

LA LEY CHILENA ANTÁRTICA Y EL CONTROL PARLAMENTARIO

Pablo Eduardo Urquizar Muñoz

Introducción

Chile es un país tricontinental con soberanía, además de América y Oceanía, en la Antártica, presencia efectiva que tiene en el Sexto Continente desde 1916 (Pinochet de la Barra, 1976:43). La Ley N° 21.255, establece el Estatuto Chileno Antártico (Ley Chilena Antártica.), fue publicada en el diario oficial el 17 de septiembre de 2020, y vino a consagrar una nueva regulación sobre el Territorio Chileno Antártico. Dicha normativa legal, conforme a la historia fidedigna de su establecimiento, tuvo una doble finalidad esencial: “por una parte, impulsar la activa participación en la gestación, implementación y desarrollo de un régimen antártico efectivo, a partir del Tratado Antártico de 1959¹, y por otra, adecuar las normas de derecho interno que rigen en el Estado de Chile, las cuales requieren actualizarse según las nuevas exigencias propias del marco internacional que rige en el país, así como que expresen de manera clara y eficaz la forma como Chile ejerce sus competencias y asume sus obligaciones en el marco del Tratado Antártico” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2023:3).

El artículo 1 de la ley, señala con claridad los cinco objetivos que se propuso la nueva normativa antártica, a saber: Primero, “proteger y fortalecer los derechos soberanos antárticos de Chile, con claros fundamentos geográficos, históricos, diplomáticos y jurídicos”. Segundo, “establecer los principios conforme a los cuales el Estado de Chile, a través de los órganos competentes, conduce la política antártica y ejerce sus competencias en materia antártica”. Tercero, “promover la protección y el cuidado del medioambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados, así como su condición de reserva natural,

dedicada a la paz y a la investigación científica, a través del reforzamiento y profundización del Sistema del Tratado Antártico”. Cuarto, “potenciar y regular las actividades antárticas de Chile, incrementando su calidad de prestador de servicios operativos, logísticos, tecnológicos y científicos antárticos, e incentivando el desarrollo del país ligado a las actividades antárticas, estatales y no estatales” y, por último, “fomentar la actividad antártica de Chile, promoviendo el desarrollo social y económico de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena”.

Para cumplir con dichos propósitos legales, la Ley Chilena Antártica reguló en su Título II la “Institucionalidad Chilena Antártica”. En ella se encuentra la “Política Antártica Nacional”; el “Consejo de Política Antártica”; los “Planes Estratégicos Antárticos”; el “Programa Antártico Nacional”; las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Defensa Nacional y del Ministerio de Ciencias, Tecnología, Conocimiento e Innovación; los “Operadores Antárticos”; el Instituto Chileno Antártico (INACH); entre otros. Más allá de la forma interna de control de las distintas carteras y servicios sectoriales de la Administración del Estado, resulta de gran relevancia comprender un ente distinto que puede colaborar en los objetivos de la Ley Chilena Antártica ya señalados, haciendo que la “Institucionalidad Chilena Antártica” cumpla adecuadamente sus funciones. Este ente distinto es el Congreso Nacional y su rol principal, es el control, más específicamente el control parlamentario.

El presente artículo busca analizar el control parlamentario como mecanismo relevante en el cumplimiento de

1 Cabe recordar que el referido tratado fue suscrito en ese año por Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Francia, Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Reino Unido, Sudáfrica, y la Unión Soviética (hoy Rusia), los cuáles adquirieron automáticamente la condición de miembros consultivos. De estos miembros signatarios, los Estados que mantienen reclamaciones territoriales en la Antártica son Argentina, Australia, Chile, Francia, Noruega, Nueva Zelandia y el Reino Unido. También existen otros Estados que, sin reconocer soberanía de otros países, han representado su derecho a formular reclamaciones en la región, como es el caso de Estados Unidos y Rusia. En otra vereda, de los países signatarios, Bélgica, Japón y Sudáfrica no reclaman territorios, pero tampoco reconocen las reivindicaciones de los otros signatarios (Urquizar y Cortés, 2020:84)

los objetivos de la Ley Chilena Antártica. Para ello se examina el fundamento del control parlamentario, su conceptualización, utilidad, herramientas tanto generales como específicas de fiscalización respecto a la referida ley, y su aplicación práctica desde la entrada en vigencia, para luego establecer los principales desafíos.

Fundamento del control parlamentario, concepto y utilidad.

El control parlamentario tiene como fundamento la división de poderes. Esto significa que resulta indispensable en el sistema de pesos y contrapesos que las distintas esferas del Estado tengan un adecuado control de manera de evitar así el abuso o la desviación del poder (García, 2000:44). En tal sentido, se ha dicho, que el rol principal del Parlamento, no es tanto la función legislativa, sino, antes que todo, la función de control (Aragón, 1986:20), en ella descansa la verdadera esencia del Congreso Nacional. Así, además de impedir los excesos en el uso del poder, se busca también que la Administración del Estado ejecute correctamente sus funciones.

Por control parlamentario debemos entender el acto en virtud del cual el Parlamento fiscaliza al Poder Ejecutivo comprobando si su actuar se ajusta o no al estándar exigido por el ordenamiento jurídico. Esto puede o no conllevar una sanción y también puede o no tener como consecuencia la responsabilidad política. Lo anterior dependerá necesariamente de la herramienta de control en específico. La tesis aquí expuesta es la del control-fiscalización que se aleja de otras como el control-sanción

(Santaolalla, 2019:264) o el control-responsabilidad (Tudela, 2007:82).

Respecto a la utilidad del control parlamentario, este colabora fundamentalmente evitando que la Administración del Estado abuse en sus actuaciones y comprobando que las funciones que se realicen por esta sean ejecutadas correctamente. De esta forma, la importancia del control parlamentario para los efectos de la Ley Chilena Antártica dice relación con la existencia de diversos mecanismos de fiscalización que permiten hacer plausible los objetivos descritos en su primer artículo.

Mecanismos generales y especiales de control en la Ley Chilena Antártica y su aplicación práctica.

A diferencia de otros cuerpos normativos,² la Ley Chilena Antártica no contempla mecanismos especiales de control parlamentario, siendo, sin lugar a duda uno de los ámbitos a perfeccionar. Así, al no tener contemplado mecanismos especiales, se le hacen aplicables los mecanismos generales de control por parte del Congreso Nacional establecidos en la Constitución Política de la República.

De este modo, la Carta Fundamental le encomienda a la Cámara de Diputados una serie de actos de control, reservando al Senado un rol más secundario. En efecto, el numeral 1 de su artículo 52, le otorga a la Cámara de Diputados la fiscalización de los “actos del Gobierno”³ distinguiendo entre: acuerdos;⁴ solicitudes de antecedentes, interpelaciones⁵ y comisiones investigadoras.⁶ En cada

2 Por ejemplo, la ley N° 21.174, establece nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional, la ley N° 21.211, sobre información y rendición de cuentas de gastos reservados o la ley N° 19.974, sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia.

3 El concepto de actos del Gobierno, se ha entendido como: “el Gobierno, en sus sentidos orgánico y funcional, abarca al presidente de la República, a los ministros y subsecretarios de Estado, a los intendentes y gobernaciones, a la integridad de la Administración Pública centralizada y descentralizada, civil y uniformada” (Cea, 2013:330). Silva Bascuñán en un sentido más amplio, 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 ésta participa sin tener su monopolio” (Silva, 2000:13).

4 El numeral 12 del artículo 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados 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”.

5 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” (Cámara de Diputados, 2024).

6 El numeral 3 del artículo 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados 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



Fotografía: Claudio Cavalieri

uno de los distintos controles es posible observar hipótesis que pueden vincularse a la “Institucionalidad Chilena Antártica”. A esto se suma la más intensa herramienta de control, la acusación constitucional.⁷

Desde la entrada en vigor de la Ley Chilena Antártica, de las cinco herramientas que prevé la Carta Fundamental, dos han sido utilizadas, coincidentemente, las de más baja intensidad. Estas son, la de acuerdos y la de solicitudes de antecedentes. Un ejemplo concreto, es la resolución N° 616, aprobada el 25 de abril del año 2023, en que la Cámara Baja, “expresa su respaldo absoluto a la reclamación territorial de Chile sobre su territorio Antártico y otorga su reconocimiento a las instituciones que ejercen soberanía sobre dicho territorio, como la Armada, Fuerza Aérea, Ejército, INACH, entre otros”⁸. Respecto de la segunda, se pueden observar múltiples oficios de fiscalización vinculados a la Ley Chilena Antártica. Un ejemplo de ello, es el Oficio N° 57768, del 12 de Diciembre de 2023, también de la Cámara de Diputados donde se solicita información al Ministerio de Relaciones Exteriores “sobre las acciones diplomáticas que llevará a cabo nuestro país para abordar la situación generada por el exgobierno argentino, presidido por Alberto Fernández, en los últimos días de su administración, con la presentación

del Libro Blanco de la Defensa de 2023, donde existe un capítulo que se llama ‘Reivindicación argentina sobre el territorio antártico’, reivindicando soberanía sobre áreas reclamadas por Chile”⁹.

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 dependan, ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización”. El artículo 106 del Reglamento del Senado, en armonía con lo anterior, prescribe similar disposición. Con todo, en la práctica esta situación no se desarrolla exactamente de esa forma, basta ver, por ejemplo, el Oficio N° 1362/INC/2023 dirigido a la Ministra de Defensa Nacional, el oficio N° 1364/INC/2023 dirigido al Ministro de Relaciones Exteriores, el oficio N° 1365/INC/2023 dirigido a la Ministra del Medioambiente, todos solicitando “informar sobre asuntos relacionados con la aplicación de la Ley N° 21.255, que establece el Estatuto Antártico Chileno”¹⁰.

A lo anterior, debe complementarse que usualmente, las comisiones legislativas permanentes de ambas Cámaras,

Corporación, según lo previene el artículo 313”.

7 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” (Nogueira, 2013:223).

8 Resolución N° 616, aprobada el 25 de abril del año 2023, Cámara de Diputados.

9 Oficio N° 57768, del 12 de diciembre de 2023, Cámara de Diputados.

10 Véase: Oficio N° 1362/INC/2023, Oficio N° 1364/INC/2023, y Oficio N° 1365/INC/2023.

especialmente las de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, frente a situaciones contingentes vinculadas al Territorio Chileno Antártico, suelen citar a los Ministros de las respectivas carteras para que respondan y den cuenta de las diversas situaciones que se les consultan, constituyendo en la praxis legislativa un tipo de control-fiscalización de facto. Adicionalmente, el Senado tiene una Comisión Especial denominada “Comisión Especial de Zonas Extremas y Territorios Especiales” que tiene como competencia los ámbitos propios de la Antártica Chilena. Así, por ejemplo, la sesión del 4 de octubre del 2023, tuvo por objeto ver el “avance en la dictación de los reglamentos contemplados en la Ley N° 21.255, Estatuto Antártico Chileno, así como la implementación del mencionado Estatuto”. En similar sentido, la Cámara de Diputados tiene la Comisión Zonas Extremas y Antártica Chilena.

Asimismo, una forma de control parlamentario relevante que se da año a año dice relación con la Ley de Presupuestos del sector público donde la Antártica Chilena y los recursos

asociados, especialmente en lo referido a la “Institucionalidad Chilena Antártica”, son de especial interés. Así por ejemplo, la disposición establecida en la Partida 06, Capítulo 04, Programa 01, de la ley de presupuestos 2024, que establece la obligación de el INACH, de informar “en sesión especial y de transmisión pública a las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Medioambiente y Bienes Nacionales del Senado, y a las Comisiones de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana y de Medioambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados, respecto de los efectos del calentamiento global y sus causas en el territorio antártico nacional.”¹¹

Desafíos del control parlamentario en la Ley Chilena Antártica.

Sin perjuicio de la materialización de los mecanismos generales de fiscalización ya comentados, subsisten desafíos en esta materia para efectos del cumplimiento de los objetivos de la Ley Chilena Antártica en al menos cinco



Fotografía: Instituto Milenio BASE

¹¹ Ley de presupuestos 2024.

aspectos: el primero, la “Política Antártica Nacional”, no contempla en su proceso de ejecución, ninguna instancia formal en que las comisiones técnicas de ambas Cámaras pudieren periódicamente ser informadas de los avances de la misma y de los inconvenientes que se van presentando. El segundo, el “Consejo de Política Antártica”, tampoco considera un rol permanente a representantes de las comisiones técnicas del Parlamento, sólo se establece en la Ley N° 21.080, en el penúltimo inciso del artículo 52, la posibilidad de que el Ministro de Relaciones Exteriores pueda invitar a representantes del Congreso Nacional a la referida instancia. Un tercer ámbito, dice relación con la necesidad que los parlamentarios, especialmente en las comisiones técnicas, puedan contar con la asesoría especializada en lo referente a la Ley Chilena Antártica, de manera de realizar adecuada y eficientemente las funciones de control parlamentario. Un cuarto aspecto, se refiere a la importancia de que exista una Comisión Bicameral de Cumplimiento de la Ley Chilena Antártica y su institucionalidad, de manera de evitar así, muchas veces, actuaciones contradictorias o desordenadas entre ambas cámaras apuntando al fin último que es la materialización de los objetivos de la ley. Finalmente, es indispensable que el Congreso Nacional, mantenga una mirada de Estado en esta materia, utilizando las herramientas de control de manera prudente y responsable, evitando, también, cualquier exceso o abuso que pueda perjudicar los objetivos que la misma ley analizada pretende alcanzar.

BIBLIOGRAFÍA

CÁMARA DE DIPUTADOS. Glosario. Valparaíso, 2024. https://www.camara.cl/formacion_ciudadana/glosario.aspx [consulta: 23. ener. 2026]

ARAGÓN, Manuel (1986). “El control parlamentario como control político.” *Revista de Derecho Político*, 23: 9-40.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2023). “Historia fidedigna de la ley N° 21.255, establece Estatuto Chileno Antártico.” Valparaíso, 555.

CÁMARA DE DIPUTADOS. «RESOLUCIÓN N°616 <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmId=5101&prmDestinoId=3&prmTipo=RESOLUCIONENVIO> [consulta: 13.nov.2024].

CÁMARA DE DIPUTADOS. “OFICIO N° 57768” <https://www.camara.cl/verdoc.aspx?prmTIPO=OFICIO&prmID=242301&DESTINOID=199164> [consulta: 13.nov.2024].

CEA José (2013). *Derecho Constitucional chileno*. Santiago: Ediciones UC.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. “PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS AÑO 2024, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, Instituto Antártico Chileno” http://www.dipres.cl/597/articles-317980_doc_pdf.pdf ([consulta: 13.nov.2024].

GARCÍA, Javier (2000). “Del principio de la división de poderes”. *Revista de estudios políticos*, 108: 41-75.

NOGUEIRA, Humberto (2013). “Consideraciones sobre la acusación constitucional en la Carta Fundamental vigente.” En *Congreso Nacional: Libro homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán*, por Asociación Chilena de Derecho Constitucional. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

PINOCHET DE LA BARRA, Oscar (1976). *La Antártica Chilena*. Santiago: Editorial Andrés Bello.

SANTAOLALLA, Fernando (2019). *Derecho Parlamentario español*. Madrid: Dykinson.

SENADO. Oficio N° 1362/INC/2023. <https://microservicio-documentos.senado.cl/v1/archivos/6a0942bf-dcc7-48a9-93fa-e78b6d1dda53?includeContent=true> [consulta: 13.nov.2024].

—.SENADO. Oficio N° 1364/INC/2023. <https://microservicio-documentos.senado.cl/v1/archivos/c2379a59-64dc-4628-9f7b-eae20226c2fa?includeContent=true> [consulta: 13.nov.2024].

—.SENADO. . Oficio N° 1365/INC/2023. <https://microservicio-documentos.senado.cl/v1/archivos/0d516a3a-b10d-414c-aa57-46cd4f559457?includeContent=true> [consulta: 13.nov.2024].

SILVA Alejandro (2000). *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo V. La Constitución de 1980. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

TUDELA, José (2007). “La renovación de la función parlamentaria de control.” *Teoría y realidad constitucional*, 2007: 75-104.

URQUÍZAR, Pablo, y Bárbara Cortés (2020). “Roles y actores del Sector Defensa a la luz de la Ley N° 21.255, Ley Chilena Antártica.” *Revista Tribuna Internacional* 9, n° 18 : 81-96.

Sobre el autor

Pablo Eduardo Urquizar Muñoz

ORCID:0009-0007-8442-8504

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. Académico de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional Andrés Bello.

Correo: pablo.urquizar@unab.cl

