

N° 212
Volumen I
Año LXX
Julio-Diciembre 2002
Fundada en 1933
ISSN 0303-9986



REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE
CONCEPCION^{MR}

Facultad de
Ciencias Jurídicas
y Sociales

LAS COMISIONES INVESTIGADORAS A LA LUZ DE LA CONSTITUCION

ENRIQUE NAVARRO BELTRAN
Universidad de Chile

I. ANTECEDENTES

1. Orígenes

La facultad fiscalizadora¹ se remonta a 1874, con motivo de la reforma introducida a la Carta Fundamental de 1833 que le entrega a la Comisión Conservadora –sucesora del Congreso Nacional durante la legislatura extraordinaria– el “ejercer la supervigilancia (...) sobre todos los ramos de la administración pública”.

Lo anterior se materializaba a través de la posibilidad de “dirigir al Presidente de la República las representaciones conducentes a los objetos indicados (...) Cuando las representaciones tuvieran por fundamento abusos o atentados cometidos por autoridades que dependan del Presidente de la República y éste no tomare las medidas que estén en sus facultades para poner término al abuso y para el castigo del funcionario culpable, se entenderá que el Presidente de la República y el ministro del ramo respectivo aceptan la responsabilidad de los actos de la autoridad subalterna, como si se hubiesen ejecutado por su orden o con su consentimiento”.

En suma, la Comisión Conservadora no actuaba como tribunal y su acción debía limitarse únicamente a la de realizar una labor inspectiva, dirigiendo representaciones al Ejecutivo, sin que ello importara ejercer funciones resolutivas.

¹ Vid. Navarro Beltrán, Enrique: “La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados”, RDP 49 (1991), pp. 71 y ss.

2. Aplicación durante 1891-1925

Por su parte, durante el pseudoparlamentarismo² vivido entre 1891 y 1925, los mecanismos de fiscalización se exteriorizaban, como lo consignaba la doctrina³, a través de preguntas e interpelaciones a los ministros y mediante el nombramiento de comisiones parlamentarias encargadas de investigar determinados asuntos.

3. La propuesta del Presidente Arturo Alessandri

Como se sabe, el Presidente Arturo Alessandri⁴ se preocupó que la Carta de 1925 robusteciera las facultades presidenciales, suprimiendo todas las corruptelas inherentes al sistema parlamentario.

De este modo, se le otorgó a la Cámara de Diputados la facultad de fiscalizar los actos del gobierno, quedando autorizada para tomar acuerdos que podría poner en conocimiento del Presidente de la República, sin que ello importara responsabilidad alguna hacia los ministros de Estado.

4. Su aplicación durante vigencia de la Carta de 1925

Sin embargo, según lo han hecho presente estudiosos de la historia del derecho⁵, la facultad fiscalizadora se vio fuertemente disminuida durante la aplicación de la Constitución de 1925, como consecuencia del surgimiento de entidades paraestatales no sujetas a dicho control, que sólo alcanzaba a la administración centralizada.

Para aminorar lo anterior, en 1945 se dictó una ley que autorizaba a la Cámara de Diputados y al Senado a nombrar dos representantes en los consejos de dichas entidades, norma que fue muy criticada por los tratadistas⁶, siendo derogada en 1961.

² Vid. Rivas Vicuña, Manuel: Historia política y parlamentaria de Chile, 3 tomos, Santiago, 1964 y Heise G., Julio: Historia de Chile. El período parlamentario 1861-1925, Santiago, 1974. Sobre las reformas en la historia constitucional vid. nuestro "Las Constituciones vigentes en Chile en el siglo XX y sus reformas", UFT4 (2000), pp. 53-71. Recientemente, Carrasco D., Sergio, Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos, 3ª ed., 2002.

³ Lastarria, José V.: La Constitución chilena comentada, Santiago, 1856, p. 310.

⁴ Alessandri R., Arturo: Recuerdos de gobierno, Santiago, 1967, p. 175.

⁵ Silva Vargas, Fernando: Historia de Chile, tomo IV, Santiago, 1974, p. 921 y Bravo Lira, Bernardino: Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica, Santiago, 1986, p. 257.

⁶ Silva Bascuñán, Alejandro: Tratado de Derecho Constitucional, Santiago, 1963, tomo II, p. 118.

II. LA CONSTITUCION DE 1980

1. El texto constitucional

La actual Carta Fundamental consagra en términos similares la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, fijándole un plazo perentorio a la autoridad para responder los acuerdos u observaciones parlamentarias.

En efecto, el artículo 48 N° 1 de la Constitución Política señala como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados:

Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, debiendo el Gobierno dar respuesta, por medio del ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. En ningún caso dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los ministros, y la obligación del Gobierno se entenderá cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta.

Cualquier diputado podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara.

2. Comisiones investigadoras

Pues bien, un punto vinculado con la facultad fiscalizadora lo constituye la práctica parlamentaria de la creación de comisiones investigadoras destinadas a estudiar asuntos de interés público.

a) Dichas comisiones, que en sí misma son de dudosa constitucionalidad, pues no están consagradas ni en la Constitución ni en la ley orgánica, carecen por completo de facultad de imperio.

b) Además de lo anterior, debe recordarse que el objeto de tal fiscalización son todos los actos del Gobierno, esto es, aquéllos realizados por el Presidente de la República y por sus agentes directos e inmediatos en el ejercicio del poder, sean ministros, intendentes o gobernadores, todos los cuales pueden incluso ser acusados en juicio político.

De lo dicho se desprende de manera inequívoca que no son susceptibles

de fiscalización alguna los actos realizados por entes autónomos, sean éstos empresas estatales, municipios ni menos, por cierto, particulares, todos los cuales quedan entregados a la tutela eventual de la Contraloría General de la República y de los tribunales de justicia, en su caso⁷.

c) En realidad, en algunas ocasiones su labor ha pasado a ser la de un "tribunal", que investiga actos de particulares, a los cuales se les asigna cierta relevancia nacional.

En el hecho, su actuación se ha transformado en la de un "juez investigador", que recaba información sobre hechos de interés público, que adquiere una cierta convicción y la manifiesta públicamente para, posteriormente, y sólo en algunos casos, enviar dichos antecedentes a los tribunales de justicia, a quienes naturalmente les está entregado el conocimiento de dichos asuntos.

A ello debemos sumar el agravante que, de acuerdo al artículo 58 de la Constitución Política, los diputados gozan de inviolabilidad por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en sesiones de sala o de comisión, claro que esta última debe circunscribirse a aquéllas autorizadas por el ordenamiento jurídico.

Dicha práctica es absolutamente inconstitucional, por cuanto según lo señala claramente la Carta Fundamental en su artículo 73, "la facultad de conocer las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden en caso alguno ejercer funciones judiciales".

d) El establecimiento y la labor de dichas comisiones investigadoras supone en algunos casos un dejo de desconfianza hacia la labor propia de los tribunales u órganos contralores y ampara, a veces, a denuncias que carecen de fundamentación alguna en los hechos y en el derecho y que probablemente por lo mismo serían desechadas por los tribunales.

Es por ello que dicha práctica importa en algunas ocasiones un verdadero juicio público a las actuaciones de particulares, inclinando a la opinión pública en un sentido determinado en relación a la licitud o ilicitud de los hechos investigados, sin perjuicio de lo que posteriormente puedan decidir los tribunales de justicia, respecto de cuyas resoluciones muchas veces la opinión pública carece por completo de la adecuada información.

e) La actuación de los órganos del Estado, y por cierto la de la Cámara de

⁷ En el último tiempo se han formado comisiones para investigar actuaciones de municipios y empresas privadas.

Diputados, debe encuadrarse dentro del principio básico que constituye un Estado de Derecho, cual es el principio de legalidad, consagrado por una parte, en el artículo 6° de la carta fundamental, de acuerdo al cual "los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ellas" y, por la otra, en el artículo 7° de la mencionada ley fundamental que establece que "ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derecho que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes". El incumplimiento de lo anterior acarrea la nulidad del acto, por ser contrario a la norma fundamental, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades y sanciones en que se pudiere incurrir.

Como se ha señalado, la fiscalización parlamentaria se encuentra expresamente regulada en el artículo 48 N° 1 de la Carta Fundamental, no existiendo disposición constitucional alguna ni legal que consagre la existencia de las comisiones investigadoras, por lo que al tratarse de órganos públicos deben actuar y enmarcarse dentro de lo señalado por la propia Constitución, so pena de incurrir en los vicios y sanciones señalados anteriormente.

f) A lo dicho debemos agregar que de acuerdo al artículo 19 N° 3 inciso cuarto de la Carta Fundamental "nadie puede ser juzgado por comisiones especiales sino por el tribunal que le señale la ley y se halle establecido con anterioridad por ésta". Las mencionadas comisiones al realizar labores de investigación, primera etapa de la jurisdicción, se transforman en la práctica en entidades que, invocando un supuesto interés público, pretenden conocer, al margen del Poder Judicial, actos de cierta relevancia nacional, con lo cual en el hecho pasan a ser comisiones especiales que el constituyente expresamente prohíbe y que incluso garantiza con el mecanismo del recurso de protección consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política.

III. NECESIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL

1. Esta tesis que sostuviéramos hace ya diez años ha sido recogida por diversos constitucionalistas.

Así, José Luis Cea E. sostiene que "sin base constitucional y legal expresa al menos, por ende, queda la potestad de erigir comisiones investigadoras ligadas a la fiscalización política"⁸.

⁸ Cea Egaña, José L.: "Fiscalización parlamentaria del gobierno", RCD 20, 1993, p. 14.

En el mismo sentido, Alejandro Silva B. hace presente los reparos a la constitucionalidad de estas comisiones, verdadera práctica constitucional, lo que hace aconsejable su regulación⁹.

2. En tal sentido, no deja de ser sintomático la circunstancia que exista un proyecto de reforma constitucional que precisamente le otorga rango constitucional a las comisiones investigadoras, definiendo su funcionamiento y efectos jurídicos¹⁰.

3. Así las cosas, estimamos conveniente una reforma al texto constitucional que consagre expresamente a estas comisiones, pero sujeta a los límites en cuanto al objeto fiscalizable (actos del gobierno) y a la circunstancia de no afectar atribuciones privativas de los tribunales de justicia y de los organismos contralores.

Así, proponemos el siguiente texto a incorporar en el artículo 48 N° 1:

“Para fiscalizar los actos del gobierno, la Cámara de Diputados, con el voto favorable de un tercio de los diputados presentes, podrá formar comisiones, las que podrán solicitar la comparecencia de los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes o gobernadores”.

⁹ Silva B., Alejandro: Tratado de Derecho Constitucional, Santiago, 2000, 2ª ed., tomo VII, pp. 112-113.

¹⁰ Martínez O., Gutemberg: Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras, Santiago, 1998.