



*Queda para la Sala*  
*30/1/90*  
*x Selman*



INFORME DE LA COMISION DE CONS-  
TITUCION, LEGISLACION, JUSTICIA Y  
REGLAMENTO RECAIDO EN LA CONSULTA  
FORMULADA POR EL H. SENADOR SEÑOR  
URENDA, ACERCA DE LA VIGENCIA DEL  
ARTICULO 88 DEL REGLAMENTO DEL  
SENADO.

---

*Revisado el 29/1/90*  
*x Selman*

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informaros la consulta formulada por el H. Senador señor Urenda, acerca de la vigencia del artículo 88 del Reglamento de la Corporación, a la luz de la norma contenida en el inciso final del artículo 49 de la Constitución Política de la República, en relación con lo dispuesto en el artículo 48, N° 1), de la misma.

El citado precepto reglamentario dispone lo siguiente:

"Artículo 88.- Siempre que lo pida en esta parte de la sesión, todo Senador tendrá derecho a que se transcriban, por oficio y en su nombre, al Presidente de la República, a la Corte Suprema de Justicia, a los Ministros de Estado, a la Cámara de Diputados para el eventual ejercicio de las facultades fiscalizadoras que a ella corresponden, o al Contralor General de la República, las observaciones o peticiones que formule.

La transcripción de tales observaciones o peticiones importa un acto de mero trámite que no representa la adhesión de la Sala a su contenido."

Por su parte, el inciso final del artículo 49 de la Carta Fundamental estatuye:



"El Senado, sus comisiones y sus demás órganos, incluidos los comités parlamentarios si los hubiere, no podrán fiscalizar los actos del Gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización."

Finalmente, el artículo 48, N° 1), del texto constitucional preceptúa lo siguiente:

"Artículo 48.- Son atribuciones exclusivas 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".

De la lectura de los preceptos transcritos aparece de manifiesto que la cuestión de fondo sometida a la consideración de esta Comisión es la de determinar si la disposición contenida en el artículo 88 del Reglamento, que otorga a los Senadores el derecho a pedir que las observaciones o peticiones que formulen durante la hora de Incidentes de una sesión sean transcritas al Presidente de la República, Ministros de Estado y otras autoridades, es o no compatible con la expresa prohibición constitucional que tiene el Senado y sus órganos de fiscalizar los actos del Gobierno y con la atribución exclusiva que la Carta Fundamental confiere a la Cámara de Diputados sobre el particular.



Luego de un detenido y amplio debate sobre la materia y de un análisis de los precedentes existentes, la mayoría de vuestra Comisión, integrada por los HH. Senadores señores Diez, Lavandero, Letelier y Vodanovic concordó en estimar que la mencionada norma reglamentaria no vulnera la Constitución Política, por las siguientes razones:

1) El texto actualmente vigente del inciso final del artículo 49 de la Carta Fundamental, aprobado por la reforma constitucional de 17 de agosto de 1989, difiere sustancialmente del primitivo.

En efecto, el precepto original de la Constitución de 1980 establecía, en la parte pertinente, que "el Senado, sus comisiones legislativas y sus demás órganos, incluidos los Comités Parlamentarios si los hubiere, y los Senadores, no podrán en caso alguno fiscalizar los actos del Gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni podrán adoptar acuerdos que impliquen fiscalización, ni destinar sesiones especiales o partes de sesiones a emitir opiniones sobre aquellos actos, ni sobre materias ajenas a sus funciones."

Como se puede apreciar, en la norma vigente se suprimió la prohibición que establecía el texto primitivo respecto de los Senadores y se eliminó, asimismo, la parte que disponía que no se podrán destinar sesiones especiales o partes de sesiones a emitir opiniones sobre los actos del Gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni sobre materias ajenas a las funciones del Senado.

Es decir, la norma prohibitiva contenida en el aludido precepto constitucional no establece, en esencia, ninguna nueva limitación al Senado - a diferencia del texto primitivo, que sí lo hacía - sino que



sólo es una consecuencia lógica y necesaria de la atribución exclusiva de fiscalizar lo actos del Gobierno, que otorga a la Cámara de Diputados el artículo 48 , N° 1), de la Constitución.

Tal es así, que incluso podría estimarse que ella es una norma innecesaria, toda vez que el Senado estaría igualmente impedido de fiscalizar los actos del Gobierno aunque no existiera la disposición mencionada.

2) Por lo demás, esa era, precisamente, la situación durante la vigencia de la Constitución de 1925 y siempre se entendió que el Senado no podía ejercer funciones fiscalizadoras, esto es adoptar acuerdos o sugerir observaciones que importaran fiscalizar los actos del Gobierno.

3) Ahora bien, es necesario distinguir claramente entre las actitudes del Senado como tal y las de sus miembros individualmente considerados.

La manifestación de voluntad de un cuerpo colegiado como el Senado se expresa mediante acuerdos adoptados por las mayorías requeridas por la Constitución, la ley o su reglamento interno.

En cambio, las peticiones u observaciones que formule un Senador en ejercicio de la facultad que le confiere el mencionado artículo 88 del Reglamento, sólo representan la opinión de quien las hace y, en ningún caso, la de la Corporación a que pertenece, como, por lo demás, lo establece explícitamente el inciso final del mismo precepto.

4) El artículo 19, N° 14, de la Carta Fundamental asegura a todas las personas el derecho de presentar peticiones a la autoridad sobre cualquier asunto



de interés público o privado, por lo que mal podrían estar privados los Senadores de un derecho garantizado a todos los habitantes de la República, el que sólo está limitado por la prohibición que tiene el Senado de fiscalizar los actos del Gobierno.

5) El propio Reglamento de la Corporación -junto con otorgar a los Senadores el derecho a promover o debatir, durante la hora de Incidentes, cualquier asunto o cuestión que juzguen de interés público o conveniente, que les confiere el artículo 85, y la facultad contenida en el artículo 88, tantas veces citada- se ocupa a la vez de precaver la posibilidad de que el Senado pueda incurrir en aquellos actos que le están prohibidos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Política.

En efecto, su artículo 89 dispone expresamente que no serán admitidas a discusión ni a votación las indicaciones que tengan por objeto someter a la Sala o remitir en informe a una Comisión la cuestión de legalidad o ilegalidad de un acto administrativo del Ejecutivo, o ejercer funciones fiscalizadoras, esto es, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que importen fiscalizar actos del Ejecutivo o vulnerar en cualquier forma la atribución exclusiva que tiene la Cámara de Diputados sobre la materia.

6) Hay que distinguir conceptual mente entre la facultad de fiscalizar los actos del Gobierno -que el Senado no tiene- y la de investigar, en el sentido de solicitar los antecedentes y requerir las informaciones que se estimen necesarios.

En efecto, la investigación o información constituye una etapa anterior y distinta a la fiscalización. Para fiscalizar es indudable que debe existir una labor previa de investigación, pero es perfectamente



posible que exista sólo esta última, sin que se incurra en actos de fiscalización.

Es más, para el ejercicio responsable de sus atribuciones exclusivas, así como de sus facultades constituyente y legislativa, el Senado frecuentemente necesita solicitar antecedentes o informaciones para la adecuada resolución de los asuntos sometidos a su decisión.

En todo caso, los Senadores deben abstenerse de emitir opiniones sobre aquellas materias que pueden constituir causales de acusación constitucional, pues eventualmente podría corresponderle al Senado pronunciarse como jurado en algún caso particular, por lo que no sería propio que prejuzgaran sobre la materia.

7) De acuerdo a lo preceptuado en los artículos 9° y 10 de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional - dictada durante la vigencia de la Constitución Política de 1980 - y en el artículo 5° de la ley N° 13.609, el Senado, sus órganos internos y, en especial, la Oficina de Informaciones de la Corporación tienen expresas atribuciones para solicitar a los organismos de la Administración del Estado los informes y antecedentes específicos que estimen necesarios, estando el Jefe Superior del organismo requerido obligado a proporcionarlos, incurriendo, si no lo hace, en una infracción que sanciona la Contraloría General de la República.

8) La aparente contradicción que existiría por el hecho de que, por una parte, cualquier Senador pueda solicitar que se transcriban al Presidente de la República, Ministros de Estado y otras autoridades las peticiones u observaciones que formule, mientras que, por otra, el artículo 48, N° 1), de la Carta Fundamental exige



que, para que cualquier Diputado pueda solicitar al Gobierno antecedentes determinados, su proposición debe contar con el voto favorable de un tercio de los Diputados presentes, no es tal, pues este último precepto debe entenderse en función del objetivo de fiscalización de los actos del Gobierno a que se refiere la disposición en que está inserto.

EL H.Senador señor Guzmán, por su parte, no concurrió a la opinión de mayoría por las siguientes consideraciones:

a) Existe un principio general de derecho público contemplado en el artículo 7° de la Constitución, en el sentido de que las autoridades sólo pueden hacer aquéllo para lo cual están expresamente facultadas.

b) Además, el espíritu de la Constitución de 1980 -así como lo era el de la de 1925- es que el Senado se aboque exclusivamente a aquellas materias que dicen relación con sus facultades constitucionales, que son la legislativa, la constituyente, las atribuciones que la Carta Fundamental le encomienda al Senado y las atribuciones que la Constitución asigna a ambas ramas del Congreso.

Ahora bien, en el ejercicio de esas funciones la Corporación puede pedir los antecedentes pertinentes que estime necesarios, pero no le está permitido pedir informaciones sobre cualquier materia ni en cualquier momento.

La facultad que establece la ley N° 18.918, orgánica constitucional sobre el Congreso Nacional, en cuanto a solicitar informes a la Administración del Estado, con la obligación correlativa de respuesta de parte del jefe del Servicio requerido, debe entenderse referida a informes relativos a antecedentes de una materia que compete



conocer al Senado en el ejercicio de sus señaladas atribuciones.

c) Consecuentemente, el Senado no tiene atribuciones para fiscalizar los actos del Gobierno, entendiéndose por tal la emisión de juicios de mérito sobre la gestión de éste, sean a favor o en contra. Tampoco tiene facultad genérica de investigar, porque la Constitución no se la confiere y porque ella configura una parte integrante de la atribución fiscalizadora, derivando además fatalmente en el ejercicio práctico habitual de ésta. Con ello, el Senado desnaturaliza el carácter con que la Constitución lo ha concebido e invade una función exclusiva de la Cámara de Diputados, que es la Cámara eminentemente política.

d) En cuanto a los Senadores individualmente considerados, ellos pueden opinar sobre lo que consideren conveniente, pero no les está permitido solicitar el envío de oficios al Gobierno - ni a ningún otro órgano del Estado - requiriendo informaciones o antecedentes determinados, salvo que se refieran a una materia que el Senado deba conocer en el ejercicio de las funciones que expresamente le corresponden.

e) El derecho de petición que otorga la Constitución Política a todas las personas, evidentemente que también lo tiene un Senador, pero debe ejercerlo como particular y no en su calidad de parlamentario, y

f) En todo caso, de ninguna manera puede aceptarse la adhesión de un Comité o de un Senador a los oficios solicitados por otro Senador, aunque no requieran antecedentes sino que sólo transcriban opiniones, pues por esa vía podría ocurrir que se plegaran a una determinada petición u observación Comités o Senadores que



representen la mayoría del Senado, lo que, si bien formalmente no constituiría un acuerdo de la Corporación, en la práctica tendría el carácter de tal, lo que podría ser una forma de eludir la prohibición que tiene el Senado de adoptar acuerdos que importen fiscalizar al Gobierno, como expresa y hasta redundantemente lo prohíbe el inciso final del artículo 49 de la Constitución Política.

En mérito de las consideraciones precedentemente expuestas, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, con el voto favorable de los HH. Senadores señores Diez, Lavandero, Letelier y Vodanovic y la abstención del H. Senador señor Guzmán, acordó absolver la consulta formulada por el H. Senador señor Urenda en el sentido de que el derecho que confiere a los Senadores el artículo 88 del Reglamento de la Corporación no contraviene lo dispuesto en los artículos 48, N° 1), y 49, inciso final, de la Constitución Política de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, vuestra Comisión estimó que, en el proceso de revisión del Reglamento a que se encuentra abocada, sería conveniente estudiar con detención el citado precepto reglamentario, con el objeto de considerar la posibilidad de perfeccionar la norma para precaver la posibilidad de que, por vía indirecta, se pudiese, en el ejercicio del derecho que concede a los Senadores, incurrir en actos que importaren fiscalización.

Acordado en sesiones de 8 de mayo de 1990, con asistencia de sus miembros HH. Senadores señores Vodanovic (Presidente), Diez, Guzmán, Letelier y Pacheco, y de 15 de mayo de 1990, con asistencia de sus miembros HH. Senadores señores Vodanovic (Presidente), Diez, Guzmán, Lavandero y Letelier. A ambas reuniones concurrió, además,



el H. Senador señor Urenda.

Sala de la Comisión, a 28 de mayo de  
1990.

*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*  
Jaime Guzmán.

*[Handwritten signature]*  
PATRICIO USLAR VARGAS  
Secretario