

# ¿GALGOS O PODENCOS? LOS AVATARES DE LA INFORMACIÓN DEBIDA AL CONGRESO NACIONAL

*Much ado about nothing? The Executive and the information due to Congress*

Hernán AMPUERO VILLAGRÁN<sup>1</sup>  
*Instituto de Ciencia Política*  
*Pontificia Universidad Católica de Chile*  
*Santiago, Chile*  
✉ [hampuerov@gmail.com](mailto:hampuerov@gmail.com)

Vol. IX, N° 15, 2011, 127-138  
Fecha de recepción: 22 de julio de 2011  
Fecha de aceptación: 2 de noviembre de 2011  
Fecha versión final: 1 de diciembre de 2011

RESUMEN: Por más de 80 años, desde 1925, se desarrolló un extenso debate en Chile sobre la naturaleza y los efectos de la obligación que tendría el poder ejecutivo para entregar información al Congreso, en particular a la Cámara de Diputados, institución que posee la facultad exclusiva de fiscalizar al ejecutivo. El debate parlamentario sobre una nueva ley intentó despejar de una vez todas las dudas, solo para abrir nuevos ángulos del problema y nuevos debates. En un régimen presidencial fuerte, como el chileno, los resultados esta vez podrían concluir con un ejecutivo más fuerte que antes.

---

<sup>1</sup> Sociólogo; B. A. en Gobierno, máster en Sociología (Essex); periodista, editor, BBC (Londres), 1982-90; jefe de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, 1991-2009; residente en visita para investigación, Instituto para el Estudio de las Américas, Universidad de Londres, 2004; profesor adjunto en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

*Palabras clave:* relación ejecutivo-Congreso, fiscalización del ejecutivo, Ley 19.819 Orgánica Constitucional del Congreso, función parlamentaria, Ley de Transparencia

ABSTRACT: Since 1925 and for over eighty years now, analysts and politicians in Chile have engaged in vigorous debate over the nature and effects of the Government's obligation in providing information to Congress—in particular to the Chamber of Deputies—the latter being constitutionally empowered to oversee the Executive. Recent parliamentary sessions on a new bill had intended to finish off the long-standing debate but apparently had the opposite effect of opening up fresh arguments. In a strong presidential system like the one in Chile, the outcome could actually make the Executive even stronger.

*Keywords:* executive-congress relation, executive oversight, organic congressional constitutional law n° 19.819, parliamentary function, transparency law

*“Son galgos, te digo... Digo que podencos.”*

En la fábula de Iriarte, dos conejos discuten si los perros que los persiguen son galgos o podencos. Sabemos cómo terminó el debate: con los dos conejos víctimas de sus perseguidores, distraídos en una disputa que no llegó a discernir sus dudas. En el Congreso, durante más de 80 años se produjo una situación parecida: *que la información que se solicita al ejecutivo es fiscalización*, decían algunos, *que no lo es*, decían otros, agregando cuán necesaria es esta para el trabajo parlamentario. El debate pareció terminar en 2010, en el último tramo de las modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso—en efecto en la Comisión Mixta—, cuando se restringió severamente la facultad que hasta entonces tenían diputados y senadores para exigir y obtener información y antecedentes del ejecutivo. Este artículo intenta trazar el curso del debate, para concluir que en un régimen presidencial como el chileno, quizás valga la pena, para fortalecer la democracia, que el Congreso resuelva definitivamente si se trata de galgos o podencos.

Durante casi cinco años se debatió la Ley n° 20.447 del 3 de julio de 2010, con el fin de introducir, en su Ley Orgánica, las adecuaciones necesarias para adaptarla a las enmiendas constitucionales de la Ley n° 20.050. Entre las disposiciones de la Ley n° 20.447 están aquellas que modifican los recursos y mecanismos que hacen posible que el Congreso Nacional pueda exigir a la administración del Estado la información y los antecedentes necesarios para cumplir apropiadamente sus funciones. Además está argumentar que un Congreso sin facultades suficientes para obtener y sin capacidad para procesar la información necesaria para llevar a

cabo sus cometidos constitucionales, resultará debilitado frente al poder ejecutivo, sobre todo en un régimen presidencial como el nuestro.

Las nuevas normas tuvieron como propósito, entre otras materias relevantes, resolver ciertas discrepancias de larga data referidas a la naturaleza, los objetivos y alcances de la información parlamentaria. Las opiniones que siguen intentan enumerar los antecedentes más sobresalientes del problema, descifrar los componentes de las discrepancias y concluir que las últimas enmiendas disminuirían notoriamente la capacidad del Congreso y, en particular, las de la Cámara de Diputados, para informarse y cumplir con sus funciones. De ser cierto esto último, quizás esta reconstrucción histórica de los antecedentes pueda contribuir a recuperarla.

### La obligación de informar al Congreso: la Ley n° 13.609

Para cumplir con sus funciones, el Congreso Nacional requiere información suficiente, veraz y oportuna. Con el fin de satisfacer esta necesidad la Ley n° 13.609 del 29 de octubre de 1959 y su reglamento,<sup>2</sup> facultaron *tanto al Senado como a la Cámara de Diputados*, en ese entonces a través de sus Oficinas de Informaciones, para solicitar a los organismos de la administración del Estado los datos y antecedentes que estimaran pertinentes. Cabe mencionar que dentro del concepto “administración del Estado” la referida ley y su reglamento incluían expresamente a las empresas del Estado.<sup>3</sup> La misma ley estableció que una vez requerida la información esta tenía que proporcionarse, so pena de una sanción que debía aplicar la Contraloría General de la República al jefe de servicio renuente a entregarla.

La Ley n° 13.609 y sus artículos 5° y 6°, que imponían la obligación mencionada y la sanción por su incumplimiento, motivaron en esa época un agitado debate por cuanto se argumentaba que dichas solicitudes constituían un acto de *fiscalización*, es decir una facultad que la Constitución de 1925, como la actual, reservaba exclusivamente a la Cámara Baja.<sup>4</sup> El debate amainó y perdió fuerza, quizás porque las peticiones de antecedentes de diputados y senadores tuvieron, en el hecho, variados fines, desde la petición de datos para resolver problemas de los distritos, principalmente de sus electores u organizaciones locales, hasta “para mejor legislar”, o el interés disminuyó porque era imposible establecer, a priori, en qué momento y condiciones un requerimiento de información pasaría a constituir un acto de fiscalización, salvo cuando a posteriori dicha información

<sup>2</sup> Decreto n° 6.555 del 17 de diciembre de 1959.

<sup>3</sup> Para conocer los antecedentes históricos de la información parlamentaria que habrían originado la promulgación de la Ley n° 13.609 ver, de Alejandro Silva Bascuñán, *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo VI Congreso Nacional, Editorial Jurídica de Chile, 2002, pp. 102-104; y de Gutenberg Martínez Ocamica, *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras. Análisis y propuestas*, Editorial Jurídica de Chile, octubre 1998, p. 40, oportunidades en las que se señalan, como precursoras, las leyes que crearon las Consejerías Parlamentarias y su posterior derogación (leyes n° 8.707 de 1945 y n° 14.631 de 1961, respectivamente).

<sup>4</sup> Sobre los problemas iniciales de la Ley n° 13.609, que creó además la Oficina de Informaciones del Senado ver de Tomás Pablo Elorza, *El Congreso Nacional desde su presidencia*, Editorial Andrés Bello, 1971, pp. 34 y 35.

se invocase al hacer uso de un mecanismo explícito para hacerla efectiva, en esos años una Comisión Investigadora o una acusación constitucional en la Cámara de Diputados. Como curiosidad vale la pena mencionar que el Decreto Ley n° 92 de la Junta Militar del 24 de octubre de 1973, ordenó el estricto cumplimiento de la Ley n° 13.609, indudablemente sin propósitos fiscalizadores, ya que el ejecutivo y el legislativo solían compartir las mismas oficinas.

## La Ley Orgánica del Congreso y la información parlamentaria<sup>5</sup>

El problema sobre la naturaleza de la información parlamentaria y las fuentes para obtenerla volvió a surgir cuando se confrontaron las facultades de fiscalización de la Cámara de Diputados contenidas en la Constitución de 1980 con las disposiciones de la Ley n° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso de marzo de 1990 la que, en sus artículos 9° y 10, prácticamente reproducía las normas de los artículos 5° y 6° de la Ley n° 13.609, ya citados. En efecto, la Constitución de 1980 reafirmó la fiscalización de los actos del Gobierno como una facultad exclusiva de la Cámara y al mismo tiempo definió, en el n° 1 de su artículo 48 (hoy 52), los mecanismos para hacerla efectiva: la adopción de acuerdos, la formulación de observaciones, la constitución de comisiones investigadoras, las citaciones a los ministros,<sup>6</sup> la acusación constitucional y *la solicitud de determinados antecedentes al Gobierno*, todas ellas proposiciones que requieren, para hacerse efectivas, un quórum determinado, es decir, una aprobación colegiada; luego, la fiscalización no constituye un acto individual, por mucho que así se presente en los medios, *sino colegiado y exclusivo de la Cámara de Diputados*, como lo manifestó en su oportunidad el entonces presidente de la Cámara, Gutenberg Martínez:

*El segundo requisito de la fiscalización es que la ejerce la Cámara como cuerpo colegiado. Es decir, el sujeto fiscalizador no es uno o más diputados individualmente considerados ni los órganos, comisiones o comités, sino la Cámara como cuerpo colegiado.*<sup>7</sup>

Es importante recordar que esta opinión es compartida por la mayoría de los tratadistas, entre ellos el profesor Alejandro Silva Bascañán: “La facultad fiscalizadora compete a la Cámara como órgano, integrado por los Diputados, pero carecen de ella cada uno o una mera pluralidad de sus integrantes”.<sup>8</sup>

Los artículos 9° y 10 de la Ley Orgánica del Congreso n° 18.918 establecieron, sin embargo, la facultad de que *cualquier senador o diputado* podía solicitar

<sup>5</sup> Sobre información parlamentaria ver de Hernán Ampuero “¿Cuánta información necesita un diputado? La gestión de la información en la Cámara de Diputados”, en *Revista Enfoques*, Universidad Central, n° 4, 2005.

<sup>6</sup> Las comisiones investigadoras y las interpelaciones a los ministros tuvieron reconocimiento constitucional en las enmiendas introducidas por la Ley n° 20.050 de 2005.

<sup>7</sup> Ver Gutenberg Martínez Ocamica óp. cit., pp. 45 y 46.

<sup>8</sup> Ver Alejandro Silva Bascañán, óp. cit., p. 106.

informes y antecedentes específicos a la administración del Estado, advirtiendo, asimismo, que esta facultad lo era *sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones constitucionales sobre fiscalización*, advertencia que no mereció objeciones del Tribunal Constitucional de la época.<sup>9</sup> Luego, las solicitudes de datos que se formularan sobre la base de la Ley Orgánica no podrían interpretarse como actos de fiscalización, pues no se requiere para ellas, como lo manda la Constitución para estos actos, un acuerdo colegiado; no se dirigen al presidente de la república ni se exige, salvo que la información sea secreta o reservada, que se respondan a través de los ministros; no importan un juicio de valor ni persiguen responsabilidades políticas y la sanción por la ausencia de respuesta no implicaba una responsabilidad ministerial sino, en términos más modestos, una multa al funcionario que, teniendo la información o los antecedentes específicos pedidos, se negara a entregarlos. Difícil sería, siguiendo estos argumentos, confundir una *sanción política*, iniciada necesariamente por la Cámara de Diputados y eventualmente resuelta por el Senado, con lo que hasta ahora constituía una *sanción administrativa* impuesta por la Contraloría General de la República.

## La información al Congreso y la Ley n° 20.447: opiniones divergentes

El problema sobre la naturaleza y los objetivos de la información requerida en virtud de los artículos mencionados de la Ley Orgánica del Congreso no se resolvió durante la tramitación de la nueva ley. El ejecutivo insistió en su convicción de que dichas solicitudes constituían un acto de fiscalización y así lo manifestó el ministro Viera-Gallo al consignar el informe de la Comisión Mixta que, a juicio del personero: “Estas peticiones de antecedentes son para fiscalizar la actuación del Gobierno. Agregó que comprendía que esta no era la interpretación que posiblemente reflejaba la voluntad de esta Comisión Mixta”, opinión que el mismo secretario de Estado había adelantado en una sesión previa al expresar que el Senado, al hacer uso de esta facultad, “en la práctica, algunas veces, mediante dichas solicitudes de informes y antecedentes [...] también fiscaliza la labor del Gobierno”.<sup>10</sup> Como se verá más adelante, definir cuáles son aquellas “*algunas veces*” es crucial para determinar la naturaleza de estas solicitudes, por qué o para qué se formulan y, aún más importante, quién eventualmente tendría la facultad de resolver cuál solicitud sería fiscalizadora y cuál no: *durante 20 años la Contraloría General de la República estimó que dichas solicitudes no lo eran*, razón por la cual las municipalidades —que no podrían ser fiscalizadas por la Cámara—, se vieron, a instancias del organismo contralor, en la obligación de responderlas.

<sup>9</sup> Ver sentencia rol 91 del Tribunal Constitucional del 19 de enero de 1990, en línea en el sitio web del Tribunal: <<http://www.tribunalconstitucional.cl>>

<sup>10</sup> Informe de la Comisión Mixta, Historia de la ley, recopilación de la Biblioteca del Congreso Nacional, pp. 99 y 102, respectivamente.

Las opiniones divergentes con las del ejecutivo se fundaron en el hecho de que la información que se requería y proporcionaba lo era para satisfacer necesidades implícitas en la función legislativa o aquellas propias de la función de representación o las relacionadas con la actividad política, constitutivas estas últimas de lo que se ha llamado *función parlamentaria*.<sup>11</sup> La práctica de los últimos 20 años demuestra, además, que no hay indicios ciertos de que las peticiones de información de senadores y diputados, ya sea fundadas en el artículo 9º de la Ley Orgánica o formuladas en sala durante la hora de incidentes, hubieren concluido en una acción fiscalizadora de aquellas establecidas en la Constitución Política. Tampoco existen registros de que la información y los antecedentes que han requerido del ejecutivo en la Comisión Mixta Permanente de Presupuestos se hayan originado en sus siete años de funcionamiento.<sup>12</sup> Aun si las solicitudes hubieran generado suficientes datos para iniciar un acto de fiscalización —*colegiado, este último, como lo manda la Constitución*— la calificación de tal solo hubiera cabido a posteriori.

Es necesario mencionar que las discrepancias que aquí se han citado respecto de la información parlamentaria fueron objeto de un debate previo en el curso de la tramitación de la Ley n° 19.875 del 28 de mayo de 2003, que confirió el carácter de permanente a la Comisión Mixta de Presupuestos, el resultado, en efecto, de un acuerdo político transversal suscrito el 30 de enero de 2003 sobre modernización del Estado, la transparencia y la promoción del desarrollo. Es interesante seguir, durante la discusión de esta ley en el Senado, las opiniones antagónicas del entonces ministro Huenchumilla, que había sido diputado y las del entonces senador Viera-Gallo, que también lo había sido, respecto de la naturaleza de la información parlamentaria. Ambos fueron, además, titulares de la misma cartera, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

## ¿Problema semántico, constitucional o político?

Si la información que requiere el Congreso del ejecutivo es necesaria y con objetivos diversos, parecería razonable, en consecuencia, no limitar y juzgar las solicitudes por sus supuestos fines —a veces indefinidos en sus orígenes—, sino más bien por sus resultados,<sup>13</sup> y son quizás dichos resultados los que expliquen la afirmación del ministro Viera-Gallo cuando expresó, al debatirse la redacción del artículo 9º

<sup>11</sup> Ver informe de la Comisión Mixta, Historia de la Ley n° 20.447, óp. cit. p. 687 y ss., oportunidad en la que se discutieron las asignaciones de senadores y diputados y lo que constituiría la función parlamentaria, en particular los argumentos de los senadores Espina y Novoa, así como la redacción final del inciso segundo del artículo 66 de la misma ley la que, por una unanimidad de la comisión, concluyó consagrándola.

<sup>12</sup> A pesar de que la Comisión Mixta Permanente de Presupuestos solicita y recibe gran cantidad de información del ejecutivo para cumplir con su cometido, el Tribunal Constitucional consideró, en aquella época, que esta información y estos antecedentes no constituyen fiscalización. Ver sentencia rol 372 del 24 de abril de 2003, en línea en el sitio web del tribunal.

<sup>13</sup> En cualquier acción humana, y en especial en política, pedir y contar con información no significa necesariamente que se emprenda una acción determinada. Por el contrario, aquella información conseguida puede aconsejar no emprenderla. En este debate es posible razonar, aunque para

propuesta por el ejecutivo: “Que la norma que se propone [...] solo restringe la petición de antecedentes pero no el ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados”.<sup>14</sup> Si la petición de información y antecedentes no son parte del ejercicio de las facultades fiscalizadoras ¿por qué restringirlas como si lo fueran?

La respuesta a la discrepancia reside, al parecer, no en que se asigne a dicha información parlamentaria fines y significados distintos, *sino al efecto que tiene en términos políticos*. Durante la discusión de la Ley n° 19.875, ya citada, que otorgó el carácter de permanente a la Comisión Mixta de Presupuestos, el entonces senador Viera-Gallo manifestó su preocupación por el uso que podría darse a los requerimientos de información parlamentaria en virtud de la Ley Orgánica del Congreso, al decir que:

*En períodos de turbulencia, de conflicto social, de malquerencia entre el Gobierno y el Parlamento, ¿qué ocurriría si, a través de un método diferente del que consagra la Carta Fundamental, el Congreso Nacional fiscalizara constantemente al ejecutivo, a cada uno de los servicios involucrados y citara a las autoridades respectivas? Y, por cierto, eso no lo haría con afán académico; porque imagino que después los señores senadores y diputados tomarían acuerdos sobre el particular y los darían a conocer a la opinión pública señalando, por ejemplo: “Este ministro no cumple con el presupuesto. Se salta tal cosa. Pasa los ítems de un lado a otro. No se atiende a la normativa pertinente”. Eso no está previsto en la Constitución de 1980, salvo en lo que respecta a las atribuciones exclusivas otorgadas a la Cámara de Diputados.*<sup>15</sup>

Es probable que un número indeterminado de solicitudes de información hubiere servido para los fines aludidos, afortunadamente en ausencia de turbulencias políticas o sociales, pero al aceptar que no se trata, al debatirlas, de dilucidar un acertijo semántico o una intrincada interpretación constitucional *sino un problema político* se cambian, con ello, los términos de referencia del debate.

Es imposible hacer que senadores y diputados, con o sin la facultad de requerir información, se abstengan de emitir opiniones y criticar los actos del ejecutivo: lo hacen todos los días, de oposición y de Gobierno, disciplinados o díscolos, a través de los medios de comunicación, que es lo más común, o en la hora de incidentes<sup>16</sup> y podrían seguir haciéndolo —aún si la Ley Orgánica del Congreso hiciera ahora menos eficaz la solicitud de antecedentes—, recurriendo a la Ley n° 20.285

---

algunos sea improbable, que en ocasiones la información solicitada fue insuficiente, dudosa o incluso contraria a entablar una acción fiscalizadora, situación que ningún parlamentario hubiera revelado.

<sup>14</sup> Ver el informe de la Comisión Mixta, Historia de la ley, óp. cit., pp. 584 y 585.

<sup>15</sup> Ver diario de sesiones del Senado, ses. 36ª de 26 de marzo de 2003, p. 19.

<sup>16</sup> Ha habido opiniones en el sentido de que sería aconsejable eliminar las horas de incidentes, lo que evitaría la proliferación de solicitudes de información y peticiones al ejecutivo, por los problemas que estas conllevan, como asimismo el llamado “síndrome de la sala vacía” que ocurre durante su transcurso. La sabiduría popular chilena asimilaría esta solución a la venta del sillón de don Otto.

de Acceso a la Información Pública, como se sugiere incluso en la sentencia del Tribunal Constitucional, con significados y consecuencias que quizás sería necesario examinar:<sup>17</sup> es un extraordinario avance que, en aras de la transparencia y en resguardo de los derechos de los ciudadanos, se les haya entregado a estos —con plazos y sanciones al infractor de la ley—, el derecho a indagar sobre los actos del Gobierno, pero contradictorio que las modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso hayan privado a senadores y diputados a hacer lo mismo en representación de quienes los eligen.

Cabe agregar a lo anterior que con el retorno a la democracia en 1990 el Congreso se encontró desprovisto de numerosas atribuciones que ya en 1973 eran propias de un régimen presidencial. Además de las limitaciones para iniciar legislación, las inhabilidades constitucionales restringen, asimismo, la posibilidad de un papel activo en la resolución de los conflictos que pueden afectar a los ciudadanos; en el hecho, las encuestas señalan que la gente percibe, acertadamente, que el Gobierno y los municipios tienen mayor capacidad ejecutiva y de resolución de sus problemas que el propio Congreso.<sup>18</sup> No es extraño, por lo tanto, en circunstancias propias de un régimen presidencial exacerbado, que los parlamentarios —en especial los diputados—, *de Gobierno y de oposición*, hubieran comenzado a asumir el papel de inquisidores de los problemas, conflictos y reclamos de los ciudadanos —de *motu proprio* o a petición de su electorado—, rol que se ha exaltado y fortalecido a través de los medios, en especial de la televisión.<sup>19</sup> De este modo, es efectivo que un porcentaje de las solicitudes que se cursan al ejecutivo requiere información sobre los planes y proyectos del Gobierno o de los servicios del Estado, consultando sobre su ejecución con relación al distrito o circunscripción electoral del parlamentario, por cierto para resolver problemas locales y es probable que para asegurar una reelección, pero dudosamente para fundar una acusación constitucional.

Es necesario señalar, además, que la función parlamentaria, como se citó en el curso del debate de la Ley n° 20.447, es muy distinta a lo que fue hasta 1973. A ello han contribuido los avances tecnológicos, la transformación en los medios y en el papel que juega la prensa, la participación frecuente de los parlamentarios en foros y debates públicos, en las relaciones internacionales y en el debate de los tratados, lo que obliga al Congreso a una comunicación asidua con la ciudadanía y a senadores y diputados a una actualización constante de datos y conocimientos. Si bien es cierto que se ha hecho un esfuerzo significativo para proveer al Congreso de recursos de información y asesoría, un volumen importante de los antecedentes que se requiere para cumplir con las tareas citadas es, en el hecho, información

<sup>17</sup> Ver Historia de la ley, *óp. cit.*, pp. 992 y 993.

<sup>18</sup> Ver *Encuesta nacional Bicentenario. 2008*, Universidad Católica y Adimark, cuadro 15, sección Chile municipal, en la que los encuestados asignan en un 38%, 20% y 3%, la capacidad para resolver problemas de la ciudadanía al municipio, Gobierno y parlamentarios, respectivamente.

<sup>19</sup> Sobre el papel de los medios y la prensa en su relación con el Congreso y en especial con la Cámara de Diputados ver de Hernán Ampuero, *Camera obscura*, informe 780, 20 de enero de 2010, en línea en <asuntospublicos.ced.cl>

que genera y posee el ejecutivo. Limitar los recursos del Congreso para obtener referencia oficial, oportuna y fidedigna del Gobierno con los fines mencionados lo afectaría, sin duda, en una de sus funciones primordiales.

## Tribunal Constitucional: el remanente de la facultad del Congreso para requerir información

El Tribunal Constitucional resolvió, en primer término, un problema aparentemente formal: el texto del proyecto de la Comisión Mixta, aprobado por el Congreso y remitido al ejecutivo mantuvo, en el inciso primero del artículo 9º, la facultad de solicitar informes y antecedentes e incorporó, como inciso segundo del mismo, la forma de solicitarlos cuando fuesen secretos o reservados. El inciso tercero que le sigue, establecía la forma en que dichos antecedentes secretos o reservados debían entregarse, en el hecho, por un ministro en sesión de comisión o en la sala y en sesión secreta. Durante la discusión del veto del ejecutivo, este propuso —por razones que el informe no consigna—, la eliminación del inciso segundo citado, sugerencia que, al ser aprobada por la unanimidad, *hizo que todas las solicitudes de información del Congreso, fueran o no secretas o reservadas, debieran ser respondidas como si lo fueran.*<sup>20</sup> El tribunal, quizás en prevención de futuros recursos, salvó graciosamente la situación al estimar que el siguiente inciso tercero sobreviviente era constitucional “*en el entendido que los informes y antecedentes a que alude son aquellos que sean declarados secretos o reservados por una Ley de Quórum Calificado en conformidad a lo que dispone el artículo 8º, inciso segundo, de la Carta Fundamental.*”<sup>21</sup>

Otras resoluciones fueron tanto o más significativas. En efecto, el tribunal declaró inconstitucional el inciso final del artículo 9º, que expresaba que en ningún caso las solicitudes de informes importarían el ejercicio de facultades fiscalizadoras, ello:

*En razón de que del propio tenor de la norma transcrita se desprende, de acuerdo a lo antes expresado, que dicho precepto contraviene la Carta Fundamental, en atención a que, como ha quedado señalado, las peticiones de informes y antecedentes implican ejercicio de la función de fiscalización y, en tal caso, deben ceñirse a las formas y al procedimiento contemplados en el artículo 52, n° 1) de la Constitución, que le confiere esta facultad, como atribución exclusiva, a la Cámara de Diputados.*

<sup>20</sup> El error probablemente se debió a la premura por aprobar la ley durante el trámite de Comisión Mixta, criticada por algunos parlamentarios durante su debate, lo que se expresó en las urgencias solicitadas por el ejecutivo: de 73 solicitudes de urgencia, suma y simple, 62 se formularon durante el debate en la Comisión Mixta.

<sup>21</sup> Sentencia rol 1.602 del Tribunal Constitucional, Historia de la ley, óp. cit., considerando trigésimo, p. 980.

Pero esto dejó incólume, sin embargo, el inciso primero que permite dichas peticiones y, como se verá en seguida, en condiciones tales que este pasa a ser, en la Ley Orgánica, una mera reiteración de la disposición constitucional.<sup>22</sup>

Finalmente, una circunstancia adicional concluyó, restando eficacia al nuevo artículo 9° de la Ley Orgánica: la declaración de inconstitucionalidad pronunciada respecto de las eventuales sanciones ante el incumplimiento de una petición de información; así, sin plazos y sin castigo, como había sucedido desde 1959, las solicitudes que formulen senadores y diputados pasan a ser ahora bastante menos eficaces que las que podría formular cualquier ciudadano en virtud de la Ley de Acceso a la Información Pública citada.<sup>23</sup>

## Lo que queda del día

¿Debe entenderse, en consecuencia, que la facultad del Congreso de pedir información y antecedentes al poder ejecutivo ha sobrevivido o se ha transformado en un apéndice superfluo? De lo anterior puede colegirse que ahora *todas* las solicitudes de información y antecedentes deberían tener su origen en la Cámara de Diputados y atenerse a las formalidades constitucionales, es decir, deberían ser el resultado de un acto colegiado y cumplir con los quórums que correspondan. Es también posible inferir que quienes formulen tales solicitudes no solo deben ser individualizados debidamente<sup>24</sup> sino que, en virtud del razonamiento anterior, deben también asegurarse que cuentan con los votos necesarios: un tercio de los parlamentarios presentes.<sup>25</sup> Es contradictoria e inexplicable, por lo anterior, la sobrevivencia no cuestionada del párrafo final del mismo inciso primero del artículo 9°, que permitiría a los parlamentarios eludir los requisitos constitucionales al solicitar información y antecedentes sin que la sala o las comisiones estén sesionando, en solitario y por secretaría.

<sup>22</sup> Existe, además, otra incongruencia aparente. Como se vio en una nota anterior, el Tribunal Constitucional no tuvo reparos respecto de la información y los antecedentes que solicita y recibe del ejecutivo la Comisión Mixta Permanente de Presupuestos, probablemente, porque en el inciso final del artículo único de la Ley n° 19.875, expresa que: “En caso alguno esta tarea podrá implicar [...] realizar actos de fiscalización”; sin embargo, cuando se incluye en forma expresa idéntica prevención en el artículo 9° que nos ocupa, ella es declarada inconstitucional por cuanto, esta vez, la solicitud de información sí constituiría fiscalización. ¿Qué distingue una información de la otra?

<sup>23</sup> Las sanciones existen en la nueva ley, pero solamente respecto de los requerimientos de información a las empresas del Estado en las condiciones que el artículo 9° indica y respecto de las solicitudes de las comisiones investigadoras, donde ya dichos requerimientos constituyen, sin duda, fiscalización.

<sup>24</sup> Es curiosa la insistencia en la “individualización debida” de los parlamentarios, cuando en los boletines o diarios de sesiones y en las actas de las comisiones se registra, debidamente, todo lo que en ellas ocurre, la asistencia, los acuerdos que se proponen, la identificación de sus proponentes y las votaciones con que se adoptan.

<sup>25</sup> Si dichas peticiones se formularan en la hora de incidentes, generalmente de escasa asistencia, el diputado interesado debería asegurarse la presencia y los votos necesarios de quienes lo apoyen.

¿Cuál sería la situación ahora si la Comisión Mixta Permanente de Presupuestos requiriera información sobre materias presupuestarias, toda vez que dicha solicitud podría implicar un acto fiscalizador que debería atenerse a los requisitos constitucionales? Del mismo modo, ¿qué sucedería si el Congreso decidiera, como ya lo ha hecho la Cámara de Diputados, contar con un sistema que evalúe la eficacia de las leyes con el fin de actualizarlas o enmendarlas si no cumplen con sus propósitos originales? ¿Podrían los requerimientos de antecedentes al Gobierno para dicho fin interpretarse como un acto fiscalizador, más aún si la información que se solicita implica revisar si los reglamentos que acompañan a las leyes —producto de la potestad exclusiva del ejecutivo—, son congruentes con sus objetivos y resultados?<sup>26</sup>

¿Qué sucedería si un diputado, en virtud de la Ley de Transparencia, solicitara información a un órgano de la administración del Estado? ¿Podría imputársele un afán fiscalizador y exigir que su solicitud se formule en la sala y que cuente con un tercio de los votos favorables? ¿O quizás conminarlo a que confiese el propósito de su consulta para evaluar si se le contesta o no?

¿Podrían las cámaras ofrecer a diputados y senadores un sistema por el cual, debidamente autorizados por ellos, requiriera en su nombre información a la administración del Estado en virtud de la Ley de Transparencia, hiciera un seguimiento de tales solicitudes, notificara sobre su cumplimiento y exigiera respuestas?

Contestar a la pregunta que ha sobrevivido durante más de 80 años sigue siendo difícil, toda vez que más que un problema jurídico-constitucional resulta ser un problema político. A comienzos de año el senador Alejandro Navarro hizo pública cierta información no desde la tribuna del Senado o por medio de la Cámara de Diputados, sino a través de la prensa; al parecer no la obtuvo en virtud de la Ley Orgánica del Congreso ni gracias a la Ley de Transparencia; no solicitó un acuerdo del Senado, ni pidió la constitución de una Comisión Investigadora en la Cámara de Diputados, sin embargo causó la caída de una intendenta y de una ministra, cuyas renunciaciones forzadas evitaron un juicio político.<sup>27</sup>

\* \* \*

Ya en 1998, cuando se debatían varias modificaciones reglamentarias, una moción suscrita por el presidente de la Cámara, Gutenberg Martínez, aludía a la necesidad de “clarificar la normativa jurídica vigente” en cuanto a fiscalización; a “reordenar lógicamente la adopción de acuerdos, observaciones y solicitudes” formulados en virtud de la norma constitucional sobre fiscalización e invitaba a reparar la

<sup>26</sup> En un seminario organizado por la Oficina de Informaciones de la Cámara en 1996, Genaro Arriagada, entonces ministro secretario general de la Presidencia, al referirse a la complejidad de la potestad reglamentaria del ejecutivo, expresó que: “Muchas veces uno se siente tentado a venir a discutir el reglamento con los que participaron en la redacción de la ley” por cuanto dicha complejidad “hace que el ejecutivo quede en una situación de mucha liberalidad y responsabilidad” ver, al efecto, seminario La eficacia de la ley, Oficina de Informaciones, Cámara de Diputados, 18 de enero de 1996, p. 85.

<sup>27</sup> Afortunadamente, la denuncia del senador Navarro se hizo en ausencia de turbulencias sociales o políticas.

duplicidad que afectaba a las solicitudes “que han generado una pérdida del control funcionario de los oficios requirentes y la información remitida”.<sup>28</sup> Como se ha sugerido, la Ley n° 20.447, en un afán que aparentemente pretendía clarificar el problema, ha disminuido las facultades del Congreso y, en particular, las de la Cámara de Diputados, para tener acceso a los antecedentes que necesita del ejecutivo con el fin de llevar a cabo sus funciones. Instalada la alternancia, es quizás responsabilidad de quienes defendieron las antiguas facultades de la Ley Orgánica durante 20 años mientras fueron oposición y de quienes la constituyen ahora, revisarlas, redefinirlas y adecuar los mecanismos legales, reglamentarios y administrativos para asegurar la información del ejecutivo al Congreso como esencial para preservar la opinión, la crítica y el debate parlamentario en un régimen presidencial como el nuestro.

## Post scriptum

Durante la tramitación del proyecto de ley, de origen en una moción, que establece normas para fortalecer el trabajo parlamentario (boletín 7127-07), se introdujeron disposiciones tendientes a reparar la situación aludida en el texto precedente en lo que afecta a las solicitudes de información formuladas por diputados y senadores. Aprobado por la Cámara de Diputados, el proyecto se encuentra ahora en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado desde el 22 de marzo de este año.

## Bibliografía

- AMPUERO VILLAGRÁN, Hernán (2005). “¿Cuánta información necesita un diputado?”. *La gestión de la información en la Cámara de Diputados*, Revista Enfoques n° 4, Universidad Central, Chile.
- \_\_\_\_ (2010). *Camera obscura*, Asuntos Públicos CED., informe n° 78, 20 de enero, en línea en <<http://www.asuntospublicos.ced.cl>>
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2011). Historia de la ley, Chile, en línea en <<http://www.bcn.cl>>, consultada el 14 de julio de 2011.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE, Oficina de Informaciones (1996). *Seminario sobre la eficacia de la ley*, versión taquigráfica, 18 de enero.
- MARTÍNEZ OCAMICA, Gutenberg (1998). *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras. Análisis y propuestas*, octubre: Editorial Jurídica de Chile.
- PABLO ELORZA, Tomás (1971). *El Congreso Nacional desde su presidencia*: Editorial Andrés Bello.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE y ADIMARK (2008). *Encuesta nacional Bicentenario*.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (2002). *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo VI, Congreso Nacional: Editorial Jurídica de Chile.

<sup>28</sup> Cámara de Diputados, boletín de sesiones, sesión 28ª, 20 de enero de 1998.