Reforma constitucional que extiende la obligación de comparecer y de suministrar antecedentes a las comisiones investigadoras
Boletín N° 7220-07

I. FUNDAMENTACIÓN

La figura de las comisiones investigadoras es una realidad que ya se encontraba operando en la práctica antes de su consagración constitucional, y a raíz de ello se discutió mucho en el pasado su valor y legitimidad. No obstante, y luego de su validación constitucional el año 2005, en la actualidad nadie podría cuestionar su trascendencia para efectos del rol fiscalizador que la Cámara de Diputados es llamada a ejercer, ni la función gravitante que han cumplido en los últimos años en la construcción de una sana democracia.

"El tema de la fiscalización parlamentaria constituye, sin ninguna duda, una de las materias que tiene una incidencia más directa y decisiva sobre la conformación del régimen político, la forma de gobierno y, en definitiva, la forma de ejercicio y control del poder en un Estado democrático de derecho[1]."

La evolución normativa habla por sí misma: la tendencia ha sido avanzar cada vez un paso más en el fortalecimiento de la labor fiscalizadora de la Cámara de Diputados, adaptando la normativa a las nuevas necesidades y problemas que se van generando en la práctica.

La Carta Fundamental de 1980 consagró como uno de los tres roles principales de la Cámara de Diputados el de fiscalizar los actos del gobierno. Al respecto, recogió la regulación de la Carta anterior y la fortaleció con nuevos elementos para mejorar la operatividad de esta labor fiscalizadora, a saber: estableció un plazo máximo en el que el ministro debe responder al acuerdo u observación adoptado por la Cámara y un procedimiento regular para que los diputados soliciten antecedentes al Gobierno, procedimiento que bajo el imperio de la Carta de 1925 se encontraba regulado a nivel reglamentario.

Posteriormente, con la última reforma del año 2005, este rol fiscalizador se vio sustancialmente fortalecido, al dotar a la Cámara de Diputados de nuevas y mejores herramientas para ejercerlo: la citación a los Ministros de Estado, a fin de formularles preguntas sobre materias vinculadas al ejercicio de su cargo (popularmente conocido como "interpelación") y las comisiones investigadoras.

A ello se suma la creciente exigencia, de parte de la ciudadanía, de transparencia en el ejercicio del poder. Los chilenos han tomado en las últimas décadas mayor conciencia de su propio rol como agentes fiscalizadores de las autoridades, y desde esa postura se han convertido en activos participantes de las instancias fiscalizadoras que se generan a nivel público y que son expuestas a través de los medios de comunicación

Uno de los temas debatidos respecto a estas comisiones se ha centrado en la falta de eficacia de su labor, al no tener éstas facultad de imperio ni muchas otras facultades investigadoras de las que gozan los tribunales de justicia o los órganos de persecución. Estimamos que no puede ser de otra manera: el ejercicio de la jurisdicción está radicado exclusivamente en los tribunales de justicia, y sería inconstitucional entregárselo a otro poder del Estado.

Sin embargo, lo anterior no significa que la labor de las comisiones se limite a tener un valor meramente simbólico. Si bien es cierto que en la mayoría de los casos su efecto más importante pasa por la repercusión en términos comunicacionales y de opinión pública, también lo es que la investigación realizada siempre derivará en un

[1] Juan Carlos Ferrada Bórquez, Ahogado. Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Administrativo, Universidad Austral de Chile. La Reforma Constitucional a la Fiscalización Parlamentaria en la Constitución de 1980: un análisis preliminar.

informe final que contenga afirmaciones y conclusiones en torno a las eventuales responsabilidades políticas de los involucrados, informe que puede resultar favorable o no para ellos, y que será dirigido al Gobierno, a la Contraloría, a la justicia u a otra entidad que esté en condiciones de ponderar el caso de forma adecuada y tomar las medidas concretas que correspondan.

Ahora, en su forma más radical, la investigación realizada en el contexto de una comisión investigadora puede arrojar resultados que se traduzcan en una acusación constitucional contra el funcionario de que se trate, con sus sanciones de destitución e inhabilitación asociadas.

A estos efectos se les suma el valor comunicacional del que gozan las comisiones investigadoras. El seguimiento del desarrollo de su labor por parte de los medios de comunicación permite empoderar a los ciudadanos de un rol fiscalizador que se ha convertido en un gran aporte en la construcción de una sana democracia.

Como se puede apreciar, el trabajo llevado a cabo en las comisiones investigadoras tiene tremendas consecuencias prácticas y, en concordancia con ello, se hace necesario fortalecer el marco normativo que las rige de modo de otorgarles un sustento legal coherente con la trascendencia que su labor está teniendo y que ha ido creciendo progresivamente.

El rol que cumplen las comisiones investigadoras, tal como lo dice su nombre, es investigar. Investigar consiste, en su primera acepción[2], en "hacer diligencias para descubrir algo" y en la segunda, en "realizar actividades intelectuales y experimentales de modo sistemático con el propósito de aumentar los conocimientos sobre una determinada materia."

Es evidente que si el objeto de la investigación es el actuar de una persona o grupo de personas, la "diligencia" o "actividad experimental" más importante del proceso será la de interrogar directamente a los eventuales involucrados en el caso, además de poder contar con la documentación relevante aportada por éstos. Por ello las comisiones tienen la facultad de citar a comparecer a las personas señaladas en el artículo 52 número 1 letra c) de la Constitución Política cuando les parezca puedan tener algo que aportar en la aclaración de los hechos, y éstas, en la medida en que se encuentren ejerciendo dichos cargos, están obligadas a comparecer.

Esta facultad es, por lo demás, prácticamente la única herramienta de la que se pueden valer, ya que les están vedados los demás medios por tratarse de atribuciones exclusivamente jurisdiccionales.

Así, de acuerdo al artículo 52 número 1 letra e) de la Constitución Política, los Ministros de Estado, los funcionarios de la Administración y el personal de las empresas del Estado o de aquellas en que éste tenga participación mayoritaria se encuentran obligados a comparecer a las comisiones investigadoras de la Cámara cuando son citados.

No obstante, la normativa actual no contempla la obligatoriedad de comparecencia para los casos en que estas autoridades hayan cesado en sus cargos recientemente, lo que significa un obstáculo práctico muy grande a la labor de estas comisiones.

Sí una autoridad o personal de empresa del Estado cesó en sus funciones, por ejemplo, hace una semana, o hace dos meses, no existe manera de obligarlo a comparecer a una comisión investigadora, porque ha dejado de ostentar el cargo correspondiente.

Este problema se presentó nítidamente en el caso de la comisión investigadora del fraude en el Gobierno Regional de Valparaíso. En marzo de este año asumió un

[2] Diccionario de la Lengua Española, Vigésimo segunda edición.

nuevo gobierno, y la mayoría de los presuntos implicados en este caso, ex titulares de cargos de confianza del gobierno anterior, ya habían cesado en sus funciones en el momento en que salieron a la luz las irregularidades.

Ante aquella situación, la comisión carecía de medios para obligar a estas personas a comparecer, y, salvo los casos excepcionales en que se trataba de funcionarios aún activos en sus cargos, debió descansar exclusivamente en la disposición de los invitados a asistir. Si todos se hubieran negado a hacerlo, la comisión habría estado atada de manos en su actuar y se habría visto en la imposibilidad práctica de cumplir con el rol de investigación que estaba llamada a cumplir.

Con el fin de evitar que esta situación se repita en el futuro, es necesario abordar una reforma constitucional que extienda la obligación de comparecer y enviar antecedentes a las comisiones investigadoras durante un lapso posterior a la expiración de los cargos respectivos.

De esta forma, no sólo se dotará a las comisiones investigadoras de una nueva herramienta que ampliará su capacidad de actuación, y por lo tanto fortalecerá la función fiscalizadora que tiene la cámara sobre los actos del gobierno, sino que además lo hará coherente con lo establecido en este mismo aspecto para la acusación constitucional.

En efecto, la Constitución Política, en el caso de la acusación constitucional, que es otra manifestación de la facultad fiscalizadora de la Cámara, si contempla la posibilidad de acusar constitucionalmente a una autoridad una vez que ésta haya cesado en su cargo. Esta obligación se extiende a los 3 meses siguientes al momento en que las autoridades hayan expirado en sus funciones, y, sólo en el caso del Presidente de la República, a los 6 meses siguientes al término de su mandato.

Entonces, ¿cuál es la razón para no extender la obligación de comparecer a las comisiones investigadoras a un cierto lapso después que las personas sujetas a la obligación hayan cesado en sus funciones? Las mismas razones que justifican esta extensión para la acusación constitucional debieran sustentar una normativa similar para las comisiones investigadoras.

No debemos olvidar lo importante que resulta también que ambas instituciones, vale decir, la acusación constitucional y las comisiones investigadoras, respondan a una misma lógica y sean armónicas, de modo que puedan cumplir con sus respectivos roles y potenciarse mutuamente cuando ello sea necesario.

El numeral 2 del artículo 52 de la Constitución Política establece que pueden ser acusados constitucionalmente el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los magistrados de los tribunales superiores de justicia, el Contralor General de la República, los Generales y Almirantes de las FFAA, los intendentes y los Gobernadores.

Respecto de las comisiones investigadoras, se encuentran sujetos a la obligación de comparecer, cuando sean citados, los Ministros de Estado, los funcionarios de la Administración y el personal de las empresas del Estado o de aquellas en que éste tenga participación mayoritaria, de acuerdo al artículo 52 número 1 letra c).

Como se puede apreciar, si bien no coinciden exactamente las personas afectas a una y otra norma, sí puede ocurrir que un funcionario que pretende ser citado a comisión investigadora sea a su vez susceptible de una futura acusación constitucional en caso de que la investigación arroje resultados en ese sentido. Y pese a que no toda comisión investigadora derivará en una acusación constitucional, es muy probable que todas las acusaciones constitucionales que se lleven a cabo tengan como antecedente una investigación en el contexto de una de estas comisiones.

Para esos casos resulta nítida la relevancia que adquirirá el gozar de La facultad de obligar a comparecer a las autoridades cuestionadas que se nieguen a concurrir o a

aportar antecedentes relevantes.

Sin perjuicio de la argumentación anterior, las comisiones investigadoras requieren que esta nueva regulación que se propone sea establecida en términos aun más amplios que la existente para efectos de la acusación constitucional.

La acusación constitucional puede interponerse solamente dentro de los siguientes tres meses después de la cesación del cargo (con excepción del Presidente de la República, caso en el que son 6 meses), y creemos que para el caso de la obligación de comparecer a las comisiones investigadoras es conveniente extender el plazo a 6 meses, para todos los casos indistintamente, **ya que ambas figuras tienen caracteres distintos.**

En efecto, puede resultar inadecuado que transcurridos más de 3 meses de haber cesado en el cargo, las autoridades no estén en condiciones de despreocuparse de las posibles consecuencias del ejercicio de sus labores ya fenecidas y sigan viviendo bajo la incertidumbre de una eventual acusación. No obstante, ello no ocurre tratándose de la citación a una comisión investigadora, ya que éstas cumplen funciones que no se agotan en ser el camino hacia una eventual acusación constitucional, según ya señalamos.

Por eso, estimamos razonable y además necesario que persista durante 6 meses, y no sólo durante 3, la obligación de comparecer para declarar sobre actos de gobierno cuya legalidad o legitimidad sea necesario o conveniente aclarar, o de proporcionar antecedentes que sean indispensables para acreditar o descartar presuntas irregularidades que comprometan la labor pública.

Como hemos señalado a lo largo de esta fundamentación, las comisiones investigadoras ejercen un rol trascendental que tiene múltiples implicancias y puede llevar a diversos resultados, tanto en términos de establecer responsabilidades políticas como de recabar antecedentes útiles a otra eventual investigación posterior, o simplemente, pero no menos importante, en términos de constituir una señal de transparencia y control del poder hacia la ciudadanía.

Todas estas implicancias, y cada una por sí sola, justifican holgadamente esta reforma y generan sin lugar a dudas la necesidad de fortalecer el trabajo de estas comisiones de la forma en que hemos indicado.

II. PROPUESTA

En virtud de lo anterior, vengo en proponer el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo único: Introdúzcanse las siguientes modificaciones al artículo 52 de la Constitución Política de la República:

1) Agréguese la siguiente frase, a continuación de la última frase del inciso segundo de la letra c) del numeral 1°, después de la palabra "soliciten':

"Esta obligación permanecerá durante los 6 meses siguientes a partir del momento en que dichas personas hayan cesado en sus funciones o cargos."

2) Elimínese, al principio del inciso tercero de la letra c) del numeral 1°, la frase **"no obstante".**