

Ana María García Barzelatto*

Comisiones especiales investigadoras de la Cámara de Diputados

Special commissions of inquiry of the chambers of deputies

Resumen

Este trabajo versa sobre las comisiones investigadoras parlamentarias en el marco de la fiscalización como atribución propia de la Cámara de Diputados, en un gobierno presidencial.

Tiene en especial consideración la nueva normativa constitucional de 2005, que consagró expresamente las comisiones investigadoras, superando así la dudosa constitucionalidad de que adolecían tales comisiones, anteriormente solo reguladas por el reglamento interno de la Cámara de Diputados, situación fuertemente criticada por la doctrina.

El análisis comprende el estatuto regulatorio de las comisiones investigadoras, sus atribuciones, ámbito de competencia, finalidades y limitaciones, para concluir con un conjunto de proposiciones dirigidas al logro de una real efectividad del funcionamiento de las comisiones, en razón de la función exclusiva que corresponde a la Cámara como órgano fiscalizador de los actos del gobierno.

Palabras clave

Comisiones investigadoras parlamentarias, fiscalización, Cámara de Diputados.

Abstract

This article deals with parliamentary commissions of inquiry in the context of the oversight functions of the Chamber of Deputies in a presidential regime.

It pays special attention to the 2005 new constitutional rules which explicitly authorized the establishment of commissions of inquiry, thus overcoming the doubts about their constitutionality stemming from the fact that until then they had only been recognized in the rules of procedure of the Chamber of Deputies, a situation strongly

*Profesora Titular de
Derecho Constitucional,
Facultad de Derecho,
Universidad de Chile.
Correo electrónico:
agarcia@derecho.uchile.cl

criticized by constitutional scholars. The analysis covers the governing statute of the commissions of inquiry, their powers, the scope of their authority, their purposes and limitations, and concludes with a set of proposals aimed at the achievement of real effectiveness in the functioning of the commissions, in the light of the unique role of the Chamber of Deputies in the oversight of the executive branch.

Key words

Parliamentary commissions of inquiry, oversight, Chamber of Deputies.

1. Introducción

Uno de los principios que permite distinguir un régimen político democrático de una autocracia es la distribución del ejercicio del poder y la existencia de controles. De modo que para el adecuado funcionamiento de cualquier tipo de gobierno democrático es fundamental que un órgano controle la actividad de otro y viceversa.

Asimismo ha sido característico de los gobiernos presidenciales que los actos del Gobierno estén sujetos al control de la Cámara de Diputados. Así ha sido en el ordenamiento jurídico chileno desde la Constitución de 1925, que atribuyó en forma expresa a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva para “fiscalizar los actos de Gobierno”¹.

A contar de la reforma constitucional de 2005, esta atribución ha sido consagrada en términos mucho más desarrollados, de modo tal que la Carta Política hoy reconoce la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados en el párrafo titulado “Atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados” (artículo 52), disponiendo que para el desempeño de estas funciones cuenta con los siguientes instrumentos jurídicos: a) Adoptar acuerdos, sugerir observaciones y solicitar antecedentes; b) Citar a un Ministro de Estado, formularle preguntas e interpellarlo; y c) Crear comisiones especiales investigadoras, las que podrán despachar citaciones y solicitar antecedentes.

Para los efectos de este trabajo nos detendremos en la letra c) del N° 1 del artículo 52, que establece lo siguiente:

Artículo 52: Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

“c) 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.

Las comisiones investigadoras, a petición de un tercio de sus miembros, podrán despachar citaciones y solicitar antecedentes. Los Ministros de Estado, los demás funcionarios de la Administración y el personal de las empresas del Estado o de aquellas en que este

¹ Constitución Política de 1925 art. 39 N° 2.

tenga participación mayoritaria, que sean citados por estas comisiones, estarán obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que se les soliciten.

No obstante, los Ministros de Estado no podrán ser citados más de tres veces a una misma comisión investigadora, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

La ley orgánica constitucional del Congreso Nacional regulará el funcionamiento y las atribuciones de las comisiones investigadoras y la forma de proteger los derechos de las personas citadas o mencionadas en ellas”.

Antes de la reforma de 2005 la regulación de las comisiones investigadoras quedaba entregada a los reglamentos de la Cámaras y su creación fue permanentemente cuestionada por la doctrina constitucional por estimarlas de dudosa constitucionalidad o, más aún, abiertamente inconstitucionales. Hoy la Carta eleva a rango constitucional la facultad de la Cámara para crear estas comisiones especiales, lo que implica un importante avance para la fiscalización parlamentaria.

El constituyente de 2005 encomendó a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional la regulación del funcionamiento y las atribuciones de las comisiones investigadoras, debiendo ceñirse al marco constitucional de competencia y con el objeto preciso de fiscalizar los actos del gobierno, sin que pueda tal ley excederse a otros ámbitos.

Dando cumplimiento al mandato constitucional, el 3 de julio de 2010 se publicó la Ley 20.447 que agregó un nuevo Título V a la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional de 5 de febrero de 1990, para regular la creación, atribuciones y funcionamiento de las comisiones especiales investigadoras.

A continuación nos referiremos al alcance conceptual de las comisiones investigadoras, a su desarrollo histórico-normativo, su reconocimiento constitucional por la reforma de 2005 y su regulación por la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Finalizaremos con algunas proposiciones y una mirada a los informes emitidos por las comisiones que han funcionado después del año 2005.

2. Comisiones investigadoras. Alcance conceptual

En nuestro ordenamiento las comisiones investigadoras han sido concebidas como órganos internos de la Cámara de Diputados, de carácter especial y transitorio, creadas por la Corporación cuando esta lo estime necesario, y cuyo objetivo es realizar diligencias destinadas a reunir antecedentes sobre determinadas materias de relevancia pública, generalmente vinculadas con actividades del gobierno²

Existieron sin reconocimiento constitucional durante la vigencia de la Constitución de 1925 y la de 1980, solo establecidas al amparo del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, reguladas en los artículos 297 y siguientes. Su establecimiento,

² MARTINEZ OCAMICA (1998) p. 59.

al margen de la norma constitucional, se originó por la necesidad de dar apoyo a la Cámara en su función fiscalizadora de los actos del gobierno, atribución exclusiva de rango constitucional.

El Reglamento de la Cámara de Diputados otorgaba a ésta la facultad de crear comisiones, señalando al respecto su competencia y su plazo de duración. Asimismo, en el reglamento se señalaban las atribuciones de la respectiva Comisión, como citar a los Ministros de Estado si era necesario, citar a los funcionarios de los servicios de la Administración del Estado, de las personas jurídicas creadas por ley o de las empresas en que el Estado tuviere representación o aportes de capital. Además, con el voto favorable de las tres cuartas partes de los integrantes de la Comisión, podía incluso citarse a particulares para declarar sobre los hechos objeto de la investigación.

Entre sus rasgos característicos cabe destacar que: a) eran órganos internos de la cámara; b) tenían carácter temporal, con un plazo de duración establecido por la Cámara; y c) su objetivo era auxiliar a la Cámara en el cumplimiento de su función fiscalizadora.

Hoy las comisiones investigadoras conservan las mismas características, según lo establecido en el artículo 53 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que dispone que ellas pueden ser creadas por la Cámara de Diputados, con el acuerdo de a lo menos dos quintos de sus miembros en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del gobierno. Las comisiones no podrán extender su cometido al conocimiento de materias no incluidas en el objeto o finalidad considerado en el acuerdo que dio lugar a su formación y su competencia se extinguirá al expirar el plazo que le haya fijado la Cámara para cumplir su cometido. En todo caso, el término del respectivo período legislativo importará la disolución de las comisiones investigadoras.

3. Desarrollo histórico-normativo de las Comisiones Investigadoras

La Carta de 1925 radicó en la Cámara de Diputados la fiscalización de los actos del gobierno pudiendo, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos y sugerir observaciones para ser remitidos al Presidente, quien debía contestar por escrito o verbalmente a través del Ministro que correspondiese. Además, la Carta hizo mención expresa a que los acuerdos no afectarían la responsabilidad política de los Ministros y no estableció plazo al Ejecutivo para responder. En realidad, esta norma fue consecuencia de una transacción entre los partidarios del gobierno presidencial y los proclives al parlamentarismo de esa época, a fin de poder avanzar con mayor tranquilidad en el establecimiento del régimen presidencial. En ningún caso se dio otro alcance a la fiscalización parlamentaria ni reconocimiento constitucional a las comisiones investigadoras.

Sin embargo, es posible constatar que en la década de los años sesenta comenzaron a constituirse comisiones investigadoras con el objeto de reunir antecedentes e investigar sobre los más variados hechos, como por ejemplo, el Plan Camelot sobre política norteamericana en materia militar (1965); las actividades de Colonia Dignidad en Parral (1968); la concesión de créditos por el Banco del Estado (1970); la internación ilegal de mercaderías por la línea Aérea Cubana de Aviación (1972), etc.³

En el proceso de elaboración de la Carta de 1980, la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución (CENC) examinó la fiscalización parlamentaria discutiendo tres puntos de relevancia:

- a) establecer un plazo para que el Ejecutivo dé respuesta a la Cámara de Diputados. Este plazo quedó en el texto definitivo en 30 días;
- b) posibilitar a las minorías parlamentarias para fiscalizar. Esto se logró mediante la posibilidad de que cualquier diputado pueda solicitar determinados antecedentes al Gobierno con el voto favorable de un quórum de tercio de los miembros presentes; y,
- c) considerar el establecimiento de las comisiones investigadoras. Este último punto fue ampliamente rechazado.

En efecto, en el seno de la CENC prevaleció en forma unánime la opinión contraria a su creación por estimarlas ineficaces e incluso desacreditadoras de la actividad parlamentaria⁴. Se estimó que su consagración equivaldría a politizar la Administración Pública, restándole independencia y haciéndola estar permanentemente pendiente del parecer de la Cámara. Hubo, sin embargo, evidente preocupación por encontrar un sistema que pudiera dar a las funciones de control de la Cámara Política una eficiencia tal que llegara a establecerse, en realidad, un poder fiscalizador, pero esta inquietud en ningún caso pudo canalizarse hacia el reconocimiento de las comisiones investigadoras

De modo tal que se mantuvo la misma situación irregular de estas comisiones, lo que no obstó a que estas, igual que en el pasado, siguieran funcionando y que, a partir de 1990, se constituyeran respecto de numerosos casos de relevancia nacional⁵.

En general, la doctrina ha cuestionado la creación de las comisiones investigadoras, haciendo presente su inconstitucionalidad por no tener reconocimiento legal ni constitucional⁶.

Las objeciones, enteramente aceptables a nuestro juicio, se basaron en que las atribuciones de la Cámara de Diputados son de derecho estricto y, en virtud del principio

³ SILVA BASCUÑAN (2000) p. 111; más aun, en algunos casos se advierte la práctica de otorgar a las propias comisiones permanentes el carácter de investigadoras en un determinado asunto como ocurrió con la Comisión de OO.PP para estudiar la contaminación del agua potable de Antofagasta (1969); a la de RR.EE, para imponerse de las actividades de los Cuerpos de Paz (1969), a la de Educación para investigar la adquisición de textos escolares (1970); a la de Hacienda para determinar si existía fuga de capitales al extranjero (1970).

⁴ Vid. Actas Sesiones 341 (22.03.1978); 346 (05.04.1978); 353 (19.04.1978).

⁵ Vid. casos en SILVA BASCUÑAN ob. cit. p. 113.

⁶ Así lo han manifestado diversos autores, entre ellos NAVARRO BELTRAN ((1991), p. 90; y CEA EGAÑA (Rev. Chilena de Derecho, Vol.20 p. 12).

de juridicidad, no puede esta atribuirse una competencia - como es la creación de una comisión investigadora - que no esté expresamente establecida en el ordenamiento legal o constitucional, ya que ello vulnera el artículo 7 de la Constitución. Además, la actividad de investigación colinda con las facultades propiamente jurisdiccionales que corresponden a los tribunales de justicia de conformidad con el artículo 73 de la Carta, y la citación, derechos y comparecencia de personas no están expresamente protegidos por las normas de un debido proceso garantizador de sus derechos como dispone el artículo 19 N° 3 inciso cuarto.

4. Reconocimiento constitucional de las Comisiones Investigadoras

Reforma de 2005

La reforma constitucional de 2005 finalmente da reconocimiento constitucional a las comisiones especiales investigadoras, superándose una práctica profundamente cuestionada y ampliamente criticada por la doctrina.

Su establecimiento quedó reconocido en los términos del artículo 52 N° 1 letra c) de la Constitución Política, disposición que ha sido transcrita en la introducción de este trabajo.

En el debate parlamentario del proyecto de reforma constitucional se tuvo presente el derecho comparado, especialmente los textos constitucionales de Argentina, Italia, España, Austria y Costa Rica⁷, y se dejó constancia de la ineficacia que hasta ahora ha demostrado la fiscalización como mecanismo de control y de la insuficiente normativa existente para lograr el cometido en forma adecuada. Hubo acuerdo en ambas Cámaras para dar en el texto constitucional reconocimiento a las comisiones especiales investigadoras.

4.1. Mociones de reforma

Su creación, como una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, se contempló tanto en la moción de reforma constitucional de la Alianza por Chile como en la moción de la Concertación.

Ambas tenían proposiciones análogas, difiriendo en el quórum para crearlas: un cuarto de los diputados en ejercicio la Alianza y dos quintos la Concertación. Ambas mocio-

⁷ PFEFFER URQUIAGA, Emilio, (2005), p. 228.

nes establecían la necesidad de que la investigación concluyera con un informe final aprobado por la Cámara; ambas remitían a la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional la determinación de las atribuciones y funcionamiento de estas comisiones; y ambas establecían la adopción de garantías y resguardos para cautelar los derechos de las personas mencionadas durante el proceso de fiscalización.

Además, hubo una moción más completa que las anteriores, presentada por el Senador Sergio Diez, que propuso la creación de Comisiones Especiales Fiscalizadoras a petición de un tercio de los diputados en ejercicio, en vez de un cuarto y que también se diferenció de las otras mociones por referirse al ámbito de competencia de la fiscalización, comprendiendo, a su juicio, a los “funcionarios de la Administración y al personal de las empresas del Estado o de aquellas en que éste tenga participación mayoritaria”, los que estarían obligados a comparecer y suministrar los antecedentes e informaciones solicitados.

La moción del senador Diez incluía, además, que la Sala pudiera disponer que el debate y los acuerdos fuesen puestos en conocimiento del Gobierno, de los órganos o servicios afectados, de los tribunales de justicia, de la Contraloría General de la República y del Consejo de Defensa del Estado para que ellos adopten las medidas pertinentes y ejerzan las acciones que correspondan. La mayoría de sus proposiciones quedaron en la ley de reforma, salvo esta última proposición⁸.

4.2. Temas mayormente discutidos durante el debate en el Senado

a) Quórum para crear las comisiones fiscalizadoras. Posibilitar el acceso de las minorías parlamentarias:

Este tema fue objeto de debate en atención a la relevancia que tiene el quórum exigido para abrir paso a una comisión investigadora, porque un quórum elevado obviamente tiende a impedir la acción de las minorías parlamentarias, que muchas veces representan la corriente opositora al gobierno, y se trata precisamente de permitir que el proceso fiscalizador, que por lo general corresponde al grupo de oposición, se desarrolle con fluidez y no entrarlo con quórum elevados.

Así, por ejemplo, en el Primer Informe del Senado consta que varios senadores expresaron su opinión en este sentido⁹. En efecto, el senador Diez sostuvo que requerir los votos de la mayoría de los diputados en ejercicio (como se exigía antes de la reforma de 2001) para poder fiscalizar “no es conveniente si las mayorías políticas que eligen Presidente coinciden con aquéllas reflejadas en la Cámara Fiscalizadora”. Se debilita así la oposición, que por sí sola no puede fiscalizar. De igual forma lo expresó el senador Hamilton en el sentido de que “la formación de comisiones fiscalizadoras debe

⁸ Vid. Boletín N° 2231-07.

⁹ Primer Informe Comisión del Senado, pp. 418 y ss.

permitirse con un quórum razonable, de manera que no se requiera necesariamente el acuerdo del sector mayoritario, y con mayor razón si es de gobierno”. Por su parte, el senador Silva estimó conveniente “no perder de vista que la facultad fiscalizadora en esencia corresponde a las minorías”¹⁰.

b) *Importancia de la eficacia y seriedad de la fiscalización*

Quedó constancia durante el debate del escaso e insatisfactorio resultado de las comisiones fiscalizadoras en el pasado, advirtiendo incluso que los diputados han empleado las comisiones para enviar oficios de distinta naturaleza, como una manera de recabar información sobre hechos que les interesan, lo que evidentemente torna precaria e inoperante la fiscalización.

Hubo coincidencia en la necesidad de reglamentar la función fiscalizadora de la Cámara para que cumpla la finalidad prevista en la Constitución con eficiencia, seriedad y credibilidad en la opinión pública, sin que pueda ser usada para producir efectos políticos que dañan a la sociedad en general y la reputación de muchos agentes públicos¹¹.

Al efecto, el senador Viera-Gallo advierte que en general “tanto diputados de oposición como de gobierno aprovechan estas comisiones para hablar a la opinión pública y a los medios, con lo cual el trabajo de éstas queda completamente desacreditado. Junto con mejorar su forma de trabajo, debieran dárseles más atribuciones y resaltar que lo importante es el informe final que evacuen”¹². El senador Diez, por su parte, insistió en que la reglamentación de las atribuciones de las comisiones fiscalizadoras debe orientarse hacia dos finalidades: la eficacia, es decir que estén realmente facultadas frente a las autoridades para recabar información, porque en eso radica la transparencia; la segunda finalidad consiste en “transformarlas en comisiones investigadoras propiamente tales y no en foros de discusión política que dejan a las personas que concurren a sus sesiones, y que son afectadas por el proceso, en una situación desmedrada frente a los parlamentarios”.

c) *Carácter reservado de la investigación. Reserva y publicidad*

Se discutió reiteradamente la posibilidad de establecer explícitamente que la investigación de la comisión sea “reservada” y que el informe sea público.

Se estimó que la reserva sería una forma de dar mayor seriedad a la investigación, evitando la exposición pública de la investigación mientras esta se realiza y la tendencia observada en el pasado a usar la fiscalización por parte de algunos diputados como tribuna para emitir opiniones y juicios, lo que tergiversa el sentido y seriedad de la actividad fiscalizadora.

Sin embargo, este fue un punto muy debatido porque no puede desconocerse que la reserva pugna con el principio constitucional de publicidad y de transparencia, así

¹⁰ Antecedentes en Pfeffer U. Emilio, ob. cit. p. 229 y ss.

¹¹ Senador Sergio Diez, debate en la Comisión del Senado (primer informe).

¹² Ibidem p. 231.

como con la exigencia de la ciudadanía y de la opinión pública a tener información completa y oportuna de los actos del gobierno. Se estimó que es muy difícil compatibilizar la ecuación entre una investigación reservada para resguardar la privacidad y honra de las personas y, al mismo tiempo, proteger los principios de publicidad y transparencia. Una forma de lograrlo es estableciendo procedimientos tendientes a proteger los derechos de los individuos citados a las comisiones.

Finalmente, uno de los acuerdos de la Comisión del Senado contenido en el Primer Informe fue establecer que la investigación sea reservada y que su trabajo culmine en un informe final que tenga el carácter de público. Si bien la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional no recoge este acuerdo en forma expresa, considera la posibilidad de que aquellos asuntos que conforme a una ley de quórum calificado tengan el carácter de secretos o reservados, sean proporcionados en sesión secreta por el Ministro de cuya cartera dependa o se relacione el organismo requerido y mantenerse los antecedentes proporcionados en reserva o secreto¹³.

d) Ámbito de competencia de la fiscalización

Otro aspecto relevante debatido durante la tramitación constitucional fue el relativo a la extensión de la actividad fiscalizadora. Las principales interrogantes planteadas fueron: ¿hasta dónde alcanza la fiscalización? ¿qué organismos pueden ser objeto de fiscalización parlamentaria?

Hubo consenso en que el ámbito de la fiscalización no debe exorbitar los actos del Gobierno. De modo que solo tendrían obligación de concurrir a las comisiones investigadoras y entregar los antecedentes e informaciones que se les soliciten los Ministros de Estado, los funcionarios de la Administración del Estado y el personal de las empresas del Estado o de aquellas en que el Estado tenga participación mayoritaria.

La Constitución hace mención expresa a la extensión de la actividad fiscalizadora de las comisiones investigadoras, que comprende “*los Ministros de Estado, los demás funcionarios de la Administración y el personal de las empresas del Estado o de aquellas en que éste tenga participación mayoritaria*” (art. 52 N° 1 letra c), los que pueden ser citados y obligados a comparecer y a suministrar la información que se les solicite. En consecuencia, quedan comprendidos en la fiscalización parlamentaria todos los actos del Presidente de la República tanto en su función política como administrativa, efectuados directamente por él, o por organismos dependientes suyos o relacionados con él por algún vínculo de carácter tutelar como son las empresas del Estado y aquellas en que el Estado tenga participación mayoritaria y las Fuerzas Armadas. Permanecen, entonces, fuera de la fiscalización los órganos constitucionalmente autónomos, que carecen de todo vínculo con el Gobierno como son las Municipalidades, el Banco Central, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.

¹³ Artículo 54 LOC Congreso Nacional.

No obstante tal consenso, que quedó expresado en los mismos términos en la disposición constitucional definitiva, aún existen dudas respecto del ámbito de la fiscalización parlamentaria en lo que atañe a las empresas del Estado, alcance que hemos intentado dilucidar en un trabajo anterior a este¹⁴ y al que no entraremos por corresponder a un estudio diferente.

En todo caso, consta en actas que quedan absolutamente fuera del alcance de la fiscalización los actos de los particulares. Ni aun en el más grande escándalo en la sociedad civil – como expreso el senador Viera-Gallo – puede la Cámara inmiscuirse, quedando fuera aspectos de la vida de las persona y la empresa privada.

Lo dicho no obsta a que particulares puedan eventualmente ser citados y que concurran a la Comisión en forma totalmente voluntaria.

¿Cómo quedaron resueltos estos temas en el texto de la Constitución?

- Respecto de los temas señalados en las letras precedentes, podemos observar que la disposición constitucional definitiva, en primer lugar, acogió el quórum de dos quintos de los diputados en ejercicio para crear una comisión investigadora, quórum propuesto por la moción de la Concertación. Se requiere entonces del 40% de los diputados en ejercicio para ejercer esta modalidad de fiscalización.

- En relación con la necesidad de dotar a las comisiones de mayor eficacia y seriedad, la Comisión del Senado propuso la conveniencia de establecer el carácter reservado de la investigación y que el trabajo concluyera con un informe final público con expresión de la posición mayoritaria y minoritaria. Se estimó que así quedarían a resguardo los derechos de privacidad y honra de las personas. Esta proposición no fue considerada en el texto constitucional, pero se remitió a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional¹⁵.

- En relación con el ámbito de competencia de la comisión investigadora se acogió en gran parte lo propuesto por la moción del senador Diez, en el sentido de dejar establecido quienes quedan obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que se les soliciten por la comisión investigadora: los Ministros de Estado, los demás funcionarios de la Administración, y el personal de las empresas del Estado o de aquéllas en que este tenga participación mayoritaria.

- En cuánto al tercer inciso de la norma en estudio, que señala que los Ministros de Estado no podrán ser citados más de tres veces a una misma comisión investigadora sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros, cabe recordar que esta disposición fue propuesta por el veto del Presidente de la República (Observación Nº 8), reponiendo la proposición formulada por el Senado en el primer trámite consti-

¹⁴ GARCIA BARZELATTO (2011) p. 47.

¹⁵ El último inciso de la letra c) del numeral 2 del artículo 52 de la Constitución Política encomienda a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, junto con regular el funcionamiento y atribuciones de las comisiones investigadoras, establecer la forma de proteger los derechos de las personas citadas o mencionadas en ellas.

tucional, con el fin de impedir eventuales abusos en las citaciones de los Ministros y la distracción de sus funciones propiamente ministeriales.

5. Regulación de las Comisiones Especiales Investigadoras en la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional

En cumplimiento de lo ordenado por la Carta Fundamental, en el último inciso de la letra c) del N° 1 del artículo 52, el 3 de julio de 2010 se dictó la Ley 20.447 que introduce en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional las adecuaciones necesarias para adaptarla a la Ley N° 20.050 que reformó la Constitución Política¹⁶. En el Título V, artículos 53 a 58 de esa ley, se regula el funcionamiento y las atribuciones de las comisiones investigadoras y la forma de proteger los derechos de las personas citadas o mencionadas en ellas.

En términos generales, tales artículos desarrollan todas las materias contenidas en la norma constitucional, precisando aspectos como los plazos de duración de las comisiones, la extensión de sus cometidos, las prórrogas, la forma de las citaciones y la disolución de las mismas.

Sin embargo, durante la tramitación de la ley numerosas materias fueron objeto de largas discusiones y diferentes puntos de vista entre los parlamentarios, lo que dio lugar a la formación de una Comisión Mixta en la que se debatieron numerosos aspectos de interés, entre los cuales nos permitimos destacar tres: a) tratamiento de los documentos de carácter reservado; b) citación de particulares; y c) protección de los derechos de las personas citadas.

a) Tratamiento de los documentos de carácter reservado

Se discutió si los documentos o antecedentes que tienen el carácter de secretos o reservados podían servir de fundamento a las conclusiones de los informes finales de las comisiones especiales investigadoras que deben ser públicos. Al respecto, prevaleció la opinión de que era muy difícil que una Comisión pudiera fundar conclusiones y ponderar documentos secretos en una resolución que va a ser pública. ¿Cómo podría culparse o exculparse a una persona sobre la base de un documento secreto?

Finalmente, la Comisión Mixta decidió no establecer una norma especial sobre esta materia, y resolvió entregar a la “práctica y la prudencia de las comisiones especiales investigadoras determinar la forma en que se solicitarán y ponderarán los documentos de carácter secreto de que tome conocimiento”¹⁷. Estimamos que debe entenderse que la recomendación de “prudencia” de las comisiones apunta a que éstas deberán

¹⁶ Mediante STC Rol N° 1602-2010 el Tribunal Constitucional ejerció el control de constitucionalidad correspondiente.

¹⁷ Informe Comisión Mixta Boletín N° 3.962-07 p. 137.

considerar en el procedimiento las normas elementales de protección de los derechos de la persona y del debido proceso en lo relativo a citaciones, solicitud de documentos, interrogaciones y recepción de declaraciones, especialmente cuando se trata de documentos reservados.

b) Citación de particulares

Resulta interesante advertir que la Comisión Mixta conoció la propuesta de la Cámara de Diputados que sugería agregar un nuevo inciso al artículo 56 de la Ley para imponer a los ex funcionarios públicos la obligación de comparecer ante las comisiones investigadoras cuando fuesen citados en razón de hechos conocidos durante el ejercicio de su función pública, lo que sería exigible hasta cuatro años después del término del ejercicio del cargo.

Al analizar esta propuesta, la Comisión Mixta tuvo presente lo dispuesto en la letra c) del número 1) del artículo 52 de la Constitución en cuanto esa norma determina quiénes están obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que se les soliciten, entre los que no están incluidos los particulares. Por lo tanto, en razón del tenor literal de la Constitución, la Comisión Mixta concluyó, como era de suponer, que no corresponde establecer que particulares, independientemente de la función que cumplieron, estén obligados a comparecer ante las referidas comisiones, lo que, con acierto, quedó recogido en el artículo 56 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional¹⁸.

La proposición de la Cámara de Diputados se retiró y, por lo tanto, los particulares podrán ser citados solo si fuere estrictamente necesario su testimonio y los antecedentes que pudieren aportar, pero su concurrencia y disposición es absolutamente voluntaria.

c) Protección de los derechos de las personas citadas

El mandato constitucional al legislador orgánico de proteger los derechos de las personas citadas o mencionadas en la comisiones investigadoras quedó consignado en el artículo 57 de Ley Orgánica Constitucional, que establece que las personas citadas podrán asistir acompañados de un asesor o letrado, y, además, otorga de manera expresa al Presidente de la Comisión el cuidado del respeto de los derechos de quienes concurren, específicamente de la protección de la vida privada, la honra de la persona y de su familia, y el secreto profesional.

En efecto, para dar cumplimiento a esta obligación, la Comisión Mixta propuso la incorporación del tercer inciso del artículo 57 en cuanto a que el Presidente de la comisión investigadora podrá “hacer llamados al orden, suspender la sesión, excusar temporalmente al afectado de permanecer en la sesión, prescindir de la declaración de quien ha incurrido en la falta o amonestar o censurar a los infractores, en conformidad al reglamento”.

¹⁸ El artículo 56 de la Ley N° 18.918 dispone: “Si fuere estrictamente necesario para el resultado de la investigación, por acuerdo de la mayoría de los miembros se podrá 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. El testimonio de los particulares y la proporción de los antecedentes solicitados, serán voluntarios.”

6. Materias pendientes y proposiciones

La nueva normativa constitucional y legal representa un enorme avance en la materia. Sin embargo, del estudio de las actas y de la historia de la ley, estimamos que quedaron aspectos pendientes y materias que requieren de mayor atención para la verdadera eficacia del trabajo de las comisiones investigadoras. Entre ellos destacamos los siguientes:

a) *Falta de sanción por no comparecencia*

Como se ha podido apreciar, la Constitución establece la obligación de determinadas autoridades y funcionarios públicos de comparecer y suministrar antecedentes e informaciones a la Comisión Investigadora. Esta obligación recae sobre los Ministros de Estado, los funcionarios de la Administración y el personal de las empresas del Estado o de aquellas en que este tenga participación mayoritaria, pero la disposición constitucional guarda silencio respecto del incumplimiento de esta obligación.

De modo que frente a la eventualidad que la persona obligada a concurrir a la citación no asista o no facilite los medios solicitados por la Comisión, nada puede hacerse, ante lo cual la norma se torna ineficaz. Solo cabría la aplicación del antiguo artículo 10 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, de aplicación general, que dispone que una vez requerido el respectivo organismo de la Administración del Estado, el jefe superior del servicio será responsable del cumplimiento de lo ordenado (entrega de antecedentes o comparecencia) y su “infracción será sancionada, previo el procedimiento administrativo que corresponda, por la Contraloría General de la República cuando procediere, con la medida disciplinaria de multa equivalente a una remuneración mensual”. En caso de reincidencia, el doble.

El artículo 10 es de aplicación general frente al incumplimiento de concurrir ante cualquier comisión de las cámaras. Nos parece que se debió establecer en forma expresa en una disposición especial dentro del nuevo Título V de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional la sanción por no asistir a la citación de una comisión investigadora¹⁹.

b) *Remisión de antecedentes*

Una vez hecho el Informe Final por la Comisión Investigadora y aprobado por la Cámara, esta debe remitirlo al Presidente de la República, según lo dispuesto por la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional (art.58).

Lo estimamos insuficiente. Debería existir la obligación legal de remitirlo también a los tribunales de justicia, a la Contraloría General de la República, al Ministerio Público y al Consejo de Defensa del Estado, a fin de encauzar lo investigado hacia los

¹⁹ En España existe una disposición especial que establece que “los que habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de Investigación de las Cortes Generales o de una asamblea legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo por tiempo de seis meses a dos años”, Código Penal artículo 502.

órganos que pueden adoptar las medidas pertinentes o para el ejercicio de las acciones correspondientes. Así se daría mayor eficacia al trabajo de la Comisión, ya que ella carece de imperio.

c) Ponderación de la ecuación publicidad-reserva

El legislador orgánico nada dice respecto a la forma en que la Comisión Investigadora tendría que ponderar el principio de publicidad con la reserva de los documentos que tienen el carácter de secretos. ¿Pueden estos servir de fundamento a las conclusiones de los informes de las comisiones investigadoras que tienen carácter público? ¿Cómo se conjuga la reserva con la publicidad? Esta fue una materia de debate y gran preocupación tanto en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado²⁰, como en la Comisión Mixta; sin embargo, quedó sin regulación. Por ello es importante afirmar que las comisiones investigadoras deberán tener muy en cuenta la debida protección de los derechos de las personas involucradas en la investigación²¹. Derechos tales como el respeto a la vida privada o la intimidad de una persona y el racional y justo procedimiento que se siga en la investigación son de gran relevancia y no podrían ser violentados bajo circunstancia alguna.

d) Seguimiento de las recomendaciones

Entre los años 2005 y 2010 se han concluido numerosas investigaciones con sus respectivos informes finales. En la mayoría de tales informes se formulan interesantes recomendaciones y exhortaciones a los respectivos órganos gubernamentales.

En consideración al tiempo, al trabajo y los recursos invertidos en estas investigaciones así como en la preparación de los respectivos informes, sería recomendable que, una vez aprobado el informe final por la Cámara, se dispusiera un seguimiento para observar cómo el gobierno o los organismos fiscalizados cumplen las recomendaciones e igualmente si se han adoptado las medidas propuestas.

Considerar un seguimiento de las medidas acordadas por la Cámara es una manera de contribuir al sentido último que tienen las comisiones y de dar eficacia a su trabajo, particularmente a la función de la Cámara de Diputados en su labor fiscalizadora.

7. Informes de Comisiones Especiales Investigadoras después de 2005

Con posterioridad a la regulación de las comisiones investigadoras el año 2005, se han constituido 24 comisiones investigadoras sobre diversos problemas de relevancia nacional. Todas ellas han concluido en un Informe Final.

²⁰ Así consta en el Primer Informe de la Comisión del Senado.

²¹ CORDERO Q. (2005) p. 524.) El Primer Informe propuso establecer que la investigación debía ser reservada, aunque su trabajo culminaría en un informe que tendría carácter público, conteniendo las posiciones de mayoría y de minoría.

A continuación y dando término a esta ponencia, damos a conocer los temas analizados por las respectivas comisiones investigadoras, el año de su realización y la extensión del informe final

Comisiones Investigadoras finalizadas ²²

1. Situación de los depósitos de relaves mineros existentes en el país. 2010-2011 (45 pp.)
2. Estado de la institucionalidad en relación a su capacidad de respuesta frente a desastres naturales (terremoto). 2010 (144 pp.)
3. Seguimiento del proceso de reconstrucción nacional. 2010-2011 (333 pp.)
4. Presuntas irregularidades en el otorgamiento de Becas Valech. 2010 (42 pp.)
5. Proceso de adquisición, localización, distribución y asignaciones de las viviendas de emergencia destinadas a ir en ayuda de los damnificados por el desastre del 27 de febrero de 2010. 2010-2011 (60 pp.)
6. Administración y gobierno de la Región del Biobío en el período de la Intendenta Van Rysselberghe. 2011 (49 pp.)
7. Errores en el proceso de diseño e implementación del Plan Transantiago. 2007 (731 pp.)
8. Subsidios eléctricos. 2008-2009 (44 pp.)
9. Proceso de producción del cobre y sus derivados. 2007-2008 (262 pp.)
10. Evaluación de la Ley N° 19.995 que establece las bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de los casinos de juego. 2006 (270 pp.)
11. Irregularidades en Ferrocarriles del Estado
12. Creación de carrera de Criminalística. 2008 (48 pp.)
13. Presuntas irregularidades en el Servicio de Registro Civil e Identificación. 2009 (90 pp.)
14. Presuntas irregularidades en la apertura de las compuertas de la Central Pangué. 2006 (76 pp.)
15. Cumplimiento de la legislación laboral en el rubro de los supermercados 2007. (168 pp.)
16. Proceso Concesiones Carcelarias. 2008 (107 pp.)

²² Disponible en: www.camara.cl (Junio 2012).

17. Consecuencias de la preocupante gestión económica de ENAP y las presuntas irregularidades. 2009 (95 pp.)
18. Recopilación de antecedentes sobre intervención electoral. 2006 (95 pp.)
19. Diversas materias relacionadas con el crédito BID -Transantiago y gestiones de las autoridades vinculadas al financiamiento del sistema de transportes referido. 2008 (88 pp.)
20. Asesorías efectuadas en reparticiones gubernamentales. 2008 (69 pp.)
21. Avisaje del Estado 2006-2007 (139 pp.)
22. Determinación de la responsabilidad administrativa y política que corresponde a las máximas autoridades del Servicio Nacional de Menores (SENAME) y al Ministro de Justicia en el fallecimiento de diez jóvenes con ocasión de un incendio en un centro de detención provisoria ubicado en la ciudad de Puerto Montt. 2008 (185 pp.)
23. ChileDeportes 2007. (88 pp.)
24. Causas que han motivado los incumplimientos en las garantías de oportunidad y acceso al Plan Auge en todos los establecimientos de salud pública y de atención primaria del país. 2007 (150 pp.)

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS (1993) “Fiscalización parlamenaria del gobierno” en: *Revista Chilena de Derecho*, Volumen 20, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 7 -20.
- CORDERO QUINZACARA, EDUARDO (2005) “La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados”, en: Zúñiga Urbina, Francisco, (coord.), *Reforma Constitucional*, Editorial Lexis Nexis, Santiago, pp. 506-526.
- GARCÍA BARZELATTO, ANA MARÍA (2011) “Fiscalización Parlamentaria” en: *Revista de Derecho Público* Vol 75 2º semestre 2011, Editorial Lom, Santiago, pp 35 -51 (Trabajo expuesto en el Seminario “200 años del Congreso Nacional, celebrado en la Sala de Sesiones del Senado, septiembre de 2011).
- MARTÍNEZ OCAMICA, GUTENBERG (1998), *Fiscalización parlamentaria y Comisiones Investigadoras. Análisis y propuestas*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 390 páginas.
- NAVARRO BELTRÁN, ENRIQUE (1991) “La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados” en: *Revista de Derecho Público*, Nº 49, enero-junio 1991, pp. 71 – 90.
- PFEFFER URQUIAGA, EMILIO (2005), *Reformas Constitucionales 2005*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 668 p.p.

NORMAS CITADAS

Constitución Política de la República de 1925

Constitución Política de la República de 1980

Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional

Ley Orgánica Constitucional N° 20.447 de 3 de julio de 2010

Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile. Código de Conductas Parlamentarias.

OTROS DOCUMENTOS

Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución N°s 341, 346, 353.

Moción reforma constitucional, Boletín del Senado N° 2231-2007.

Primer Informe Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.

Informe Comisión Mixta, Boletín N° 3.962-2007.