

El control parlamentario del sector defensa en Chile a la luz de la división de poderes

Pablo Eduardo Urquizar Muñoz¹

Resumen

Este artículo analiza el control parlamentario y su relación con el Gobierno, a la luz del principio de la división de poderes y específicamente en el sector de Defensa. Primero se aborda en un nivel abstracto, comprendiendo las diferentes teorías de control, con el fin de exponer una breve caracterización y conceptualización acerca de él; para luego profundizar dicha función parlamentaria en este sector, examinando su definición, principales áreas de misión, los controles parlamentarios generales y los especiales, para finalmente concluir con algunas reflexiones guiadas por las preguntas fundamentales sobre la suficiencia, estructura y equilibrio de estos mecanismos con el sector Defensa.

Abstract

This paper analyzes parliamentary control and its relationship with the Government, in light of the principle of the division of powers and specially in the Defense sector. The foregoing is first approached at an abstract level, understanding the different control theories, in order to present a brief characterization and conceptualization about it, to then go further into said parliamentary function in this sector, examining its definition, main areas of mission, general and particular parliamentary controls, to finally conclude with some re-

1 Abogado, licenciado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Máster en Derecho (LLM) de la misma casa de estudios, Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos de la Universidad Complutense de Madrid, Diplomado en Introducción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Chile y Diplomado en Seguridad Internacional y Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile. Actualmente académico de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional Andrés Bello. Correo electrónico: p.urquizarmuoz@uandresbello.edu



Palabras clave

Control parlamentario
División de poderes
Defensa
Gobierno
Chile

Keywords

Parliamentary control
Division of powers
Defense
Government
Chile



flections guided by the fundamental questions about the sufficiency, structure and balance of these mechanisms in the Defense sector.

INTRODUCCIÓN

Una de las funciones del Parlamento es la de control, concebido en términos generales como una forma de equilibrar los distintos poderes del Estado y evitar cualquier abuso o desviación del poder.

Uno de los sectores de mayor complejidad es el de Defensa en múltiples sentidos: el primero, porque tiene el monopolio de la fuerza y como tal sus capacidades estratégicas deben ser utilizadas dentro de las finalidades que el ordenamiento jurídico otorga. El segundo, es que el potencial bélico de un país, su inversión y mantenimiento requieren sumas considerables de dinero en donde el Estado prioriza dicho gasto para asegurar la soberanía nacional, los intereses territoriales y su independencia política. Así, la utilización de esos recursos debe ser eficaz, eficiente e íntegra. Por último, el tercero, deriva del delicado equilibrio que debe existir entre el secreto y la transparencia: por un lado, resguardar la seguridad nacional, y por otro, permitir el acceso a la información para un adecuado control. Cualquier afectación a uno de los tres componentes señalados, termina impactando en la legitimidad del sector Defensa.

¿Invertir en defensa o gasto social, salud o educacional? El clásico debate sobre “cañoñes” versus “mantequilla” afecta directamente a las capacidades estratégicas de la defensa. Para ello, resulta fundamental el control parlamentario pues mediante dicha función se logra legitimar democráticamente el gasto en Defensa y cambiar esa aparente disyuntiva. Es

decir, en términos generales, un mayor control parlamentario permite una mayor legitimación del sector Defensa, y como tal, una mayor inversión. Al revés, el menor acceso del Parlamento aumenta la desconfianza y, por ende, disminuye la inversión. Todo parlamento es un gran dispensador de legitimidad democrática.

Con todo, resulta también importante advertir, la necesidad de que el Parlamento utilice de forma correcta los mecanismos de control que prevén los distintos ordenamientos jurídicos para ejercer su función sin abusos o excesos que terminen, de otro modo, también, deslegitimando el sector Defensa.

Hoy, Chile cuenta con una serie de controles parlamentarios, generales y especiales, que han ido evolucionando tanto cuantitativa como cualitativamente, permitiendo una mayor legitimación de las Fuerzas Armadas y sus actuaciones. Así, además de los controles parlamentarios generales constitucionales, se han ido creando distintos mecanismos de control parlamentario especiales del sector Defensa y que involucran, no solo a la Cámara de Diputados como órgano parlamentario de control por naturaleza, sino también al Senado.

Cabe así preguntarse si dichos controles son suficientes, obedecen a una estructura ordenada y si logran equilibrar la complejidad del sector Defensa ya señalada.

El objetivo del presente artículo es analizar el control parlamentario a la luz del principio de la división de poderes, primero, en un nivel abstracto comprendiendo las diferentes teorías, con el fin de



exponer una breve caracterización y conceptualización acerca de él; para luego profundizar dicha función parlamentaria en este sector, examinando su definición, principales áreas de misión, los controles parlamentarios generales y los especiales, para finalmente concluir con algunas reflexiones guiadas por las preguntas fundamentales sobre la suficiencia, estructura y equilibrio de estos mecanismos con el sector Defensa.

CONTROL PARLAMENTARIO

El control parlamentario y la división de poderes

El artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, señala que “[t]oda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución”. Como dice Montesquieu, referente a la libertad, *“todo está perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales [...] ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos y las diferencias entre particulares”*²

La esencia del principio de la división de poderes es evitar el abuso del poder, estableciendo de manera armónica poderes que se limitan y contrapesan entre sí, mediante el gobierno de las leyes.³ Así, resulta fundamental el control parlamentario en miras a la libertad de los ciudadanos y la confianza en las instituciones democráticas, propendiendo

a una representación política en un marco institucional y funcional a los principios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad.⁴

El problema de la conceptualización del control parlamentario

En relación a la definición de control parlamentario, se ha dicho que estamos frente a un concepto que carece de homogeneidad técnica y doctrinal, debido a las múltiples formas en que es comprendido y realizado por las democracias representativas.⁵

Parte de la doctrina ha sostenido la complejidad de su conceptualización, en donde Santaolalla López ha señalado que se lo ha puesto bajo descripciones que revisten cierta vaguedad y ambigüedad, siendo *“normalmente entendido por referencias a actos de fiscalización, o de presión política, sobre el gobierno y otros entes sometidos a las asambleas legislativas, incluyéndose en el mismo todo aquello que parecía no corresponder a las funciones legislativas y financieras. Tal es el caso que ocurría con las preguntas, interpelaciones, encuestas, mociones, etcétera”*.⁶ Sin embargo, dichas referencias que menciona no son precisas en aras a poder hacer un examen jurídico del control parlamentario en relación con los actos de gobierno.

Para dicho autor, el control sería una actividad que se enmarca en la tutela de ciertos valores que se deben proteger, por lo tanto, traducible en examinar si el sujeto controlado los ha respetado o no, y a

2 MONTESQUIEU, Charles. De l'esprit des lois, Vol. II, M. B. Vega, Trad., Madrid, 1984, p. 169.

3 GARCÍA Roca, Javier. Del principio de la división de poderes. Revista de estudios políticos. N° 108, 2000, p. 44.

4 GARCÍA Roca, Javier. Control parlamentario y convergencia entre Presidencialismo y Parlamentarismo. Teoría y realidad constitucional. N° 38, 2017, p.63.

5 SÁNCHEZ Lobos, Leslie. Acusación Constitucional. Control y Responsabilidad Política. Santiago: Rubicón Editores, 2018, p. 90.

6 SANTAOLALLA López, Fernando. Derecho Parlamentario español. Madrid: Editorial Dykinson, 2019, p. 264.



raíz de ello, en que se deban imponer medidas sancionatorias o correctivas; superándose así una concepción genérica y equívoca del control.⁷

Para Tudela, *"el estudio del Parlamento no admite tal reduccionismo. Una visión global del mismo y de cualquiera de sus funciones exige también tener presente las citadas perspectivas sociológica y política. Es más, habría que decir que, estudiando el Parlamento, el enfoque debe ser eminentemente político. Ello no obvia, en ningún caso, la pertinencia y necesidad de los análisis jurídicos"*⁸. El control parlamentario es control político en su esencia, diferenciándolo de lo jurídico, pues *"aun en los supuestos en que el ordenamiento se refiere a un canon normativo de comprobación, la libertad de valoración de ese canon, las razones de oportunidad que la presiden, la libertad de decisión (política) mediante la cual el control se manifiesta, hacen que el parámetro sea enteramente disponible para el agente del control. Se trata siempre, pues, de una decisión política basada en razones políticas"*⁹.

Para explicar las distintas posturas al respecto, utilizaré la analogía de García Roca mediante la imagen de dos anillos entrelazados, cuyos perfiles pueden dibujarse según: la naturaleza de la función de control y sus elementos objetivos y, por otro lado, a los titulares de la función de control, como se expone a continuación.¹⁰

En el primer anillo, como señala el autor, y dependiendo de los mecanismos parlamentarios incluidos dentro del control, se pueden encontrar tres grandes posiciones. La primera, una tesis

estricta, basada en que habrá realmente control si, seguido de un juicio o fiscalización, está la posibilidad de imponer una sanción en términos de responsabilidad política. Del otro lado, hay una segunda tesis, más amplia y posterior a la anterior, que se satisface solamente con la mera actividad de comprobar si determinados actos se ajustan al estándar exigido, sin estar vinculada necesariamente a la sanción antedicha ni al concepto de responsabilidad política. Y existe una tesis aún más amplia, en virtud de la cual se sostiene que el control está presente en todas las actuaciones parlamentarias, al ser los procedimientos parlamentarios multifuncionales; puesto que se trata de un control que es esencialmente político y esto determina que no hayan reglas o criterios preestablecidos conforme a los cuales se pueda examinar la actividad controlada a fin de poder acomodar las conductas que se someten al mismo; en base a ello es que no puede haber concepto jurídico de control parlamentario. Por lo que el control, bajo esta última tesis es evidentemente diverso de cómo opera, por ejemplo, el control de las normas; rigiéndose por órganos políticos, con criterios y efectos políticos.

Un segundo anillo se refiere a los titulares de la función de control, planteándose tres tesis al respecto. Se distingue una primera, tesis orgánica, en virtud de la cual se concibe a la función de control como una relación entre dos órganos constitucionales, que estarían representados por el Parlamento y el Poder Ejecutivo, y su concepción únicamente puede obedecer a una estructura orgánica puesto que su ejercicio radica en un órgano, que sería la

7 *Ibidem*, p. 265.

8 TUDELA Aranda, José. La renovación de la función parlamentaria de control. Teoría y realidad constitucional. N° 19, 2007, p. 82.

9 ARAGÓN Reyes, Manuel. El control parlamentario como control político. Revista de Derecho Político. 1986, N° 23, p. 17.

10 GARCÍA Roca, Javier. El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23.2 de la Constitución. Revista Vasca de Administración Pública Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria. 1995. N° 42, pp. 166-169.



Cámara, o en su caso, alguno de los órganos que la componen, no siendo posible su ejercicio por alguno de sus miembros individuales; lo que determina que las minorías no tengan relevancia, debido a la imposibilidad de posibilitar las decisiones. En segundo lugar, está lo que se denomina tesis decisionista, basada en la posibilidad de adoptar decisiones, bajo un sistema parlamentario, recae en la mayoría, a quien le compete la responsabilidad de ejercer el control político (capacidad de poder decidir y sancionar, y no solamente como la capacidad de poder formular una crítica pública dentro del marco institucional). Por último, está la tesis realista, bajo la cual se sostiene que quienes realizan efectivamente la actividad de control sobre el Gobierno son siempre las minorías parlamentarias o la oposición, dado el papel que juegan respecto de la actividad del Ejecutivo.¹¹

Nos inclinamos por la tesis del control-fiscalización y la tesis realista. Es indudable que la sanción es el resultado más extremo del control más intenso, sin embargo, del hecho que no exista una medida sancionatoria, en ningún caso se sigue que no hay control, muy por el contrario. Es de la esencia de la palabra "control" la fiscalización, y como tal, aun cuando un tipo de control no concluya en una sanción, significa que ese control simplemente tiene una menor intensidad, pero en ningún caso lo desnaturaliza.

Asimismo, no compartimos la tesis de que el control estaría en todas las funciones que realiza el Parlamento. Si todo es control, nada es control. No se puede llegar a un punto en que su definición sea tan amplia que termine no teniendo límites

Por otro lado, es correcto señalar, más allá de las disquisiciones doctrinarias, que en la práctica parlamentaria quienes realizan el control parlamentario son las minorías u oposición.

Característica, finalidad y sujetos del control parlamentario

Dos son las características que destaca Sánchez respecto al control parlamentario: su necesidad y su importancia. Su necesidad por cuanto este es una exigencia derivada del concepto mismo de democracia representativa. Es el pueblo el que detenta la soberanía y quien la ejerce a través de ciertos órganos cuya misión es realizar la voluntad popular democráticamente expresada. En consecuencia, debe existir la posibilidad de conocer cómo estos órganos desempeñan su labor para decidir sobre la renovación de la confianza otorgada¹². Sobre la segunda característica, su importancia, las funciones legislativas o presupuestarias del Parlamento son en la práctica funciones propiamente tal es que desarrolla principalmente el gobierno. En tal sentido, la verdadera función del Parlamento es el control.¹³

De un modo claro y preciso, García Roca propone la finalidad de todo control parlamentario, poniendo el énfasis en la fiscalización con el objetivo de impedir el abuso del poder.¹⁴ Según Aragón "la fuerza del control parlamentario descansa, pues, más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras más que en derrocar al Gobierno, en desgastarle o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral.

11 *Ibidem*, pp.168-169.

12 SÁNCHEZ Navarro, Ángel. Control parlamentario y minorías. Revista de estudios políticos. 1995. N° 88, p. 230.

13 *Ibidem*, p. 231.

14 GARCÍA Roca, Javier. 2017, p. 69.



*Esta labor de crítica, de fiscalización, constituye el significado propio del control parlamentario”.*¹⁵

Para cumplir con dicha finalidad, se requiere de un sujeto controlante y un sujeto controlado. El Parlamento, es el órgano por naturaleza llamado a realizar la función de control, que, según el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, el control es “*comprobación, inspección, fiscalización, intervención*”.¹⁶ Es precisamente eso lo que debe hacer el Parlamento sobre el sujeto pasivo de la actividad del control, el Gobierno, destinatario natural del mismo, el que, por cierto, incluye al sector Defensa.

El sector Defensa en Chile

Concepto de sector Defensa y finalidades de las Fuerzas Armadas

El inciso segundo del artículo 1 del Decreto N° 248 que aprueba el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional¹⁷ señala que “*[s]e entenderá por sector defensa el conjunto de órganos, servicios públicos y empresas del Estado que dependen del Ministerio o se vinculan con el Gobierno a través del mismo*”. Dentro de este se encuentran las instituciones de las Fuerzas Armadas, aquellas instituciones estatales, dependientes del Ministerio de Defensa, encargadas

*de la preservación de la soberanía, la paz, el mantenimiento de la integridad y continuidad territorial, así como de los demás bienes jurídicos que defina el Estado Democrático de Derecho.*¹⁸

Conforme al inciso primero del artículo 101 de la Carta Fundamental, “[*l]as Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea (...)*”. También se debe incorporar al Estado Mayor Conjunto, como “*el organismo de trabajo y asesoría permanente del Ministro de Defensa Nacional en materias que tengan relación con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas*” de acuerdo al artículo 25 de la Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional.¹⁹

Por su parte, el mismo inciso primero del artículo 105 de la Constitución Política de la República establece que las Fuerzas Armadas “*[e]xisten para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional*”.

De acuerdo con la Política²⁰ de Defensa Nacional 2020,²¹ las áreas de misión de la Defensa son cinco: 1) Defensa de la soberanía e integridad territorial; 2) Cooperación internacional y apoyo a la política exterior; 3) Seguridad e intereses territoriales; 4) Emergencia nacional y protección

15 ARAGÓN Reyes, Manuel. 1986, p. 25.

16 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., 2021. Disponible en <https://dle.rae.es>. Consultado el 28 de junio de 2021.

17 Última actualización del 29 de febrero de 2020.

18 GARCÍA Pino, Gonzalo & CONTRERAS Vásquez, Pablo. Diccionario Constitucional Chileno. Santiago: Cuadernos del Tribunal Constitucional, 2014, p. 475.

19 Última actualización del 1 de enero de 2020.

20 A la fecha de elaboración del presente artículo en proceso de actualización por el Gobierno del S.E. el presidente de la República, Gabriel Boric Font.

21 Aprobada mediante Decreto Supremo N°004, del 4 de diciembre de 2020, tomado de razón por la CGR con fecha 26 de abril de 2021.



civil; y 5) Contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado.²²

Controles parlamentarios aplicables al Sector Defensa

Podemos distinguir los tipos de controles parlamentarios del sector Defensa que contempla el ordenamiento jurídico chileno, agrupándolos en dos grandes bloques, a saber: el primero, referido a aquellos controles que son aplicables al gobierno en general y como tal, también al sector Defensa. El segundo, relativo a aquellos controles que impactan directa y exclusivamente en el sector Defensa. Hago la precisión que mi posición sobre la noción de control parlamentario es aquella expuesta ya con anterioridad vinculada a la tesis del control-fiscalización y a la tesis realista.

Controles parlamentarios generales del Sector Defensa

La Constitución Política, le encomienda a la Cámara de Diputados una serie de actos de control, reservando al Senado un rol más secundario. El ordenamiento jurídico chileno y su Congreso Nacional obedecen a un bicameralismo imperfecto, asociando la atribución fiscalizadora a la rama política del Parlamento, *“que es la más directa e inmediatamente representativa de las inquietudes, intereses, demandas y aspiraciones populares, atendida la juventud, en general de sus miembros, del menor tamaño de los distritos electorales*

por cuales son elegidos y otros factores semejantes”.²³

En cada uno de los distintos controles es posible observar hipótesis que pueden vincularse al sector Defensa.

A) Fiscalización de los actos del Gobierno

A.1) Generalidades

El numeral 1 del artículo 52 de la Constitución le otorga a la Cámara de Diputados, la fiscalización de los actos de gobierno distinguiendo entre: acuerdos, solicitudes de antecedentes, interpelaciones y comisiones investigadoras²⁴. Fiscalizar, consiste en *“criticar y traer a juicio las acciones y obras de alguien”*.²⁵ en tanto criticar, consiste en *“analizar pormenorizadamente algo y valorarlo según los criterios propios de la materia de que se trate”*.²⁶ Su importancia *“es trascendental sobre todo cuando se ha establecido un régimen fortalecido en cuanto a las facultades que radican el órgano ejecutivo constatado en el presidente de la república”*.²⁷

Por su parte, es importante dejar en claro lo establecido en el inciso final del artículo 53 de la Carta Fundamental en el sentido de que *“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 dependen, ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización”*. El artículo 106 del Reglamento del Senado, en armonía con lo anterior, prescribe similar disposición.

22 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Política de Defensa de Chile 2020. [en línea] [consulta 28-06-2021]. Disponible en <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/POL%C3%8DTICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf>.

23 CEA Egaña, José. Derecho Constitucional Chileno. Tomo III. Tercera edición. Santiago: Ediciones UC, 2013, p. 331.

24 Algunos agregan también las acusaciones constitucionales.

25 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., 2021. [en línea] [consulta 28-06-2021]. Disponible en <https://dle.rae.es>.

26 *Ibidem*.

27 BIDART Hernández, José. Antecedentes sobre el establecimiento y reforma de la “atribución exclusiva de la Cámara de Diputados en la fiscalización de los actos de Gobierno” establecida en el artículo 52 número 1 letra a de la Constitución de 1980, en AA.VV., Congreso Nacional: Libro homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascañán. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, p. 20.



A.2) Objeto de la fiscalización

El objeto de la fiscalización son los actos del gobierno, pudiendo traducirse estos tanto en acciones como omisiones: ¿Quiénes conforman el gobierno? Silva Bascuñán señala que gobierno *"incluye, por una parte, toda la tarea que compete al presidente de la República en la dirección política del país como jefe máximo del Poder Ejecutivo, y, por otra, la que le cabe dentro de la administración estatal en cuanto en esta participa sin tener su monopolio"*.²⁸ De este modo, el sector Defensa es objeto ineludible de fiscalización por parte de la Cámara de Diputados.

A.3) Tipos de fiscalización de los actos del gobierno

Como ya vimos, los tipos de fiscalización de los actos del Gobierno son: acuerdos, solicitudes de determinados antecedentes, interpelaciones, y comisiones investigadoras.

A.3.1.) Acuerdos

La letra a) del numeral 1 del artículo 52 de la Constitución establece que es una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados *"adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al presidente de la República, quien deberá dar respuesta fundada por medio del ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días"*.

El numeral 12 del artículo 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados ("RCD") establece que proyecto de acuerdo *"es la proposición que uno y hasta diez diputados presentan por escrito a la Sala, con el objeto de ejercer las facultades que le confiere el artículo 52, número 1, letra a), inciso primero, de la Constitución Política de la República, en orden a adoptar acuerdos o sugerir observaciones sobre los actos del gobierno, debiendo invocarse expresamente en su texto la norma constitucional indicada"*. Un ejemplo de ello fue el proyecto de acuerdo N° 13,²⁹ del 11 de julio del 2019, en que se sugiere a S.E. el presidente de la República, disponer la instrucción para que las Fuerzas Armadas no ejerzan actividades de seguridad interior que les corresponden a las policías del país.³⁰

A.3.2.) Solicitud de determinados antecedentes

El inciso segundo de la letra a) del numeral 1 del artículo 52 de la Carta Fundamental prescribe que *"cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al gobierno. El Presidente de la República contestará fundadamente por intermedio del ministro de Estado que corresponda"*. El plazo de respuesta es también de 30 días. Resulta de la mayor importancia este control-fiscalización, porque a diferencia del anterior, en que se requiere una mayoría, el control en comento beneficia a la minoría al exigir solo un tercio de los presentes.

28 SILVA Bascuñán, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V. La Constitución de 1980. Gobierno. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2000, p.13.

29 Véase CÁMARA DE DIPUTADOS. Proyecto de Acuerdo N° 13. [en línea] [consulta 09-08-2024]. Disponible en <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmlid=5740&prmTipo=ACUERDO>.

30 Dicho proyecto de Acuerdo fue rechazado en la sesión N° 53ª de la legislatura 369 de la Cámara Baja.



A.3.3.) Interpelaciones

La letra b) del numeral 1 del artículo 52 del Código Político establece como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados y dentro de la fiscalización de los actos del gobierno, *"citar a un ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo"*. Es lo que se denomina interpelación ministerial.

Se ha definido como la *"citación que realiza la Cámara de Diputados a un ministro de Estado para formularle preguntas acerca de materias vinculadas al ejercicio de su cargo. La asistencia del ministro es obligatoria y debe responder directa y personalmente a las preguntas"*.³¹ En la práctica, la interpelación se utiliza como antesala de la acusación constitucional. Es la medida de fiscalización de los actos del Gobierno más intensa y políticamente más relevante.

Desde el retorno a la democracia en Chile solo una vez se ha interpelado al ministro de Defensa Nacional. Dicha interpelación tuvo lugar en la sesión N° 33 del Pleno de la Cámara de Diputados el día 18 de mayo del 2021 y tuvo por finalidad citar al ministro de Defensa Nacional, señor Baldo Prokurica Prokurica, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo en la conducción política de las Fuerzas Armadas.³²

A.3.4.) Comisiones investigadoras

Se encuentran reguladas en la letra c) del numeral 1 del artículo 52 de la Carta Fundamental. Dicho artículo establece la atribución exclusiva de la Cámara de Diputados para *"crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del gobierno"*.

El numeral 3 del artículo 1 del RCD establece que, la comisión especial investigadora *"es un organismo colegiado creado por acuerdo de la Cámara de Diputados en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras, y con la competencia que le fije la Corporación, según lo previene el artículo 313"*. A su vez el inciso primero del artículo 313 del RCD le fija su objeto específico *"reunir informaciones relativas a determinados actos del gobierno"*.

Las comisiones especiales investigadoras tienen al menos dos facultades establecidas en la Constitución y en el RCD, a saber: a) Citar a sus sesiones a los ministros de Estado, a los funcionarios de la Administración del Estado y al personal de las empresas del Estado o de aquellas en que tenga participación mayoritaria, quienes estarán obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que aquéllas estimen indispensables para el cumplimiento de su cometido; y b) Recabar el testimonio de particulares o requerirles los antecedentes que se estimen pertinentes y necesarios para el cumplimiento del cometido de la comisión especial investigadora. En todo

31 CÁMARA DE DIPUTADOS. Glosario. [en línea] [consulta 28-06-2021]. Disponible en: https://www.camara.cl/formacion_ciudadana/glosario.aspx.

32 Para consultar el documento sobre la interpelación mencionada, CÁMARA DE DIPUTADOS. Solicita que se cite al ministro de Defensa, don Baldo Prokurica, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. [en línea] [Consulta 20-06-2021]. Disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SIAL&prmID=60954&formato=pdf>.



caso, en esta hipótesis respecto del particular depende de su voluntad.

En la práctica parlamentaria, las comisiones investigadoras evacuan un informe al Pleno de la Cámara de Diputados, siendo la Sala la que aprueba o rechaza ese informe el cual contiene una contextualización de los antecedentes recabados que son de competencia de la comisión, los testimonios y además, normalmente contienen juicios políticos, propuestas y exigencias al Gobierno, además de poner en conocimiento cuando existan irregularidades a la CGR o cuando existan hechos que revistan los caracteres de delito, al Ministerio Público.

A.4.) Acusaciones constitucionales

Si bien no forma parte de la fiscalización de los actos de Gobierno propiamente tal, la acusación constitucional es una forma de control parlamentario. Esta se encuentra regulada en el numeral 2 del artículo 52 de la Carta Fundamental, en el Título IV de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional,³³ y en el Título VI del RCD y es una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados. En palabras de Nogueira, es el juicio de carácter jurídico y a la vez político, *"que se concreta contra autoridades o altos funcionarios del Estado por actos propios del cargo que desempeñan [...] hace efectiva una responsabilidad constitucional propia de la concepción del Estado de Derecho, donde quien ejerce una potestad pública es responsable de encausarla dentro del marco constitucional y legal, respondiendo por las infracciones concretadas, las que cada Carta Fundamental determina expresamente"*.³⁴

La finalidad de la acusación constitucional, tratándose de un control con fuente constitucional y que funciona entre órganos distintos *"es contener el abuso o desviación de poder de las personas o autoridades acusables, resguardar y garantizar el orden institucional de la República Democrática y los derechos esenciales de las personas y cuerpos intermedios de la sociedad, como sancionar al funcionario o autoridad considerado culpable en la acusación con la destitución del cargo"*.³⁵

Su importancia en Chile radica en que es el único mecanismo de control parlamentario que tiene una sanción normada de naturaleza política que consiste en la destitución del respectivo cargo además de otras sanciones accesorias.

El ilícito constitucional que fundamenta la acusación constitucional, puede ser, como se sostiene por la doctrina, *"un delito, una infracción o un abuso de poder"*,³⁶ entendiendo este último ampliamente (ejercicio de poder que no se tiene o desviación de poder).

Las personas que pueden ser objeto de acusación constitucional son: a) el Presidente de la República; b) los Ministros de Estado; c) los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia; d) el Contralor General de la República; e) Los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional y; f) los Delegados Regionales Presidenciales; los Delegados Provinciales Presidenciales y los Gobernadores Regionales.

Para aprobar la acusación constitucional, se debe distinguir en relación con el quórum. En efecto, si el

33 Última actualización del 17 de diciembre de 2016.

34 NOGUEIRA Alcalá, Humberto. Consideraciones sobre la acusación constitucional en la Carta Fundamental vigente, en AA.VV., Congreso Nacional: Libro homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2013, p. 223.

35 *Ibidem*, p. 224.

36 *Ibidem*, p. 227.



acusado es el presidente de la República se requiere la aprobación por la mayoría de los diputados en ejercicio. Si es respecto de cualquiera de las otras personas indicadas previamente, el quórum es de mayoría de los presentes.

Conforme al inciso segundo del artículo 46 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, *"aprobada la acusación, la Cámara de Diputados deberá comunicar este hecho al Senado y al afectado, dentro de las veinticuatro horas siguientes de concluida la sesión a que se refiere este artículo. Del oficio correspondiente se dará cuenta en la sesión más próxima que celebre el Senado"*. El Senado actuará como jurado acogiendo o rechazando en definitiva la acusación.

Como bien se aprecia, no solo el Ministro de Defensa Nacional puede ser objeto de la acusación constitucional sino también los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas Armadas.

B) Otros controles

El ordenamiento jurídico no solo contempla controles parlamentarios generales establecidos en la Constitución sino también en otros cuerpos legales o también en la praxis misma de las corporaciones. Así por ejemplo, el artículo 9 de la Ley N° 18.918, establece la obligación de los organismos de la Administración del Estado y las entidades en que el Estado participe o tenga representación en virtud de una ley que lo autoriza, que no formen parte de su Administración y no desarrollen actividades empresariales, de proporcionar los informes y antecedentes específicos

que les sean solicitados por las comisiones o por los parlamentarios debidamente individualizados en sesión de Sala, o de comisión.

Es el sector Defensa el que tiene más restricciones debido a la naturaleza de la información a entregar, secreta o reservada; una práctica distinta a la regla general. Un ejemplo de ello es el oficio N° 72.731 de la Cámara de Diputados, en que el entonces diputado Andrés Celis, solicita al Ministro de Defensa Nacional, por su intermedio, al *"Jefe de la Defensa Nacional de Valparaíso y Comandante en Jefe de la Primera Zona Naval informe sobre la detención efectuada por un funcionario de la Armada de Chile contra un civil que al parecer habría huido de un control sanitario que se estaba realizando en la Plaza Sotomayor de Valparaíso, en los términos que requiere"*.³⁷

El incumplimiento de esta obligación constituirá una infracción y acarreará la sanción previo procedimiento administrativo que corresponda, por la Contraloría General de la República ("CGR"), con la medida disciplinaria de multa equivalente a una remuneración mensual del Jefe de Servicio respectivo. En caso de reincidencia, se sancionará con una multa equivalente al doble de la indicada. Asimismo, será responsable y tendrá idéntica sanción por su falta de comparecencia, o la de los funcionarios de su dependencia, a la citación de una comisión de alguna de las Cámaras.

Otra forma de control parlamentario son las sesiones especiales que el Pleno de alguna Cámara, ya sea el Senado o la Cámara de Diputados cada cierto tiempo cita para efectos de conocer un tema en particular de relevancia social o política

37 Véase CÁMARA DE DIPUTADOS. Oficio N° 72.731. [en línea] [consulta 28-06-2021] disponible en <https://www.camara.cl/verdoc.aspx?prmTIPO=OFICIO&prmID=173057&DESTINOID=128920>.



y en virtud de la cual, normalmente es invitado un ministro de Estado junto a los subsecretarios respectivos en una forma diferente de rendir cuenta.

4.2 Controles parlamentarios especiales del sector Defensa

Junto a los controles parlamentarios generales, el ordenamiento jurídico también provee de controles parlamentarios especiales al sector Defensa en: estados de excepción; protección de infraestructura crítica; resguardo de zonas fronterizas; llamado a retiro del Comandante en Jefe; financiamiento de las capacidades estratégicas; Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional; Operaciones de Paz; regulación de los gastos reservados y en el Sistema de Inteligencia del Estado. A continuación, el detalle de cada uno:

A) Estados de Excepción Constitucional

Se dice que los estados de excepción, "*son medidas que, en cierta forma, por plazos determinados y siempre controladamente, permiten suspender o restringir el ejercicio de determinados derechos fundamentales, pero con el objeto de protegerlos en encrucijadas críticas para restaurar en plenitud después (...)*".³⁸ Los estados de excepción constitucional se encuentran regulados en los artículos 39 al 45 de la Constitución Política de la República y en la Ley N° 18.415, Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción.³⁹ La importancia de los estados de excepción es que el ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas sólo puede ser afectado en el ámbito de estos.

La Carta Fundamental regula cuatro estados de excepción, a saber: estado de asamblea (guerra externa); estado de sitio (guerra interna o grave conmoción interior); estado de emergencia (grave alteración del orden público o de grave daño para la seguridad de la nación); y estado de catástrofe (calamidad pública). Es fundamental entender que, en todos los estados de excepción, las Fuerzas Armadas pasan a ocupar un rol principal a través de lo que se denomina jefes de la Defensa.

En los referidos estados de excepción, el constituyente fijó distintos roles de control parlamentario del sector Defensa al Congreso Nacional. En el Estado de Asamblea o de Sitio, para su declaración, el presidente de la República requiere el acuerdo del Congreso Nacional.

En el Estado de Catástrofe, si bien no se requiere éste, una vez terminado, el presidente de la República está obligado a informar al Congreso Nacional de las medidas adoptadas en virtud del Estado de Catástrofe. Además, el Congreso Nacional puede dejar sin efecto la declaración transcurridos ciento ochenta días desde esta, si las razones que la motivaron hubieran cesado en forma absoluta. Por último, el presidente de la República sólo podrá declarar el Estado de Catástrofe por un período superior a un año con acuerdo del Congreso Nacional.

En el Estado de Emergencia, tampoco se requiere del Congreso Nacional para su declaración por 30 días. Sin embargo, para sucesivas prórrogas, el presidente requerirá siempre del acuerdo del Congreso Nacional. Además, el presidente de la República está obligado a informar al Congreso

38 CEA Egaña, José Luis. 2013, p. 197.

39 Última actualización del 24 de enero de 1990.



Nacional de las medidas adoptadas en virtud del Estado de Emergencia.

B) La infraestructura crítica

La Ley N° 21.542, modificó la Carta Fundamental con el objeto de permitir la protección de infraestructura crítica por parte de las Fuerzas Armadas, en caso de peligro grave o inminente⁴⁰. La referida reforma constitucional incorporó un nuevo numeral 21 al artículo 32 del Código Político facultando al presidente de la República para *"disponer, mediante decreto supremo fundado, suscrito por los ministros del Interior y Seguridad Pública y de Defensa Nacional, que las Fuerzas Armadas se hagan cargo de la protección de la infraestructura crítica del país cuando exista peligro grave o inminente a su respecto, determinando aquella que debe ser protegida (...)"*.

Mediante el referido decreto, se designa a un oficial general de las Fuerzas Armadas que tiene el mando de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública dispuestas para la protección de la infraestructura crítica en las áreas especificadas en dicho acto. Asimismo, los jefes designados tienen la responsabilidad del resguardo del orden público en las áreas determinadas.

La medida, dispone el mencionado numeral 21, tiene una duración máxima de 90 días. Aquí se observa el doble control parlamentario del Congreso Nacional. En primer término, porque para prorrogarse luego de ese tiempo, se requiere el acuerdo del Congreso Nacional. En segundo

término, el presidente de la República debe informar también al Congreso Nacional, al término de cada período, de las medidas adoptadas y de los efectos o consecuencias de la ejecución de esta atribución.⁴¹

C) El resguardo de las zonas fronterizas

El 3 de febrero de 2023 se publicó la ya mencionada Ley N° 21.542, que junto con la protección infraestructura crítica, permite utilizar la medida especial para el resguardo de áreas de las zonas fronterizas del país. Esta atribución del presidente de la República tiene los mismos componentes –en lo que compete– a la protección infraestructura crítica. En lo que concierne al control parlamentario es de idéntica la naturaleza, así, subsiste un doble control, por un lado, porque para prorrogarse la medida luego de los 90 días iniciales, se requiere el acuerdo del Congreso Nacional. Por otro lado, el presidente de la República debe informar también al Congreso Nacional, al término de cada período, de las medidas adoptadas.

D) El control del llamado a retiro del Comandante en Jefe

El artículo 104 de la Constitución Política de la República establece un control parlamentario especial en el llamado a retiro de un Comandante en Jefe. Así, dicho artículo dispone que los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, serán designados por el presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades

40 Última actualización del 3 de febrero de 2023.

41 Al momento de elaboración del presente artículo se encuentra en discusión en el Congreso Nacional, el proyecto de ley para la protección de infraestructura crítica del país, boletín N° 16.143-07, que materializa la reforma constitucional.



que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados para un nuevo período y gozarán de inamovilidad en su cargo. Añadiendo que “*mediante decreto fundado e informando previamente a la Cámara de Diputados y al Senado*”, el Primer Mandatario podrá llamar a retiro a los comandantes en jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, en su caso, antes de completar su respectivo período.

En esta hipótesis de control, el Congreso Nacional no tiene la facultad de dejar sin efecto el llamado a retiro, pero si, al tener conocimiento previo y ser fundado el decreto respectivo, puede influir, si así lo considera, en el presidente de la República para que enmiende su decisión. Asimismo, surge la interrogante de si el Congreso Nacional podría solicitar al presidente el llamado a retiro de algún Comandante en Jefe. Estimamos que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, sin perjuicio del aspecto político, no es procedente hacerlo. Con todo, como ya vimos, la Carta Fundamental contempla expresamente la facultad de acusar constitucionalmente por parte de la Cámara de Diputados a un general o almirante.

E) El control de la Ley N° 21.174 que establece un nuevo sistema de financiamiento de las Capacidades Estratégicas de la Defensa Nacional

La Ley N° 21.174⁴² vino a modificar la Ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas

Armadas, estableciendo un nuevo sistema de financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional y derogando la Ley N° 13.196, Reservada del Cobre. Al menos serían cinco ámbitos de control parlamentario sobre el financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa, siguiendo lo que ha establecido la doctrina.⁴³

El primero, previo a la discusión presupuestaria, donde, conforme al inciso tercero del artículo 101 de la referida ley, durante el primer semestre de cada año, el Ministerio de Defensa Nacional deberá presentar ante las comisiones técnicas⁴⁴ de cada Cámara del Congreso Nacional la actualización del programa de inversiones que deberá explicitar el aporte anual que se pretenda asignar conforme a la Ley de Presupuestos del Sector Público, correspondiente al cuarto año, acorde con la planificación del desarrollo de la fuerza derivada de la política de defensa nacional.

El segundo, en la tramitación misma de la Ley de Presupuesto del Sector Público. Ahí el control parlamentario se manifiesta a través de la discusión en la Subcomisión Mixta de Presupuestos respectiva, en la Comisión Especial Mixta y en las respectivas Salas de ambas Cámaras, toda vez que el inciso final del artículo 101 de la Ley N° 18.948, consagra que la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año deberá contener la proyección del aporte anual que se deba efectuar al Fondo Plurianual de Capacidades Estratégicas correspondiente al cuarto año del programa cuatrienal de inversiones, para su aprobación por el Congreso Nacional.

42 Última actualización del 2 de abril de 2020.

43 URQUÍZAR Muñoz, Pablo y MARDONES Taladriz, Pamela. El control del Congreso Nacional en el nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa. Hemiciclo: Revista de Estudios Parlamentarios. 2019. Año 10, N° 20, pp. 45-46.

44 Comisiones de Defensa Nacional tanto de la Cámara de Diputados como del Senado.



El tercero, cada vez que en el contexto de una anticipación de compra para mantención o desarrollo de una capacidad estratégica se recurra al Fondo de Contingencia Estratégico, dicha adquisición deberá siempre informarse en sesión secreta a las comisiones técnicas de cada rama del Congreso Nacional.

El cuarto, se refiere a que siempre que la CGR realice alguna observación a algún decreto supremo sobre inversiones en capacidades estratégicas de la defensa, conforme al inciso final del artículo 100 de la Ley, el ministro de Defensa Nacional deberá informar a la Cámara de Diputados y al Senado de las observaciones formuladas por el órgano contralor a estos decretos. La oportunidad es en el marco de la obligación establecida en la letra f) del artículo 3 de la Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, esto es, cuando informa al Congreso Nacional respecto de las políticas y planes de la defensa nacional.

Finalmente, un último control parlamentario se materializa a propósito de la concreción anual de las capacidades estratégicas. En efecto, con arreglo al 104 de la ley, se dispone que el ministro de Defensa Nacional deberá informar una vez al año, en sesión conjunta y secreta de las Comisiones de Defensa Nacional de ambas Cámaras del Congreso Nacional, sobre la forma en que se están materializando las capacidades estratégicas de la defensa definidas en la planificación del desarrollo de la fuerza.

F) El control de la Ley N° 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional

La Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, consagra un título específico

denominado “De la fiscalización del sector Defensa”. Dentro de este se encuentra el artículo 35 que establece el control parlamentario específico del sector. Dicho artículo consagra que el Congreso Nacional y sus Cámaras, en el ámbito de sus atribuciones y en conformidad con la Ley Orgánica Constitucional y los Reglamentos respectivos conocerán, en sesiones que tendrán el carácter de secretas, los informes del Ministerio de Defensa Nacional sobre: a) Los fundamentos en que se sustenta la política de defensa nacional y sus respectivas actualizaciones; b) La planificación de desarrollo de la fuerza, incluyendo la planificación financiera asociada, y el estado de avance en su ejecución y c) Los proyectos de adquisición e inversión en sistemas de armas aprobados, incluyendo su financiamiento, en todo aquello que revista el carácter de secreto o reservado.

G) El control de la Ley N° 19.067, que establece normas permanentes sobre la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y salida de tropas nacionales del mismo

El artículo 7 de la Ley N° 19.067⁴⁵, que establece normas permanentes sobre entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y salida de tropas nacionales del mismo, consagra que la salida de tropas nacionales del territorio de la República, en cualquiera de sus formas de organización o modalidades, para participar en operaciones de paz dispuestas en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, será autorizada de acuerdo con las disposiciones especiales que contempla el párrafo 2° de la referida ley.

El primer control parlamentario que establece tal ley se refiere a la autorización que requiere del Senado.

45 Última actualización del 17 de diciembre de 2018.



El inciso primero de su artículo 9, señala que el presidente de la República debe solicitar el acuerdo del Senado para la salida de tropas mediante oficio fundado y con la firma de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional. Además, el inciso segundo consagra que de dicha solicitud debe enviarse copia a la Cámara de Diputados.

El artículo 13 de la referida ley, establece otro control parlamentario referente a la obligación de enviar un informe semestralmente al Senado y a la Cámara de Diputados por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Defensa describiendo las condiciones en las que se desarrolla la misión, y el estado de avance en el cumplimiento de los objetivos de la misma y las actividades realizadas por las tropas nacionales. Además, una vez concluida la participación de tropas chilenas en una operación de paz determinada, el presidente de la República deberá enviar dentro de sesenta días un informe al Senado y a la Cámara de Diputados en que detalle sus resultados, el nivel de logro de los objetivos propuestos, la situación del personal que fue desplegado, y los costos materiales y financieros efectivamente incurridos.

H) El control de la Ley N° 21.211 sobre información y rendición de cuentas de gastos reservados

La Ley N° 18.963, que tiene por objeto regular las remuneraciones de autoridades de gobierno y cargos críticos de la administración pública y da normas sobre gastos reservados, fue modificada recientemente por la Ley N° 21.211,⁴⁶ sobre información y rendición de cuentas de gastos reservados, estableciéndose por primera vez un control del Congreso Nacional al respecto.

En su artículo 2 se entiende por gastos reservados *"aquellos egresos que, por el ministerio de esta ley, se faculta realizar exclusivamente a las entidades (...) para el cumplimiento de sus funciones públicas establecidas en las leyes, siempre que sean relativas al orden público, a la seguridad interna y externa del país, a la inteligencia y contrainteligencia, y que por su naturaleza deban ser reservadas o secretas"*.

El inciso penúltimo del artículo 4 de la ley en comentario establece que *"(...) el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas (...) deberán informar semestralmente, en sesión secreta, a la Comisión Especial de la Cámara de Diputados a que se refiere el artículo 37 de la Ley N° 19.974, sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia, del cumplimiento de los objetivos generales para los cuales están destinados los gastos reservados"*.

Asimismo, el inciso segundo de su artículo 5, consagra una forma de control también al señalarse que *"[l]as modificaciones que pudieren hacerse a los montos máximos de gastos reservados asignados a una institución, durante el año, deberán informarse a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados, expresando los fundamentos que justifican tal modificación"*.

La Ley de Presupuestos del Sector Público, usualmente establece también formas de control específicas. Así, por ejemplo, para el año 2021 se otorgó a la Armada de Chile la cantidad de \$181.524.000 y US\$ 549.000 para gastos reservados. En tal sentido, se establece en la partida 11, capítulo 05, programa 01, la obligación de informar del uso de estos recursos semestralmente, en sesión secreta, a la Comisión de Defensa Nacional del Senado y a la Comisión de

46 Última actualización del 4 de febrero de 2020.



Defensa Nacional de la Cámara de Diputados. Misma situación ocurre respecto de la Fuerza Aérea de Chile a quien se le otorgó \$253.274.000 y US\$800.000.

I) El control de la Ley N° 19.974 sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia nacional de Inteligencia

La Ley N° 19.974⁴⁷ regula el Sistema de Inteligencia del Estado en Chile. Dicho sistema lo componen: a) la Agencia Nacional de Inteligencia; b) la Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional; c) las Direcciones de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, y d) las Direcciones o Jefaturas de Inteligencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Es importante destacar aquí que, *"el control del Congreso como mecanismo externo es primordial para el encausamiento democrático de los organismos de inteligencia"*⁴⁸ y su finalidad debe ser *"verificar tanto la legitimidad como la eficacia/eficiencia en la actividad de inteligencia"*.⁴⁹

En este orden de ideas, el artículo 37 establece que la Cámara de Diputados, en el ámbito de sus atribuciones fiscalizadoras, constituirá una Comisión Especial que tendrá como competencia conocer los informes y antecedentes relativos a las actividades de los servicios y organismos que integran el Sistema de Inteligencia del Estado.

Como bien se ha señalado por la doctrina, la existencia de esta Comisión Especial es sin perjuicio de

las facultades fiscalizadoras que le corresponden a la Cámara de Diputados según las reglas generales.⁵⁰

5. Conclusiones

La división de poderes tiene como aspecto basal evitar el abuso del poder y cualquier desviación que pueda existir al respecto. El control parlamentario resulta crucial porque su propósito no es otro que frenar los excesos del ejercicio del poder.

Entendiendo y comprendiendo ese marco, nos inclinamos por un concepto intermedio, un control-fiscalización en un sentido amplio, pero sin desnaturalizar la esencia misma del control.

Por otro lado, convenimos en adoptar las tesis realistas en cuanto al sujeto activo, controlante o titular del control, que decididamente es la minoría parlamentaria u oposición.

Resulta fundamental comprender también que, dentro del Gobierno, uno de los sectores más relevantes de control y más complejos de comprender es el sector Defensa. Dicha complejidad obedece a tres particularidades: la primera, el monopolio de la fuerza que detentan las Fuerzas Armadas,⁵¹ siendo su utilización adecuada un imperativo social; la segunda, la alta inversión en Defensa para la compra y mantención de las capacidades estratégicas, lo que obliga a un uso eficiente, eficaz y probo de los recursos gastados; por último, una tercera particularidad, es la siempre tensa relación entre el secreto que requiere

47 Última actualización del 2 de octubre del 2004.

48 CÁRCAMO Hun, Rodrigo. Chile: consideraciones sobre el control civil de la inteligencia militar. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad. 2017. N° 21, p. 79.

49 *Ibidem*, p. 74.

50 VERA Lama, Rodrigo. Sistema de Inteligencia Chileno. Santiago: Editorial Metropolitana, 2017. p.289.

51 Además de las Fuerzas Orden y Seguridad Pública.



la seguridad nacional versus la transparencia y el acceso a la información para su adecuado control.

La línea del control parlamentario que se analizó fue tomando la tesis control-fiscalización como ya se dijo, desde lo general a lo particular. Lo anterior, sin perjuicio de que se observan en múltiples situaciones controles parlamentarios asimilados al control-sanción. Por ello un examen de los instrumentos de control de la Cámara de Diputados desde la perspectiva del sector Defensa, como los acuerdos, las solicitudes de antecedentes, las interpelaciones, las comisiones investigadoras y las acusaciones constitucionales, además de otros como los mecanismos que establece la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, era indispensable para comprender el marco constitucional sobre el cual se ejerce el control parlamentario. En la práctica, en el último tiempo muchos mecanismos de controles parlamentarios de la Cámara Baja se han utilizado en el sector Defensa.

El Senado por su parte, salvo su rol como jurado en las acusaciones constitucionales, tiene expresamente prohibido fiscalizar los actos del Gobierno por disposición del artículo 53 de la Carta Fundamental. Con todo, los distintos oficios de solicitud de información al Gobierno que emanan de los Senadores constituyen mecanismos de control-fiscalización en donde el sector Defensa no ha estado ajeno. En el mismo sentido sesiones de sala del Senado por temáticas particulares.

En relación a los controles parlamentarios especiales del sector Defensa, estos arrojan una serie de elementos que es importante destacar:

a. En cuanto a los estados de excepción constitucional hay que distinguir aquellos en que se

requiere autorización previa para su materialización y aquellos que no requieren autorización previa. En el primer caso se encuentran los estados de Asamblea y de Sitio, en que el control parlamentario es intenso dado que la ausencia de fundamentación razonada del actuar del presidente de la República y de las Fuerzas Armadas necesariamente traerá como consecuencia una denegación de este. Aquí podría aplicarse un control-sanción. No ocurre lo mismo con los estados de Emergencia y de Catástrofe, donde el control se da solo a posteriori. En este ámbito la obligación es solo de informar, en la práctica por escrito, sobre las medidas adoptadas en virtud del estado de excepción por lo que se puede dar un control-fiscalización.

b. Con todo, la prórroga de ambos requiere sí una autorización del Congreso Nacional en las hipótesis que indica la Constitución, posibilitando también un control-sanción.

c. En relación a la infraestructura crítica, la Ley N° 21.542 buscó emular en cierto sentido el mecanismo del control parlamentario presente para el Estado de Emergencia con un control-fiscalización en la primera declaración al efecto del presidente de la República informando al Congreso Nacional de las medidas adoptadas una vez terminado el período. Sin embargo, en su renovación exige -al igual que el referido estado de excepción- el acuerdo del Congreso Nacional materializando así un control-sanción.

d. El resguardo de las zonas fronterizas contiene idéntico doble mecanismo de control parlamentario exigido para la infraestructura crítica en la Ley N° 21.542.



- e. Con respecto al llamado a retiro de los comandantes en jefe, el poner en conocimiento previo del decreto fundado de retiro de un Comandante en Jefe al Congreso Nacional por parte del presidente de la República, obedece a un control-fiscalización, que aparentemente es de baja intensidad, pero políticamente tiene una importancia enorme toda vez que lo que está detrás de ello es impedir precisamente arbitrariedades con las Fuerzas Armadas.
- f. Una herramienta directa de control-sanción contra un comandante en jefe la encontramos en la acusación constitucional impulsada por el Congreso Nacional la que puede derivar en la destitución por *"haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación"*.
- g. Sobre la ley que establece el nuevo sistema de financiamientos de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional, si bien es un avance sustantivo con respecto a lo que existía antes, la Ley N° 13.196, Reservada del Cobre, en cuanto a los controles parlamentarios, hay algunos aspectos que merecen reflexión:
 - i. En primer término, el bicameralismo imperfecto que establece la Carta Fundamental en que se le da un rol primordial a la Cámara de Diputados en el rol fiscalizador y por lo tanto la armonización del control parlamentario con la Constitución se difumina. Son ambas cámaras las que ejercen por mandato legal un control-fiscalización, lo que no difiere de lo pensado por el Constituyente y desde la perspectiva de la posible duplicidad de funciones que realiza el Congreso Nacional.
 - ii. Por otro lado, se observa en general, en todos los controles parlamentarios que propone la nueva regulación sobre el financiamiento de las capacidades estratégicas, un tipo de control-fiscalización, salvo en lo que se refiere a la discusión de la Ley de Presupuestos del Sector Público en que visualiza, por la naturaleza del rol parlamentario, un control-sanción.
 - iii. Asimismo, el mayor control parlamentario supone un acceso a información presupuestaria, financiera o militar del sector Defensa en donde no necesariamente los parlamentarios tienen ni el conocimiento ni la experticia técnica -mucho menos la asesoría integral- para abordar adecuadamente dicha información.
 - iv. De igual modo, resulta clave que los resguardos del secreto o reserva de la información sean altos dada la naturaleza de la misma, evidenciándose debilidades en esta materia en la nueva regulación.
- f. En cuanto a la Ley N° 20.424, las observaciones realizadas en relación con la Ley N° 21.174 son plenamente aplicables.
- g. Con respecto a la Ley N° 19.067, el legislador da vuelta el control parlamentario instituido por el Constituyente dándole primacía ahora al Senado en desmedro de la Cámara de Diputados. En efecto, al establecer que el presidente de la República debe solicitar el acuerdo del Senado para la salida de tropas mediante oficio fundado y con la firma de los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, se incorpora un control-sanción excepcionalísimo dado que solo se pone en conocimiento a la Cámara de Diputados.



- h. En cuanto a la Ley 21.211, resulta coherente entregar el control parlamentario de los gastos reservados que se utilizan, principalmente para inteligencia y contrainteligencia, a la Comisión Especial del Sistema de Inteligencia de la Cámara de Diputados del artículo 37 de la Ley N° 19.974. Sin embargo, lo que puede resultar complejo es la incorporación de otros controles, de forma indirecta, vía Ley de Presupuestos que pudieran terminar desnaturalizando el control y el adecuado equilibrio entre la seguridad nacional y el acceso a la información.
- i. Por último, en relación con la Ley N° 19.974, con el control-fiscalización establecido al Sistema de Inteligencia del Estado parece coherente con la importante función que cumplen los organismos de inteligencia. En tal sentido, el informe que debe rendir el director de la Agencia Nacional de Inteligencia y las salvaguardas que tiene la Comisión Especial de Inteligencia vinculado al secreto y particularidades procedimentales le otorgan una protección diferente.

Finalmente, nos permitimos sugerir que estas consideraciones sean tomadas en cuenta para efectos de lograr la mayor armonía entre, por un lado, el debido control parlamentario en el sector Defensa, y, por otra parte, el adecuado resguardo de la seguridad nacional. Así como un control parlamentario inexistente, posibilita el abuso del poder y con ello la deslegitimación del accionar de las Fuerzas Armadas, un control parlamentario inorgánico y desordenado, sin cauces claros y resguardos debidos, puede ser foco de abusos en el ejercicio del poder parlamentario, lo que puede también afectar la Defensa, y con ello, también su legitimidad.

Bibliografía

- ARAGÓN Reyes, Manuel. El control parlamentario como control político. *Revista de Derecho Político*. 1986. N° 23, pp. 9-40.
- BIDART Hernández, José. Antecedentes sobre el establecimiento y reforma de la "atribución exclusiva de la Cámara de Diputados en la fiscalización de los actos de Gobierno" establecida en el artículo 52 número 1 letra a de la Constitución de 1980, en AA.VV., Congreso Nacional: Libro homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñan. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, pp. 19-32.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. Glosario. [en línea] [consulta 28-06-2021]. Disponible en: https://www.camara.cl/formacion_ciudadana/glosario.aspx.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. Oficio N° 72.731. [en línea] [consulta 28-06-2021]. Disponible en <https://www.camara.cl/verdoc.aspx?prmTIPO=OFICIO&prmlD=173057&DESTINOID=128920>.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. Proyecto de Acuerdo N° 13. [en línea] [consulta 09-08-2024]. Disponible en <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmlD=5740&prmTipo=ACUERDO>
- CÁMARA DE DIPUTADOS. Solicita que se cite al ministro de Defensa, don Baldo Prokurica, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. [en línea] [consulta 28-06-2021]. Disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SIAL&prmlD=60954&formato=pdf>.
- CÁRCAMO Hun, Rodrigo. Chile: consideraciones sobre el control civil de la inteligencia militar. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. 2027. N° 21, pp. 70-86.



- CEA Egaña, José. *Derecho Constitucional Chileno*. Tomo III. Tercera edición. Santiago: Ediciones UC. 2013.
- FERNÁNDEZ Sarasola, Ignacio. El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español. *Revista española de derecho constitucional*. 2020. Año 20. N° 60, pp. 89-114.
- GARCIA Pino, Gonzalo & CONTRERAS Vásquez, Pablo. *Diccionario Constitucional Chileno*. Santiago: Cuadernos del Tribunal Constitucional. 2014.
- GARCÍA Roca, Javier. El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23.2 de la Constitución). *Revista Vasca de Administración Pública Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*. 1995. N° 42, pp. 161-206.
- GARCÍA Roca, Javier. Del principio de la división de poderes. *Revista de estudios políticos*. 2000. N° 108, pp. 41-75.
- GARCÍA Roca, Javier. Control parlamentario y convergencia entre Presidencialismo y Parlamentarismo. *Teoría y realidad constitucional*, 2017. N° 38, pp. 61-99.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *Política de Defensa de Chile 2020*. [en línea] [consulta 28-06-2021]. Disponible en <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/POL%C3%8DTICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf>.
- MONTESQUIEU, Charles. *De l'esprit des lois*, Vol. II, M. B. Vega, Trad., Madrid. 1984.
- NOGUEIRA Alcalá, Humberto. Consideraciones sobre la acusación constitucional en la Carta Fundamental vigente, en AA.VV., Congreso Nacional: Libro homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2013, pp. 223-254.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., 2021. [en línea] [consulta 28-06-2021]. Disponible en <https://dle.rae.es>.
- SÁNCHEZ Lobos, Leslie. *Acusación Constitucional. Control y Responsabilidad Política*. Santiago: Rubicón Editores. 2018.
- SÁNCHEZ Navarro, Ángel. Control parlamentario y minorías. *Revista de estudios políticos*. 1995. N° 88, pp. 223-256.
- SANTAOLALLA López, Fernando. *Derecho Parlamentario español*. Madrid: Editorial Dykinson. 2019.
- SILVA Bascuñán, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo V. La Constitución de 1980. Gobierno. Santiago: Editorial Jurídica de Chile. 2000.
- TUDELA Aranda, José. La renovación de la función parlamentaria de control. *Teoría y realidad constitucional*. 2007. N° 19, pp. 75-104.
- URQUÍZAR Muñoz, Pablo y MARDONES Taladriz, Pamela. El control del Congreso Nacional en el nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa. *Hemicycle: Revista de Estudios Parlamentarios*. 2019. Año 10, N° 20, pp. 41-50.
- VERA Lama, Rodrigo. *Sistema de Inteligencia Chileno*. Santiago: Editorial Metropolitana. 2017.