

FISCALIZACION PARLAMENTARIA DE LOS ACTOS DEL GOBIERNO, 1925-1973

José Luis Cea Egaña*

OBJETIVOS DEL ESTUDIO Y PROBLEMAS EXAMINADOS

El autor se encuentra investigando el comportamiento del Gobierno y de la Oposición Parlamentaria en Chile durante el período 1925-1973. El tema es considerado histórica, normativa y empíricamente dentro de un marco de referencia trazado sobre la base de principios de Ciencia y Teoría Política aplicables en un Estado Democrático-Constitucional(1). Lo que a continuación presento es sólo la síntesis preliminar de una de las variables examinadas, a saber, la fiscalización de los actos del Gobierno por parte de la Cámara de Diputados en el lapso indicado.

Algunos de los problemas que se trata de dilucidar, pueden ser formulados en los términos siguientes:

¿De qué manera, con qué fundamentos y para qué fines se practicó la acción opositora de la Cámara al Gobierno en los diversos períodos presidenciales comprendidos entre 1925 y 1973?

¿Cuáles fueron las reacciones del Gobierno a esa conducta opositora y al revés?

¿Qué consecuencias tuvo el comportamiento del Gobierno y la Oposición Parlamentaria en el funcionamiento del régimen constitucional chileno durante el período indicado?

¿Qué incidencia tuvo la relación Gobierno-Oposición en la generación del consenso y del conflicto institucional?

¿Cuál fue el impacto de esa relación sobre la vida política de la ciudadanía en general?

¿Tuvo el orden normativo positivo algún rol, como variable independiente, en la gestación y desenlace de los casos críticos vividos a lo largo del lapso en estudio?

En fin, ¿fue la cultura política chilena otra variable independiente en este asunto?

PROPOSICIONES PRELIMINARES

Estima el autor que durante el período 1925-1973 predominó una relación crecientemente conflictiva, a menudo crítica, entre el Gobierno y la Oposición Parlamentaria, derivada principalmente de la auto-

* Profesor de Derecho Político y Constitucional de la Universidad de Chile y de la Universidad Católica de Chile. Profesor de Ciencia Política y Derecho Constitucional en el Instituto Superior de Carabineros. Profesor de Ciencia Política en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile. Master y Doctor en Derecho, University of Wisconsin.

percepción ideológica de ambos sectores y de los planteamientos que formularon con base en ella. Esa tendencia obstruyó primero, erosionó después y en 1973 terminó cerrando el proceso de comunicación y convergencia de las instituciones políticas en planes y programas concretos de progreso nacional.

La explicación de esa incapacidad de compromiso o transacción, esencial para el adecuado funcionamiento de un Régimen Democrático-Constitucional, radicaría, entre otros, en los factores siguientes, consignados en orden de importancia decreciente:

A) Una cultura política, en sentido amplio y comprensivo de variadas subculturas de esa índole, que a través de todas las etapas del proceso de socialización(2) fue inculcando a la población ideales, valores, preferencias y comportamientos en alto grado irreconciliables o, por lo menos, contradictorios.

En efecto, si desde la infancia no se procura, en todos los niveles sociales (la familia, la escuela, el barrio, la ciudad, el entorno rural, la Universidad, la burocracia, la empresa, las asociaciones intermedias, los partidos y las instituciones de gobierno), la internalización racional o reconocimiento consciente de un cuerpo común, mínimo pero fundamental de valores y conductas en la población, es sumamente improbable que se construya el consenso indispensable para la operación fluida de la Democracia Constitucional. (3)

Ese proceso, en mi concepto, no existió en Chile durante el período anotado o, cuando menos, si es que tuvo lugar él resultó estéril, en general.

Las ideologías desempeñaron un rol activo y negativo en tal sentido, cubriendo con planteamientos tan aparentes como simplistas, dogmáticos y generales los intereses y valores antagónicos de quienes las sustentaban. Pero, sin duda, cabe preguntarse por qué en Chile hubo un continuo ideológico numeroso, fraccionado y en constante polarización.

La respuesta ha de buscarse más que en el plano de las organizaciones formales en el sistema de relaciones sociales y de los hombres con las cosas, es decir, en el régimen de distribución de la riqueza, en la participación de los diversos estratos en dicha riqueza, en el acceso al bienestar, en las oportunidades de desarrollo, en el ámbito de la iniciativa privada y pública, en la capacidad de las instituciones políticas para decidir legítimamente sobre las demandas de la población y otros asuntos análogos.

Es decir, las ideologías sirvieron como modelos articuladores de críticas, protestas, visiones de cambio y vías para llevarlos a la práctica, a veces fundados en la realidad y otras, simplemente, reproducidos en Chile sin otra base que no fuera la especulación abstracta, la copia de ensayos foráneos, el olvido de las tradiciones y experiencias nacionales o el ingenuo anhelo de solucionar todos los problemas, a gran velocidad, mediante fórmulas teóricas y hasta utópicas.

B) Un trazado institucional deficiente, en el sentido de que la Constitución de 1925 y su legislación complementaria contenían algunas pero cruciales disposiciones ambiguas e incompletas, de manera que a través de interpretaciones y aplicaciones interesadas de mayorías y minorías siempre cambiantes, ese trazado se tornó no sólo ineficaz para los fines confusamente perseguidos con él sino que, más grave, aumentó el clima de disensión ideológica antes aludido.

Las prácticas extraconstitucionales y el recurso a los resquicios jurídicos son dos ejemplos de cómo la fractura del consenso por motivos ideológicos resultó vigorizada, como asimismo "legalizada" podría agregarse, en el ámbito de las normas positivas fundamentales.

UN CASO ILUSTRATIVO

Los antecedentes empíricos referentes a la Fiscalización Parlamentaria de los Actos del Gobierno y a su conexión con el denominado Juicio Político, permiten sustentar las proposiciones esbozadas.

Permítaseme, sin embargo, comenzar anotando algunos elementos históricos acerca del tópico citado.

En la reforma que la ley de 24 de octubre de 1874 introdujo a la Constitución de 1833, se expresó:

"La Comisión Conservadora, en representación del Congreso, ejerce la supervigilancia que a éste pertenece, sobre todos los ramos de la administración pública.

Le corresponde en consecuencia:

1º *Velar por la observancia de la Constitución y de las leyes, y prestar protección a las garantías individuales.*

2º *Dirigir al Presidente de la República las representaciones conducentes a los objetos indicados, y reiterarlas por segunda vez, si no hubieren bastado las primeras.*

Cuando las representaciones tuvieren por fundamento abusos o atentados cometidos por autoridades que dependen del Presidente de la República, y éste no tomare las medidas que estén en sus facultades para poner término al abuso y para el castigo del funcionario culpable, se entenderá que el Presidente de la República y el Ministro del ramo respectivo, aceptan la responsabilidad de los actos de la autoridad subalterna, como si se hubiesen ejecutado por su orden o con su consentimiento." (4)

El significado de esa reforma, como observa el profesor Silva Bascañán, no fue otro que el de robustecer la tendencia que, en virtud de los acontecimientos revolucionarios de 1891, dio al sistema político de Chile una interpretación acorde con el gobierno parlamentario (5). Pero ni esa tendencia surgió alrededor de 1874 ni culminó en la insurrección señalada, porque sus rastros pueden ser plenamente ubicados a comienzos de 1846 y la secuela apreciada en el parlamentarismo desenfundado que se consolidó tras la derrota del Presidente Balmaceda y se agotó en 1924. (6)

En discurso pronunciado en la Cámara de Diputados el 17 de diciembre de 1885, Miguel Luis Amunátegui dejó en claro el criterio con que muchos parlamentarios de la época procedían en la fiscalización del Gobierno. En aquella ocasión, el señor Amunátegui afirmó:

"El honorable señor Ministro de Relaciones Exteriores acaba de someter, según los señores diputados lo han oído, el que puede negarse a contestar una interpelación hasta tanto que la Cámara haya terminado i resuelto tales o cuales asuntos, o hasta que se destine una sesión especial para tratar de la materia.

Esta es una doctrina que en tésis general me parece de las mas funestas consecuencias, i por lo tanto completamente inadmisibles.

En efecto, creo que no podría inventarse nada mas contrario al buen sistema parlamentario.

Si fuera adoptada la teoría del señor Ministro de Relaciones Exteriores, el derecho de las interpelaciones quedaría enteramente entregado a la merced del interpelado, o de la mayoría de la Cámara.

Semejante procedimiento importaría la absoluta anulación del derecho de interpelar y fiscalizar a los Ministros, que compete no sólo a una porción más o menos considerable de cada Cámara, sino a cada uno de los individuos que la componen.

Si se admitiera lo que el señor Ministro pretende, el gobernante que no tuviera cómo justificarse se limitaría a negarse a contestar hasta que la Cámara hubiera despachado un número de asuntos mas o menos grande, lo que, en buenos términos, equivaldría a negarse a contestar.

Tal sistema somete el ejercicio de un derecho privado de cada individuo del Senado o de la Cámara de Diputados al arbitrio caprichoso de una mayoría.

Si se adoptare esta idea, bastaría que la mitad mas o menos de los miembros de una Cámara fuera opuesta a una interpelación para que ésta fuera imposible.

No es preciso entrar en largos desenvolvimientos para manifestar que semejante procedimiento sería completamente opuesto a lo que se ha procurado conseguir con el establecimiento del derecho de interpelar i fiscalizar a los Ministros". (7)

Ahora bien, mediante la carta de 1925 se pretendió terminar con los abusos parlamentarios y afirmar el régimen presidencial. Así lo proclamó el Presidente Arturo Alessandri, desde el momento mismo de iniciarse el estudio del proyecto de nueva Constitución:

"Lo único que quiero es establecer la división funcional entre los dos Poderes: que el Poder Ejecutivo administre con absoluta y entera independencia, que el Presidente de la República, con sus colaboradores, respondan ante la opinión y ante el Congreso de la forma cómo administra y ejerce sus funciones, y que el Poder Legislativo ejerza su alta y fundamental atribución de fiscalizar, de orientar la administración pública dentro de lo correcto, dentro de sus límites precisos y, al mismo tiempo, dicte las leyes que convienen al Estado". (8)

Creyó el Presidente de la época y quienes pensaban como él, que una norma expresamente liberadora de la responsabilidad política de los Ministros de Estado ante la Cámara de Diputados, sería la solución al problema mencionado. Esa norma fue la que apareció después como artículo 39 N° 2 de la Constitución y que, entre las atribuciones exclusivas de la Cámara Política, consignaba la siguiente:

"2º 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. Los acuerdos u observaciones no afectarán la responsabilidad política de los Ministros y serán contestados por escrito por el Presidente de la República o verbalmente por el Ministro que corresponda".

En la discusión del proyecto de Constitución de 1925, el tema más reiterado, prolongado y divergentemente debatido fue el relativo al ré-

gimen de gobierno. Dentro de ese tema, en el punto concerniente a la fiscalización parlamentaria nunca se logró acuerdo. (9)

Si el Presidente A. Alessandri, en efecto, al proponer la norma transcrita tuvo, aparentemente, un ánimo de transacción entre los defensores del presidencialismo y el parlamentarismo "criollos", como se los llamaba(10), lo cierto es que no fue esa consideración, sino más bien por temor o presión, que ella apareció finalmente en el texto sometido al plebiscito de 1925. (11) Pues, como bien se sabe, los representantes de tres y muy dispares partidos políticos, o sea, el Comunista, el Conservador y el Radical, sostuvieron categóricamente que el artículo 39 N° 2 era el precepto que, con el añadido de la responsabilidad política de los Ministros ante la Cámara Baja, configuraba la forma parlamentaria de gobierno, aunque depurada por la facultad que se pretendía reconocer al Jefe del Estado para disolver esa rama del Congreso. (12)

La confusión entre la Fiscalización de los Actos del Gobierno, de un lado, y la Acusación en Juicio Político, de otro, fue también a menudo señalada, pese a las numerosas ocasiones en que el Jefe del Estado trató de precisar las diferencias entre ambas. Así, por ejemplo, el Presidente Alessandri Palma afirmó ante la Comisión Consultiva:

"Se ha hablado de que era conveniente buscar un régimen intermedio entre el régimen presidencial teórico y el régimen parlamentario teórico. Pues bien, sostiene, y lo va a probar que precisamente este proyecto de Constitución contiene esa ecuación; que este proyecto de Constitución no contiene un régimen presidencial ni un régimen parlamentario; que es completamente inexacto, que se haya establecido la dictadura del Presidente de la República; que es completamente inexacto que se haya querido establecer un régimen absoluto y que se haya establecido un peligroso régimen autoritario y de fuerza. Lo único que se ha hecho es definir las atribuciones del Presidente de la República para que pueda ejercer sin tropiezos sus facultades administrativas y permitirle que administre bajo su responsabilidad con arreglo a lo que las leyes establecen, sin la intervención de los parlamentarios, o sea, sin que intervenga la política en la administración.

Este proyecto significa administración pública correcta y eficiente sin intervención de la política, sin intervención de los intereses políticos.

De manera que si el Presidente de la República o algún Ministro viola alguna de las garantías establecidas en la Constitución, si viola o deja sin cumplir alguna ley, la Cámara de Diputados juzgando los actos de esos Ministros o del Presidente de la República, y por la mayoría de sus miembros puede decir: "Ud. ha infringido la Constitución, ha atropellado o dejado sin cumplir una ley y yo declaro que ha lugar a la acusación". Y por este solo hecho el Ministro de Estado queda suspendido de su puesto.

Lo que se suprime en este proyecto de Constitución es la facultad de censurar Gabinetes. Y aquí viene una confusión lamentable entre los que sostienen el antiguo régimen parlamentario, que creen, que las garantías de libertad e independencia están vinculadas sólo a la facultad de la Cámara de Diputados para censurar a los Gabinetes y lo que quieren los sostenedores de tal régimen que es no despojarse de la posibilidad de formar parte del Gobierno, al mismo tiempo que son parlamentarios. Quieren ser Gobierno, quieren conservar la indebida y

funesta tuición del Gobierno, la intervención de la política anárquica y desorganizadora en el campo de la administración pública.

No, señores, dice, el Poder Ejecutivo debe administrar sin política y el Poder Legislativo cumple sus funciones fiscalizando y dictando leyes.

Estima que dentro del mecanismo establecido por la Constitución nueva están perfectamente garantidas las libertades públicas, no hay nada que temer por ellas, porque se puede muy bien fiscalizar por medio de la acusación". (13)

A mayor abundamiento, en la Conferencia dictada en el Salón de Honor de la Universidad de Chile, el 3 de julio de 1925, el Presidente Alessandri aseveró:

"Fiscalizar, significa analizar, examinar, exponer, criticar, poner en evidencia. Es un error censurar o derribar un Gabinete. Confundir estos dos objetivos es un error en que incurrirían los que se habituaran a ver siempre las dos cosas unidas.

La fiscalización, o sea, llamar en auxilio a la opinión pública para juzgar o condenar un acto, es de finalidades o consecuencias muy superiores al propósito estrecho, pueril y mezquino de derribar un Gabinete por pasiones o por intereses no siempre sanos y confesables". (14)

El artículo 39 N° 2 de la Carta fue, en realidad, una de las disposiciones defectuosas que con anterioridad mencioné y ello, por variadas razones.

Desde luego, no era una norma jurídica completa, tal como se entiende ésta en la Dogmática o Ciencia del Derecho Positivo(15), pues consignaba una sola consecuencia de la fiscalización pero para el efecto de excluirla, a saber, la irresponsabilidad de los Secretarios de Estado ante la Cámara Baja.

En seguida, el objeto, el propósito y el ámbito de aplicación de la disposición, tampoco eran precisos desde que la locución "Fiscalizar los actos del Gobierno" adolecía, en esos tres aspectos, de contornos ambiguos. Piénsese, por ejemplo, en las preguntas siguientes: El objeto de la fiscalización ¿era preparar la Acusación en Juicio Político o constituía una facultad absolutamente distinta y desvinculada de tal Acusación? Tocante al propósito de la fiscalización ¿era cooperar con el Gobierno al recto y eficiente ejercicio de sus atribuciones a través de una oposición elevada y constructiva o, por el contrario, llevar a cabo una acción opositora tumultuaria, anárquica, degradante o facciosa que, en la Era Portaliana, había sido ya descalificada? Por último, respecto del ámbito de aplicación de la disposición ¿versaba únicamente sobre las decisiones políticas o actos de gobierno en sentido estricto o, tal vez, se extendía a los actos administrativos de los servicios y entidades dependientes o relacionadas con el Poder Ejecutivo?

A los defectos mencionados bien podrían agregarse otros, como la falta de imperio de las Comisiones Investigadoras formadas por la Cámara de Diputados y la ausencia de procedimientos eficaces para imponer la sanción —bastante benévola por lo demás— que contempló la legislación complementaria. (16)

Para concluir, no puede olvidarse la crítica a la falta de tipificación legal de algunas de las causales de Acusación en Juicio Político, circunstancia que dejaba franqueada la posibilidad de transitar desde

la mera fiscalización a dicho Juicio. Comprometer gravemente el honor o la seguridad del Estado, infringir abiertamente la Constitución o las leyes o atropellar éstas, eran motivos de acusación al Presidente o a sus Ministros cuya concreción, evidentemente, rebasaba lo jurídico y se prestaba para llenarlos de apreciaciones valorativas o de ingredientes políticos. (17)

ANTECEDENTES EMPIRICOS

A través de la legislación complementaria, los Reglamentos de las Cámaras, las Instrucciones de las Mesas Directivas de aquellas y los dictámenes de la Contraloría General de la República, se pretendió resolver, en parte al menos, las dificultades anotadas.

Así, la ley N° 8.707, publicada en el Diario Oficial el 19 de diciembre de 1946, dispuso que el Senado y la Cámara de Diputados tendrían, cada uno, dos representantes en el Consejo de los Organismos fiscales, de administración autónoma o semifiscales. El propósito de ese cuerpo legal fue facilitar la fiscalización administrativa por el Congreso, habiéndose alcanzado a formar una nómina de 23 instituciones públicas en que 46 diputados y otro número igual de senadores, recibían remuneraciones especiales por el desempeño en tales Consejerías Parlamentarias.

En el artículo 5° de la ley N° 13.609, de 1959, reglamentado mediante el Decreto Supremo N° 6.555, del Ministerio del Interior, publicado en el Diario Oficial el 28 de enero de 1960, se impuso la obligación a todos los entes públicos de enviar a las Cámaras los antecedentes que, uno o más de sus miembros a través de las Oficinas de Informaciones respectivas, requirieran para el adecuado desempeño de su labor parlamentaria, contemplando una sanción a las autoridades rebeldes, como ya se observó.

Los artículos 84, 85, 194 y 257-259 del Reglamento de la Cámara de Diputados, regularon el proceso fiscalizador y, muy de paso, las Comisiones Investigadoras que con frecuencia esa rama del Congreso formó para tal efecto. También en el Reglamento del Senado(19), artículos 40, 41, 85 y 89 se encuentran preceptos atinentes al problema examinado, superlativamente el que prohibía a la Cámara Alta ejercer funciones fiscalizadoras.

Las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Diputados impartieron instrucciones a sus respectivas Oficinas de Informaciones, en orden de evitar excesos por parte de los parlamentarios en el ejercicio del derecho reconocido por la ley N° 13.609. (20)

A través de numerosos dictámenes, la Contraloría General de la República interpretó adecuadamente la norma del artículo 5° de la ley recién citada, velando por su cumplimiento cuando ello fue procedente. (21)

Ahora bien ¿qué resultados prácticos produjo tan copiosa legislación orientada sólo a dar eficacia a la disposición constitucional del artículo 39 N° 2, imperfecta por ese y otros motivos?

Acerca de la ley N° 8.707, duras críticas podrían dirigírsele y nada meritorio respecto de su eficacia en el cumplimiento del objetivo para el que fue dictada. Flagrante violación a los artículos 4°, 29, 30 y 39 N° 2 de la Constitución fue la consumada por ese texto legal, el cual también mereció continuo reproche porque "comprometió al Con-

greso Nacional en la misión administrativa confiada al Presidente de la República, disminuyó la independencia de los parlamentarios y muy poco se obtuvo para la eficacia de la función fiscalizadora". (22)

Es al resto de los mecanismos jurídicos aludidos que, en definitiva, interesa referirse.

He revisado la documentación completa de 80 Comisiones Investigadoras de la Cámara de Diputados, nombradas entre octubre de 1925 y agosto de 1973, con excepción del lapso 1930-1933 en que no existen antecedentes disponibles. Si se considera que el total de las Comisiones designadas en ese período fue de 600, aproximadamente, como asimismo, que a lo más 200 de ellas *funcionaron*, la muestra de 80 Comisiones objeto de mi estudio puede reputarse aceptablemente representativa del universo en cuestión. Tales Comisiones fueron escogidas al azar, pero en proporción al número total de las que funcionaron en los períodos presidenciales respectivos.

Téngase perfecta claridad, sin embargo, que la investigación se refiere exclusivamente a Comisiones Investigadoras nombradas por la Cámara Baja, constituidas en forma y que funcionaron efectivamente (23), aunque como se verá muchas de ellas culminaron su designio en simple paralización, a medio camino, por las razones que daré.

De las 80 Comisiones aludidas, en efecto, 65 no concluyeron su labor y el saldo sí lo hizo. De esas 65, en 52 oportunidades la interrupción del trabajo fue provocada, precisamente, por la falta de los antecedentes gubernativos requeridos a los efectos de la pertinente investigación, tornándose ineficaz en grado sumo, por ende, el mecanismo de la ley 13.609 y sus normas reglamentarias.

La propensión a formar Comisiones Investigadoras se agudizó en momentos de polarización política y disminuyó ostensiblemente en tiempo de cierta calma nacional. Sirvan de ilustración los guarismos siguientes:

1933-1938 :	7	Comisiones
1938-1942 :	3	"
1952-1958 :	11	"
1958-1964 :	7	"
1964-1970 :	21	"
1970-1973 :	24	"
Otros períodos :	7	"
<hr/>		
Total	80	Comisiones

Con referencia a la naturaleza de los asuntos investigados, 61 de las Comisiones examinadas se preocuparon de asuntos puramente administrativos, o sea, atinentes a decisiones, actuaciones u omisiones de servicios e instituciones públicas. De donde puede colegirse que sólo la minoría de aquellas Comisiones se preocupó de fiscalizar "Actos del Gobierno" en el genuino sentido político. Irregularidades en el Instituto Bacteriológico, alzas de precios y tarifas de bienes o servicios de uso o consumo habitual, adquisiciones de mercaderías determinadas, actuaciones de la Dirección de Informaciones del Estado, internación de taxis, anomalías cometidas en la Oficina del Pequeño Derecho de Autor, concesión de créditos por el Banco del Estado, problemas relacionados con el agua potable de Antofagasta y otros asuntos

de semejante relevancia, preocuparon generalmente a la Cámara en el ejercicio de su función fiscalizadora. Pero, sin duda, hubo también casos relevantes por su trascendencia política, especialmente durante el período de la Unidad Popular, como ocurrió, por citar algunos, con las Comisiones Investigadoras de las transacciones de acciones bancarias y su adquisición por el Estado, de la legalidad, fundamenta y procedencia de las intervenciones decretadas por el Poder Ejecutivo en predios rústicos, industrias y bancos, sobre arbitrariedades cometidas en las empresas estatizadas o intervenidas y, en fin, el célebre pronunciamiento acerca del comportamiento del Gobierno, acordado el 23 de agosto de 1973.

Cabe anotar, además, que en 58 de los casos estudiados, la fiscalización obedeció a objetivos político-contingentes, episódicos o de ánimo opositor sensacionalista, fenómeno que se observó especialmente en tiempos de comicios presidenciales o parlamentarios.

Finalmente, en 29 ocasiones las conclusiones obtenidas por las Comisiones Investigadoras, fueron un antecedente preciso invocado en las subsecuentes acusaciones en juicio político contra Ministros de Estado. Quedó así corroborado el escepticismo que, a lo largo de todo el debate de la Carta de 1925, pesó en quienes sustentaron la norma examinada como solución eficaz a la inestabilidad ministerial. Esa falta de fe no estuvo ausente, obviamente, en los detractores de aquél precepto (24). El balance, en todo caso, es desolador: entre 1861 y 1925 hubo 216 crisis totales y parciales de Gabinete, mientras que desde 1925 a 1973 fueron 200 las crisis nombradas.

CONCLUSIONES PROVISIONALES

Normas constitucionales defectuosas incrementan el conflicto en una sociedad, como la chilena, con cultura política proclive a la fractura del consenso sobre bases ideológicas. Tal fue el caso del artículo 39 N° 2 de la Carta de 1925.

Normas constitucionales defectuosas facilitan su interpretación torcida y agudizan el precario nivel de consenso entre el Gobierno y la Oposición Parlamentaria, erosionando la estabilidad institucional y dañando la eficacia en la obra de desarrollo nacional. Así sucedió con el precepto antes citado.

Normas constitucionales defectuosas, en tercer lugar, permiten la reintroducción subrepticia en el sistema institucional de prácticas políticas viciosas que las reformas, deliberadamente, buscaron erradicar. La disposición recordada es un ejemplo de cuán limitado resulta el poder del Derecho enfrentado a un carácter político renuente a sus mandatos.

Sin vacilar, afirmo que fiscalizar los actos de gobierno, en el sentido político estricto y sin mengua del régimen presidencial, es una atribución que debe ser reconocida a la Cámara de Diputados, exclusivamente, en el nuevo ordenamiento constitucional. Esa fiscalización, empero, jamás puede implicar penetración parlamentaria en la Administración Pública. Su objetivo lógico, menester es decirlo, tiene que ser únicamente ilustrar y orientar a la opinión pública en un régimen democrático-constitucional y no, por cierto, fustigar al Gobierno de turno por consideraciones ideológicas contingentes.

Para eliminar resabios parlamentaristas, cabe plantearse la conveniencia de mantener o no una norma como la del artículo 39 N° 2

de la Constitución de 1925. Nuestro criterio es contrario a la pervivencia de ese precepto, estando en favor de la fiscalización individual de los diputados e introduciendo los acuerdos, solamente, como la fase inicial de la Acusación en Juicio Político.

Imperativo deviene, asimismo, tipificar y con carácter jurídico taxativo las causales de acusación en tal juicio, laxamente previstas en la Carta citada y sin la correlativa descripción en su legislación complementaria.

En todo caso, un regimen presidencial fuerte supone, necesariamente, un Congreso igualmente vigoroso. Entre los atributos que a éste han de ser reconocidos en la nueva Constitución, sin duda, cabe incluir el más amplio acceso a la información de los parlamentarios para legislar y fiscalizar, como asimismo, tanto su inviolabilidad como fuero en los términos que la tradición chilena consagró hasta 1973.

Tribunales Administrativos obrando según procedimientos eficaces y la Contraloría General de la República ágil en la vigilancia jurídica de la Administración Pública, son otros correctivos que contribuirían a evitar que la fiscalización parlamentaria de los actos del gobierno transponga su circunscrito pero indispensable objetivo.

Estimo que no satisface los requisitos aludidos el artículo 54 del Anteproyecto de nueva Constitución, hoy sometido al dictamen del Consejo de Estado (25). Las mínimas innovaciones allí sugeridas al antiguo artículo 39 N° 2 de la Carta, provocarían mayores inconvenientes que los supuestamente destinados a ser solucionados con la enmienda. Tampoco es posible la esperanza respecto de las correspondientes ideas matrices divulgadas por el denominado "Grupo de los 24", pues se pretende por ellos abrir explícitamente el ámbito de la fiscalización imperativa a todo el sector administrativo. (26)

Por exitoso que sea el esfuerzo modelador de preceptos formales de rango constitucional y legal, próximos a lo perfecto, ello nunca será barrera suficiente para detener los embates que fluyan de una cultura política que no se funde en el consenso mínimo y fundamental en torno a la Democracia Constitucional. Ese consenso, sin embargo, fue insuficiente en el pasado, es precario en el presente y parece problemático afianzarlo en el futuro. Mientras el panorama no cambie, es inútil forjarse ilusiones de orden, justicia, libertad y progreso sobre la base de puras normas jurídicas escritas. Lo que falta es el reconocimiento de la Democracia-Constitucional como el régimen político más legítimo, pero sobre todo, internalizar los valores y procedimientos característicos de ella y ponerlos en práctica con la cualidad de permanente estilo de vida (27).

NOTAS

(1) Robert A. Dahl: "Governments and Political Oppositions" pp. 115-174, en Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, editors: *3 Handbook of Political Science. Macropolitical Theory* (Reading, Addison-Wesley, 1975); Robert A. Dahl, editor: *Political Oppositions in Western Democracies* (New Haven, Yale U. Press, fifth printing, 1970); Robert A. Dahl, editor: *Regimes and Oppositions* (New Haven, Yale U. Press, 1973); Ghita Ionescu and Isabel de Madariaga: *Opposition* (Harmondsworth, Penguin, 1972); H. B. Mayo: *An Introduction to Democratic Theory* (New York, Oxford, 1960); A. J. Milnor and M. N. Franklin: "Patterns of Opposition Behavior in Modern Legislatures" pp. 421-446, en Allan Kornberg, editor: *Legislatures in Comparative Perspective* (New York, David McKay, 1973); Giovanni Sartori: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis* (Cambridge, Cambridge U. Press, 1976).

- (2) Maurice Duverger: **Introducción a la Política** pp. 21-110 (Barcelona, Ariel, 1968); Maurice Duverger: **Sociología de la Política** pp. 104-164 (Barcelona, Ariel, 1976); Dan N. Nimmo and Charles M. Bonjean, editors: **Political Attitudes and Public Opinion** (New York, David McKay, 1972); Jean Piaget: **Estudios Sociológicos** pp. 199-233 (Barcelona, Ariel, 1977); Talcott Parsons: **Estructura y Proceso en las Sociedades Modernas** pp. 3-53, 155-177 y 190-222 (Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966); David O. Sears: "Political Socialization" pp. 93-153, en Greenstein et. al, supra nota 1, Vol. 2, **Micropolitical Theory**.
- (3) Gordon J. Di Renzo: **Personality and Politics** (New York, Anchor, 1974); D. N. Eisenstadt: **Max Weber on Charisma and Institution Building** (Chicago, Chicago U. Press, 1968); Fred I. Greenstein: "Personality and Politics" pp. 1-92, en Greenstein et. al, supra nota 1, Vol. 2, **Micropolitical Theory**; Georges Gurvitch: **Los Marcos Sociales del Conocimiento** pp. 75-103 y 213-225 (Caracas, Monte Avila, 1969); Jean Meynaud y Alain Lacelot: **Las Actitudes Políticas** (Buenos Aires, Eudeba, 1965); Lucien W. Pye: "Cultura Política" pp. 323-328, en David L. Sills, director: **3 Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales** (Madrid, Aguilar, 1974); Alain Touraine: **Introducción a la Sociología** pp. 242-284 (Barcelona, Ariel, 1978).
- (4) El texto de la ley del 24 de octubre de 1874 se encuentra reproducido en Luis Valencia Avaria, compilador: **1 Anales de la República** pp. 189-192 (Santiago, Imprenta Universitaria, 1951).
- (5) Alejandro Silva Bascuñán: **3 Tratado de Derecho Constitucional** p. 113 (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1963).
- (6) Julio Heise González: **Historia de Chile. El Período Parlamentario, 1861-1925** pp. 49-67 (Santiago, Editorial Andrés Bello, 1974); Guillermo Feliú Cruz: "Durante la República. Perfiles de la Evolución Política, Social y Constitucional" pp. 190-207, en **La Constitución de 1925 y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales** (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1951).
- (7) **2 Obras Completas de Miguel Luis Amunátegui. Discursos Parlamentarios** pp. 811-813 (Santiago, Imprenta Barcelona, 1906).
- (8) Ministerio del Interior: **Actas Oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República** p. 8 (Santiago, Imprenta Universitaria, 1925).
- (9) **Id.**, en pp. 7-8, 46, 52-65, 72-76, 193, 384-388, 401-477 y 489-499.
- (10) **Id.**, en pp. 35, 50, 57, 63, 404, 418, 424-427, 433-439, 443, 455 y 463.
- (11) **Id.**, en pp. 454-455 y 469-471. Cf., sin embargo, lo afirmado por el Presidente Alessandri en su "Manifiesto al País", el 28 de julio de 1925, reproducido en Actas, supra nota 8, en pp. 667-682. Véanse, especialmente las pp. 670-674 de la obra citada.
- (12) **Id.**, en pp. 384-387, 402-427, 453-459, 493-499, 514-515 y 644-645.
- (13) **Id.**, en pp. 443-448.
- (14) **Id.**, en p. 718.
- (15) Carlos Cossio: **La Valoración Jurídica y la Ciencia del Derecho** pp. 33-70 (Buenos Aires, Arayú, 1954); Karl Engisch: **Introducción al Pensamiento Jurídico** pp. 21-59 (Madrid, Guadarrama, 1967); Armin Kaufman: **Teoría de las Normas** pp. 3-22 y 47-50. (Buenos Aires, Depalma, 1976). Hans Kelsen: **Teoría Pura del Derecho** pp. 65-78 y 135-161 (Buenos Aires, Eudeba, 1963). J. Esser: **Principio y Norma en la Elaboración Jurisprudencial del Derecho Privado**, especialmente Capítulos II a IV (Barcelona, Bosch, 1961).
- (16) El artículo 5º de la ley Nº 13.609, publicada en el Diario Oficial el 28 de octubre de 1959, estableció que el infractor de ese precepto sería sancionado por la Contraloría General de la República, con multas de uno a treinta días de sueldo, conforme a lo previsto en el artículo 177, letra c) del DFL. Nº 338, de 1960, Estatuto Administrativo.
- (17) Luis Cousiño Mac Iver: "La responsabilidad Penal Funcionaria en la Constitución Política" pp. 39-54, en **Gabriel Amunátegui, Memoria y Homenaje** (Santiago, Universidad de Chile-Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1961); Daniel Schweitzer: **Acusación Constitucional, Regímenes de Emergencia y otros Estudios Jurídicos** pp. 69-125 (Santiago, Editorial Andrés Bello, 1972); Cf. Alejandro Silva Bascuñán: "Sentencia del Tribunal Constitucional con motivo de la Acusación del Ministro del Interior señor Tohá", **2 Estudios Jurídicos** Nº 2 (Julio 1972) pp. 258-293.
- (18) Según el texto oficial vigente al 21 de mayo de 1969.
- (19) Según el texto oficial vigente al 1º de septiembre de 1965.
- (20) Véase el **Manual del Senado** pp. 254-255 (Santiago, Editorial Universitaria, 1966) y Rolando Acuña Ramos: **La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado** pp. 309-351 (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1971).

(21) Manual, *supra* nota 20 en pp. 248-251 contiene 11 pronunciamientos del Organismo Contralor.

(22) Silva, *supra* nota 5 en p. 119.

Cabe añadir que la ley N° 14.631, publicada en el Diario Oficial el 21 de septiembre de 1961, felizmente derogó la ley N° 8.707 y todas las demás disposiciones legales que facultaban al Senado y a la Cámara de Diputados para designar representantes, fueran o no parlamentarios, como integrantes de los Consejos, organismos y, en general, de las personas jurídicas en que el Estado tenía aportes de capital o representación.

(23) El artículo 84 del Reglamento de la Cámara de Diputados exigía a las Comisiones Investigadoras constituirse en la primera sesión que celebraran, elegir de su seno a un Presidente por mayoría de votos, fijar días y horas para la realización de sesiones ordinarias y adoptar los acuerdos inherentes al desempeño de las funciones para las cuales hubieren sido creadas, después de lo cual se levantaría la sesión.

Los acuerdos adoptados u observaciones sugeridas por la Cámara en ejercicio de la atribución exclusiva que le concedía la Constitución, sólo podían tener lugar en los Incidentes de las sesiones ordinarias o cuasi ordinarias que las reemplazaren, en las especiales y en las pedidas todo conforme a lo previsto en el artículo 259 del Reglamento citado.

Se llamaba "Incidentes", precisamente, la parte de la sesión destinada al ejercicio del derecho de fiscalización o a debatir cualesquiera otros asuntos de interés público, según lo establecía el artículo 194 de dicho Reglamento.

Consúltese Ingrid Ahumada Muñoz: *Las Comisiones Parlamentarias en Chile y otros países* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1967) e Iván Auger Labarca: "Las Resoluciones o acuerdos parlamentarios" pp. 106-114, *Revista de Derecho Público* N°s 5-6 (Julio-Diciembre de 1966).

(24) Actas, *supra* nota 8 en pp. 384, 410, 420, 426 y 430.

(25) El citado artículo 54 dispone que es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados:

"1) 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 solo hecho de entregar su respuesta.

Cualquier diputado podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno, siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara".

Sobre el origen, sentido y alcance de la proposición transcrita consúltese las fuentes siguientes: Informe entregado el 16 de agosto de 1978 por el Presidente de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política al Presidente de la República pp. 209-211 (Santiago, mimeo, 1978) y las *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*, sesiones 341a. y 353a., celebradas el 22 de marzo y el 19 de abril de 1978, respectivamente.

(26) En el Informe del Grupo de los 24, publicado en la Revista *Hoy* N° 117 (17-23 de octubre de 1979), se sostiene la necesidad de aumentar las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, "en el sentido de que no se refieren sólo a los actos de gobierno, sino también a los de administración; que sea obligatorio que el Presidente o los Ministros den respuesta a los acuerdos de la Cámara; que sea obligatoria la asistencia de los Ministros a las sesiones en que la Cámara ejerza las facultades fiscalizadoras, y que se faculte a la Cámara para nombrar Comisiones Investigadoras".

(27) Georges Burdeau: *La Democracia. Ensayo Sintético* (Barcelona Ariel, 1960); Carl J. Friedrich: *La Democracia como Forma Política y como Forma de Vida* (Madrid, Tecnos, 1966); Giovanni Sartori: *Aspectos de la Democracia* (México D.F., Limusa-Wiley, 1965).