguna de sus disposiciones, a la facultad fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados, tratando, eso sí, y en detalle, la otra atribución constitucional también exclusiva de la Cámara de Diputados: la Acusación Constitucional o Juicio Político.