

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: COMISIONES DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIAS

INTRODUCCIÓN: A lo largo del presente informe, se incorpora una recopilación de diversos textos doctrinarios, relativos al papel desempeñado por las comisiones investigativas parlamentarias en Costa Rica. Se abordan sus aspectos tanto jurídicos como políticos, partiendo de la función primordial de control político que desempeñan dentro del sistema democrático que caracteriza a un Estado de Derecho. Finalmente se anexan dos extractos jurisprudenciales, donde se analiza detalladamente la naturaleza jurídica y las regulaciones tanto constitucionales como normativas concernientes a la labor investigativa que realizan estas comisiones.

Índice de contenido

1. Doctrina.....	2
a. Comisiones de Investigación.....	2
i. Las Comisiones como Instituciones Jurídico Parlamentarias	3
ii. Como Función Sociológica.....	4
b. Comisiones Investigadoras y Juicio Político.....	6
c. Importancia de los Diputados como Miembros de la Comisión. .	7
d. Eficacia del Control Político Ejercido por el Poder Legislativo en Costa Rica*.....	9
2. Jurisprudencia.....	10
a. Análisis sobre las Comisiones de Investigación.....	10
b. Naturaleza de las Comisiones Especiales de Investigación. .	22

DESARROLLO:

1. Doctrina

a. Comisiones de Investigación

[CÓRDOBA ORTEGA, Jorge y MACK S., Adriana H.]ⁱ

"Según Medina Rubio las CI son órganos auxiliares subordinados al Pleno, pero pueden llegar a ser muchas cosas, como elemento de equilibrio de los poderes, sobre todo en las situaciones en que no hay coincidencia ideológica entre el Ejecutivo y el Legislativo, como puede ser el caso de gobierno de coalición; o vehículo de comunicación entre la opinión pública y los poderes del Estado. En ambos sentidos: manifestándose como medios de control, donde al control hay que entenderlo como "influencia" y "vigilancia," o medios de "persuasión," no sólo entre los poderes, sino del poder político en general. Además, es un instrumento de la mayoría parlamentaria, por ende del Ejecutivo Cuando este por motivos electorales, le interesa dar una imagen frente a la opinión pública.

Otro autor como Torres Muro, dice que difícilmente puede hacerse un análisis de estos órganos parlamentarios, si no se tiene en claro cuál es el sentido último, o por lo menos los rasgos principales que lo distinguen de otras realidades jurídicas y que explican cuáles son sus tareas y de qué medios deben disponer para alcanzarlas. Es así, que le interesa destacar que las CI, son instrumentos de lucha política, aunque esto no las inutiliza para alcanzar resultados que vayan mas allá de la mera confrontación.

Entonces, dos serian los rasgos fundamentales de las CI. Por un lado desde el punto de vista jurídico se trata de órganos del Parlamento, hecho que configura todo su ámbito de competencias y el sentido de la tarea que deben llevar a cabo. Pero, son algo más que órganos auxiliares del Parlamento dedicados a preparar las tareas habituales de las Cámaras como la legislación y el control del Ejecutivo.

Por otro lado, para este autor las CI, son instrumentos de lucha política en un régimen parlamentario donde el enfrentamiento se produce no ya entre las cámaras en su conjunto y el Ejecutivo, dotado de legitimidades diferentes, sino entre el Gobierno apoyado por las mayorías Parlamentarias y la oposición. "Las CI deben funcionar entre dos puntos que no deja de crear tensiones: por un lado tienen atribuida por el Parlamento la tarea de analizar una determinada materia se supone que para averiguar la verdad sobre

la misma; por otro no puede desprenderse de la naturaleza política que hace que la manera de alcanzar dicho objetivo sea un tanto especial"

Respecto al otro interrogante, de si son medios de información o de control, este autor dice, que no puede negarse que se trata de un medio de control importantísimo. Las CI, sirven tanto para aportar datos al Parlamento, como para supervisar la actividad del Ejecutivo, y no puede decirse que sea tan sólo un instrumento de información, dado que el mero desarrollo de sus actividades deriva en un examen que va mucho mas allá de la simple acumulación de datos. Como consecuencia de esta reflexión, para el autor citado, esto plantea la necesidad de poner las CI en manos de quién están en realidad ejerciendo dicha labor de supervisar políticamente la actividad gubernativa: los grupos de la oposición. "Las CI, por tanto, como las preguntas o las interpelaciones, son fundamentalmente instrumentos de control de las minorías y su régimen jurídico debiera reflejar este hecho, cosa que no sucede en el ordenamiento español con las consecuencias de todos conocidas: ineficacia y búsqueda inútil de su verdadero lugar en el sistema político... sólo cuando se reconozca plenamente que es a la oposición a quién corresponde, en la mayoría de los casos utilizar este instrumento alcanzará el mismo su pleno desarrollo y saldrá de ese estado de infantilismo en el que se encuentra en España."

A modo de síntesis, y siguiendo a Rubio Medina, decimos que, podríamos resumir las distintas posiciones teóricas acerca de la naturaleza de las CI, en dos grandes ramas:

Los que se fijan predominantemente en los elementos jurídicos de las CI y los que toman en consideración preponderantemente los elementos sociológicos."

i. Las Comisiones como Instituciones Jurídico Parlamentarias

"Este sector de la doctrina, está representado en Italia por Andrea Manzella y Vincenzo Longi, y, en España, por Fernando Santaolalla, Solé y Aparicio. Estos, encuadran a las CI junto a las preguntas e interpelaciones, dentro de los Instrumentos de información con que cuenta el Parlamento. En un sentido estricto no serían órganos autónomos sino, auxiliares de las verdaderas funciones y órganos parlamentarios. Las CI son medios cualificados para allegar al Pleno una información ponderada que facilite los trabajos parlamentarios. Entonces el control es un medio de información, un instrumento.

Dentro de esta corriente Manzella recurre a la noción de garantía constitucional para explicar la naturaleza de las CI. Las CI, interpelaciones, preguntas, serían "poderes implícitos" en la Constitución, diferentes e independientes de otros expresamente citados en el texto. El control siempre implica una decisión activa, y da lugar a la responsabilidad; la segunda carece de virtualidad decisoria. Sin embargo para Manzella es necesario complementar la idea de control excesivamente formalista, con la de control difuso e indirecto que tiene como beneficiario a la opinión pública. En realidad se trataría de entender el control como control político o "difuso."

ii. Como Función Sociológica

"Esta posición considera que aún en los regímenes donde el gobierno necesita la confianza del Parlamento para gobernar, no puede considerarse a las CI como órganos de control.

Otras corrientes sostienen que las CI cumplen una función de indirizo, según la misma, con el resultado de las indagaciones estarían señalando el camino al Gobierno en su política. La práctica demuestra lo contrario, el Gobierno y el Parlamento precisan de poderes decisorios para establecer la dirección política. Por otra parte un Gobierno cuando está investigado está en una situación de precariedad, por lo tanto de sujeción a vicisitudes, que en nada ayudan a establecer medidas de políticas generales.

Es así que, las CI como Información Parlamentaria o como medio de control político, parlamentario/estricto o extraparlamentario/difuso, junto con la unánime versatilidad y polivalencia, son características que reunidas, ofrecen un resultado bastante acabado en orden a la naturaleza de las CI. Pero, se dejan de lado otros elementos de análisis en ambas.

La información es una teoría muy amplia para caracterizar las CI, que han tenido funciones diversas a lo largo de toda la historia parlamentaria. Según él no existen actividades parlamentarias que no necesiten de ellas.- No sólo las CI trabajan sobre la base de la información, sino que todas las comisiones permanentes o no, legislativas o no, necesitan de ella para el cumplimiento de sus funciones. La información es necesario darla y recibirla en todo régimen democrático.

Es indudable que de la legislación se desprenden certezas que de ningún modo llevan implícita polémica alguna. Está muy claro que las CI son de creación potestativa de las Cámaras, para suministrarles información sobre un asunto de interés público. Es

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

claro además tanto por la Constitución como por los reglamentos que las CI no gozan de la independencia de las demás Comisiones. Dado que, su dictamen puede o no ser aceptado por el Pleno para su debate, del que, en su caso, podría generar otro tipo de actuaciones parlamentarias, legislativas o de control del Gobierno.

Luego del análisis realizado, Manzella reconociendo lo complicado del tema, cree conveniente analizar los puntos que veremos a continuación, a fin de determinar, con la mayor certeza posible, la naturaleza de las CI. Como ya lo expresáramos más arriba, para él las CI no son meros instrumentos de información, dado que, dichas teorías, no agotan según su criterio, la compleja naturaleza de las mismas:

La singularización constitucional; que juega como una especie de garantía, en el sentido apuntado por Manzella.

El Ordenamiento Jurídico Español, prevé sólo dos tipos de Comisiones, las permanentes y las de investigación. En cuanto a éstas últimas según Manzella el legislador ha querido establecer una garantía en beneficio del soberano, de tal manera que la voluntad no queda malversada por el desarrollo legislativo.

Si entendemos a la Constitución como el conjunto de garantías jurídicas frente a los abusos del poder o frente a los riesgos naturales del poder político, las CI estarían justamente en ese papel. Estas son una garantía constitucional tendiente al ejercicio de un control -no tan difuso- de los poderes institucionales entre sí, y del poder político en general, en beneficio del soberano en la medida que se posibilite desarrollar su función primitiva. Todo ello permite establecer que si bien las CI son de naturaleza jurídica-parlamentaria, pero también de naturaleza jurídico-constitucional. En lo jurídico-constitucional, queda claro que el constituyente quiere establecer una garantía preservativa de su voluntad frente a los poderes constituidos, al extraer del ámbito jurídico-parlamentario a las CI. Las CI si bien son una comunicación directa entre la opinión pública y los poderes constituidos, basados en la información, hay que aclarar que no se trata de cualquier información, sino de aquella que se descubre o trata de descubrir disfunción, lo que implica alguna forma de ilegalidad, en los órganos de los poderes públicos o de otra instancia de trascendencia pública.

En lo jurídico-parlamentario, pueden ser, un instrumento de la mayoría o de las minorías, según sea su regulación. Dada la relación de fuerza predominante en España en el Parlamento actual las CI contribuirían al equilibrio de poderes si realmente fueran un instrumento de la minorías."

b. Comisiones Investigadoras y Juicio Político

[GROS ESPIELL, Héctor]ⁱⁱ

"En una de las últimas sesiones del Poder Ejecutivo, el consejero Echegoyen replanteó, en ajustadas palabras, el problema de las Comisiones Investigadoras del Parlamento y su encadenamiento con el juicio político, defendiendo una garantía que el propio Consejo por unanimidad de presentes, reivindicó como propia, sin pretender interceptar ni limitar las potestades parlamentarias, sino reclamando que sean ejercidas en su marco y dentro de sus formalidades legítimas.

El problema se viene arrastrando, ante una reiterada imperturbabilidad del Parlamento, desde el mes de octubre del año 1959, donde con motivo de una serie de denuncias formuladas implícita y expresamente contra un consejero nacional, el doctor Echegoyen presentó al Ejecutivo un amplio y meditado informe sosteniendo la inconstitucionalidad de las tareas que venía realizando entonces la Comisión designada por la Cámara de Diputados para investigar las denuncias.

En el mismo se decía que el juicio político es un instituto distinto y separable de las Comisiones Investigadoras y cuando se imputa a cualquiera de los sujetos pasivos que menciona el artículo 93 de la Constitución, alguno de los delitos que allí se mencionan, lo que debe hacerse no es decretar una investigación sino iniciar la instancia pertinente ante la Cámara de Representantes para que ésta use su derecho exclusivo de acusar ante la Cámara de Senadores, "después de haber conocido sobre ellos a petición de parte o de alguno de sus miembros y declarado haber lugar a la formación de causa".

Pueden coincidir ambos institutos, pero en tal caso las Comisiones son instrumento dentro del proceso del juicio político, tendientes a averiguar los cargos imputados.

Esa estructura doctrinaria, que es por sobre todo un trabajo de investigación constitucional, tiene una base firme y coincidente dentro del propio texto, al establecerse en el artículo 172 que "Los consejeros nacionales no podrán ser acusados sino en la forma que señala el artículo 93...", lo que pone de manifiesto que el encadenamiento natural de los hechos, tanto en el caso que nos ocupa como en cualquier otro, debe hacerse partir de una solicitud a la Cámara para que se acuse por los hechos que se señalen, en lo que, como muy claramente lo ha expresado el consejero Echegoyen, debe entenderse "la correlación ineludible entre lo que se pide y lo que el texto permite obtener".

Por todo ello es que coincidimos nuevamente en cuanto señalara el

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Poder Ejecutivo que la Cámara no ha debido limitarse a decretar la investigación, sino que debió previamente verificar si la petición reunía las condiciones previstas en el artículo 93 y en caso de que las reuniera, si debía o no dársele curso.

Fiel a este criterio, se solicitó a la Cámara una definición formal sobre si los procedimientos que se venían cumpliendo eran los previstos en los artículos 93 y 172.

Como en tantos otros temas, el Parlamento no contestó aquel requerimiento, y en julio de 1960, se resolvió remitir un nuevo Mensaje al tener conocimiento que los procedimientos continuaron y no haber obtenido respuesta sobre el Mensaje anterior, entendiendo que el pronunciamiento debía ser previo a la prosecución de la actividad de dicha Comisión.

En la tercera etapa del enojoso asunto, en mayo de 1961, se decide enviar otro Mensaje en términos enérgicos, sosteniendo que tal actuación afecta el orden político, colocando a un integrante del Poder Ejecutivo en situación inadmisibles que vulnera la Constitución, privado de la garantía del "debido proceso", al sustituir por su sola voluntad el procedimiento establecido específicamente para el caso.

La conclusión de fondo que se puede extraer del asunto, es reiterar nuestra opinión anterior de que el juicio político es al mismo tiempo que una forma de responsabilidad, una garantía para los involucrados, y en el caso de los consejeros nacionales, no corresponde nombrar una Comisión Investigadora para averiguar una conducta de los mismos que pueda tener carácter delictivo, sin decidir previamente la iniciación del juicio político.

Pero puede sacarse también otra conclusión formal, si se tiene en cuenta que el problema de las Comisiones Investigadoras ha sido uno de los más proficuos temas de discusión doctrinaria, aún antes de que en 1918 se incorporaran al texto de la Constitución.

Cada nueva Comisión ha traído controversias sobre sus atribuciones y han sido necesarias leyes especiales para fijar sus cometidos, existiendo numerosos proyectos que tienden a darle una adecuada reglamentación legislativa (Ramírez y Jiménez de Aréchaga de 1919; Lerena Acevedo de 1930; Arroyo Torres de 1946).

Sería hora entonces de que el Parlamento tomara decisión frente a la repetida nota del Ejecutivo y aprovechara la oportunidad para regular las situaciones con carácter general."

c. Importancia de los Diputados como Miembros de la Comisión

[MOLINA BRENES, Róger, et al.]ⁱⁱⁱ

“La Asamblea Legislativa está integrada por cincuenta y siete Diputados, entre ellos se escoge el Presidente del Poder Legislativo, que es electo por mayoría de votos.

Los cincuenta y seis Diputados restantes serán distribuidos por el propio Presidente de la Asamblea, en las diferentes Comisiones Parlamentarias.

El criterio usado por el Presidente de la Asamblea Legislativa para realizar esta distribución es meramente político.

El éxito que obtenga el Presidente de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de su función, depende de la posición que ocupen sus compañeros de partido en las Comisiones Permanentes Ordinarias, que son las de mayor relevancia política.

En la práctica esto ocurre, por cuanto es lógico imaginar, que teniendo la mayoría de las presidencias en las comisiones, un partido logra mayores ventajas. Se aprueban con más facilidad los proyectos y se logra encauzar mejor las decisiones tomadas en Comisión.

El grupo político que obtiene el Directorio de la Asamblea y mayoría en las Comisiones, puede calificarse de privilegiado, pues cuenta con un poder de decisión absoluto.

Es corriente en nuestro medio, pero a la vez errónea la actitud de un partido político que tan solo pretende que sus Diputados obtengan puestos claves dentro de la estructura de la Asamblea Legislativa.

Lo más importante es la capacidad que tenga una persona para desempeñar las funciones de Diputado.

Por eso consideramos necesario hacer dos sugerencias para nuestro sistema político.

En primer lugar, es de gran importancia, que exista en Costa Rica la carrera parlamentaria a nivel universitario. Esto proporcionaría profesionales capaces para ser electos Diputados. Contarían con un vasto conocimiento de la realidad nacional y del complejo funcionamiento del Parlamento.

Actualmente, una de las causas que atrasa el trabajo de las Comisiones Parlamentarias, es que sus integrantes necesitan cierto tiempo para familiarizarse con el mecanismo a seguir; y cuando ésto es logrado, su nombramiento vence.

En los grandes Parlamentos del mundo existe la carrera

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

parlamentaria, y en consecuencia hay gente muy versada en esa rama, que adquieren una gran experiencia, con lo que se les facilita el trabajo a realizar.

La segunda sugerencia a la que hacemos alusión, es que los partidos políticos deben ser más responsables a la hora de escoger los candidatos a Diputados.

Es de gran relevancia la preparación de los legisladores. Es un problema que debe preocupar a los partidos políticos. Debe buscarse una pronta solución a este problema, porque el sistema parlamentario costarricense está perdiendo su verdadera naturaleza. Se está llegando a una crisis profunda que viene en menoscabo y a incidir en todo el sistema."

d. Eficacia del Control Político Ejercido por el Poder Legislativo en Costa Rica*

[AUDITORÍA CIUDADANA SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA]^{iv}

"Las estadísticas parlamentarias se centran en la producción de leyes en la Asamblea Legislativa. De acuerdo con estas cifras, existe un ciclo político en la cantidad de proyectos aprobados y en la duración de su trámite (menor en años electorales); no se aprecia una disminución de la producción legislativa y sí del tiempo promedio de duración en el trámite de las leyes aprobadas (pasó de 751,5 días en la legislatura de 1994-1995, a 544,5 días en la de 1999-2000). Sin embargo, no hay estudios que permitan evaluar la importancia y calidad de las leyes aprobadas, aunque entre abril de 1999 y febrero de 2000, un medio escrito de comunicación colectiva informó de 5 errores importantes en las leyes aprobadas durante ese período.

Desde el punto de vista constitucional, el control político de la Asamblea Legislativa sobre el Poder Ejecutivo es débil (capítulo 3). La censura parlamentaria sobre los ministros no acarrea ninguna consecuencia legal. En la práctica, la interpelación de ministros es poco frecuente (un funcionario senior de la Asamblea Legislativa informó que no hubo interpelaciones en la década de 1990), pero no existen registros administrativos sobre este tema (capítulo 6). El 40% de las comisiones especiales nombradas por el Plenario durante el período 1990-1998 para investigar asuntos relacionados con el uso de recursos públicos no rindió informe alguno. Sólo 4 de las que sí lo hicieron lograron presentar informes unánimes. Por lo general, cada fracción parlamentaria rindió el suyo por separado. El VI Informe Estado de la Nación reportó que, en 1999, cerca del 10% de las instituciones públicas presentó informes de labores a la Asamblea Legislativa. Sin

embargo, estos indicios deben complementarse con estudios más detallados sobre la eficacia y resultados del control político ejercido por la Asamblea Legislativa (capítulo 11)."

***NOTA:** En el siguiente enlace se encuentra disponible la totalidad del documento que comprende la auditoría citada: <http://www.estadonacion.or.cr/Calidad02/indice01.html>

2. Jurisprudencia

a. Análisis sobre las Comisiones de Investigación

[PROCURADURÍA GENERAL]^v

"II.- CRITERIO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Con el fin de determinar la procedencia de la reforma que se pretende con el presente proyecto, es preciso por un lado, delimitar - brevemente- cuál es la naturaleza, función y las diversas tendencias, tanto a favor como en contra, de la existencia de las denominadas "comisiones de investigación legislativas", y por otro lado, analizar la figura prescrita en el artículo 314, es decir, el delito de falso testimonio; todo para establecer si resulta conforme al bien jurídico tutelado por dicho tipo penal y a su localización en el Código Penal, la reforma que se propone.

1. - Las Comisiones de investigación de la Asamblea Legislativa.

a.) Marco constitucional y reglamentario.

b.) Las comisiones legislativas de investigación tienen su origen en el artículo 121 inciso 23) de la Constitución Política, el cual literalmente dice:

"Artículo 121. - Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: ...

23) Nombrar Comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente.

Las Comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer a cualquier persona, con el objeto de interrogarla;" (la negrilla no es del original).

Vemos como la facultad de citar a los ciudadanos para que

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

testifiquen sobre algún tema que se investiga en una de estas comisiones, se deriva del texto constitucional(1); aunque es en el Reglamento de la Asamblea Legislativa en el que se establece el procedimiento a seguir para recibir dicho testimonio, cuando dice:

"Artículo 112. - Requerimiento de funcionarios y particulares.

Corresponde al Presidente de la Comisión, previa moción aprobada al efecto, requerir la presencia de aquellos funcionarios y particulares cuya comparecencia en la comisión se considere necesaria para la decisión del asunto que se discute, con el propósito de que sean interrogados por los diputados.

Toda persona deberá asistir al ser convocada, salvo justa causa, y, en caso de renuencia, será conducida por la Fuerza Pública. La persona citada podrá asistir acompañada de un abogado, y negarse a declarar en los casos en que así la faculte la Constitución o la ley, y cuando se trate de asuntos diplomáticos, jurisdiccionales o militares pendientes.

El Presidente de la Comisión tomará juramento a las personas que asistieren, conforme con el Código de Procedimientos Penales.

En caso de que faltaren a la verdad, se aplicarán las sanciones previstas en el Código Penal, de acuerdo con las disposiciones generales del Código de Procedimientos Penales." (El resaltado es nuestro)

----- NOTA (1): "Con ese enunciado, se elevó a rango constitucional el reconocimiento de estas comisiones, lo que las convierte en un poderoso instrumento de investigación y control legislativo: "sin otros límites que los impuestos por la Constitución". SOLIS FALLAS (Alex) El Control Parlamentario, San José, Asamblea Legislativa: Centro para la Democracia, 1995, p. 125. -----

Este es el marco jurídico que se aplica al recibo de testimonios en sede legislativa, con la doble posibilidad de la citación forzosa y la comisión del delito de falso testimonio ante el seno de una comisión investigadora; mas para tener un panorama completo, deviene menester realizar una breve referencia doctrinal sobre las comisiones de investigación, lo que se hace seguidamente.

b.) Marco teórico-doctrinal sobre los alcances de las comisiones de investigación legislativas.

Sobre la función que dichas comisiones tienen, la jurista María Asunción García Márquez, ha manifestado que:

"En efecto, la función que desarrollan estas Comisiones no radica

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

en llevar a cabo determinadas diligencias para descubrir la realidad de un suceso, a efectos de que, ulteriormente, resuelva un órgano neutro y aséptico políticamente, sino en hacer ciertas averiguaciones sobre cualquier asunto de interés público, acopiando los datos descubiertos tras realizar las pesquisas pertinentes, con el objetivo de elaborar un dictamen con las noticias obtenidas como resultado de esa encuesta, dictamen que, obviamente, debe reflejar -dada la propia esencia de la sede parlamentaria en que se desarrolla-, la opinión de la mayoría parlamentaria". Citada por AREVALO GUTIERREZ, (Alfonso). Las Comisiones de investigación en las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. En: Revista Española de Derecho Constitucional. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Enero-abril, año 15, número 43, 1995, pp.123-124.

Por su parte, el exdiputado Alex Solís se ha referido a la función de las comisiones de investigación, en los siguientes términos:

"...El objeto de una investigación legislativa es determinar si las actividades y acciones, que llevan a cabo el Poder Ejecutivo, los órganos, los entes y los funcionarios públicos, se adecuan o no al ordenamiento jurídico, a la ética en el ejercicio de la función pública y al programa de Gobierno, prometido por el partido político en el Poder."(2)

----- NOTA (2): SOLIS FALLAS (Alex) , op.cit., p.139. -----

Las comisiones investigadoras, como parte integrante del órgano político por excelencia -la Asamblea Legislativa- indudablemente se tiñen de esa naturaleza, razón por la cual parte de la doctrina duda de los alcances de los informes rendidos por estas comisiones, dado que en la mayoría de los casos aquéllos responden a intereses partidistas o bien, se utilizan criterios políticos para arribar a sus conclusiones:

"Es evidente que la apreciación por parte del Parlamento de estas notas implica necesariamente una valoración estrictamente política, pero difícilmente puede tener el control parlamentario otro sentido cuando es un órgano político el que juzga con criterios políticos acciones igualmente políticas del Gobierno." AREVALO GUTIERREZ, (Alfonso), Op. Cit., p.125 "... y ello, porque si bien es cierto, como veremos, que el control parlamentario está regulado positivamente, es decir, de modo jurídico, no lo es menos que esa regulación procedimental no transforma esa actividad de signo político en otra de carácter jurídico, por lo cual no debe olvidarse la flexibilidad que debe regir su desarrollo, dado que son un medio de control netamente político, ubicado en la dúctil

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

esfera parlamentaria, en sede política y no jurídica.

...puede afirmarse que las encuestas parlamentarias son claramente un medio de control en sede política, es decir, ajustado a la esencia de la institución parlamentaria, que no es precisamente la de juzgar, sino la de articular el juego democrático a través de los representantes del pueblo, actuando como contrapeso del partido mayoritario. Es, en definitiva, un instrumento de fiscalización indirecta de carácter político." (el resaltado no es del original)

GARCIA MARQUEZ, citada por AREVALO GUTIERREZ, Op. Cit., pp. 123,124,132 y 133.

Por su parte, el autor Pérez Royo, se pronuncia sobre el tema que nos interesa diciendo:

"En el Estado constitucional (...) no hay más Verdad con mayúscula que la que definen los jueces y tribunales en un proceso contradictorio con todas las garantías constitucionales. La "verdad" de la investigación parlamentaria es una "verdad política" que tiene que surtir unos efectos asimismo políticos. No por ello deja de tener una gran relevancia o, mejor dicho, precisamente por ello el alcance de la misma puede ser de carácter mucho más general que el que pueda tener cualquier otra." PEREZ ROYO, citado por AREVALO GUTIERREZ, Op. Cit p. 179.

No obstante las críticas de alguna porción de la doctrina, nos inclinamos por mantener o prohiar el proyecto de comentario -con las observaciones y reparos que más adelante se anotarán-, dado que la función netamente política de las comisiones investigadoras no les resta importancia, pudiéndose afirmar, tal y como lo hace Pérez Royo, que los alcances de sus dictámenes es mucho mayor, por la publicidad que normalmente tienen, así como por el impacto que produce en los electores.

En este mismo sentido, es acertado hacer mención de lo que el jurista Arévalo Gutiérrez sostiene:

"Ello, sin embargo, no comporta minusvalorar su significado, pues el control parlamentario no necesita, para ser eficaz, llegar al voto de censura, sino que le basta con ser un apercibimiento de la sanción de otro control infinitamente más enérgico, el que ejercerá la voluntad popular por medio de las urnas, no seleccionando otra vez a los mismos para volver a gobernar." AREVALO GUTIERREZ, (Alfonso). Op. Cit. pp. 131-132.

También la Sala Constitucional, en el voto No. 441-91, se ha pronunciado sobre este impacto al que hicimos referencia supra, y sobre la responsabilidad que implica para los diputados ejercer la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

función de control político por medio de las comisiones de investigación:

"Aquí se trata, como ya se ha aceptado de valoraciones políticas que formula la Asamblea Legislativa, como cuerpo eminentemente político que es. Corresponderá al buen juicio de los diputados y de los partidos políticos que los han llevado al cargo público, un recto ejercicio de la función, pues su abuso o, simplemente su torcido uso, puede revertir en una desvalorización política para la misma Asamblea o para algún sector de ella. Ese es, al fin y al cabo, el riesgo que asume la Asamblea Legislativa cuando reflexiona suficientemente antes de iniciar una actividad como la de comentario..." Sala Constitucional, Voto No. 441-91.

Lo anterior, en relación con el recibo de testimonios dentro de dichas comisiones, nos lleva a afirmar que la sanción que se establece dentro del artículo 112 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, sea que los testimonios falsos efectuados ante la comisión se les deben aplicar lo establecido en el artículo 314 del Código Penal, es un tipo de control para que lo que se testifique, y que eventualmente puede ser base de un dictamen, tenga la veracidad debida, y por tanto, lo que se resuelva tenga un mayor fundamento fáctico y probatorio y un mayor acercamiento a la verdad -aunque sea política-.

En esta inteligencia, es nuestro criterio que precisamente por el hecho de que la función de las comisiones legislativas sea de carácter netamente político, debe de existir un control real que asegure de alguna forma que la información que se recibe por medio de testimonio ante dichas comisiones, de primera entrada sea o se presuma veraz.

Consideramos que la posibilidad de que el testimonio falso ante sede legislativa sea considerado delito, produce un efecto de "prevención general", verdaderamente necesario si tomamos en cuenta las implicaciones y consecuencias que conllevan las decisiones y dictámenes emitidos por las comisiones de investigación.

2. - Artículo 314 del Código Penal.

Tal y como se encuentra el texto vigente del artículo 314, podemos afirmar que los elementos determinantes para decidir si es posible que el testimonio de hechos falsos en sede legislativa constituya el delito de falso testimonio, son: el concepto de "autoridad competente" y la localización del delito de Falso Testimonio dentro del articulado del Código represivo, tema que será analizado con posterioridad.

En cuando al primer punto, el jurista nacional Francisco Castillo

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

González ha manifestado:

"Tanto el concepto de "autoridad" como el concepto de "competencia" son elementos del tipo penal en el artículo 314 Cód. pen. y no simples condiciones de punibilidad...

Por "autoridad" debe entenderse en el artículo 314 Cód. pen. cualquier órgano incluido dentro de la Administración estatal (entendida en general), independiente de la persona de su titular, que tiene la tarea de actuar para la realización de los fines estatales, bajo propia decisión y en ejercicio del poder estatal.

Además, es necesario que esa autoridad realice, en concreto, materialmente la función jurisdiccional y que recolecte pruebas en el ejercicio de tal función o por delegación de la autoridad competente, para la decisión de un proceso". (la negrilla no es del original) CASTILLO GONZALEZ (Francisco) El delito de falso testimonio, Editorial Juricentro, San José, 1982, p.67.

Podemos concluir que para el Dr. Castillo González, se cumple con el tipo, siempre y cuando el falso testimonio se cometa ante la autoridad jurisdiccional, o ante cualquier autoridad de la Administración Pública que reciba el testimonio de una persona, pero por delegación de la autoridad jurisdiccional que esté a cargo de un proceso determinado. Así, de acuerdo a esta posición, no es posible que se configure el delito de falso testimonio, si el testimonio se recibe ante las comisiones de investigación de la Asamblea Legislativa, ya que para el citado autor no se encuentran dentro del concepto de "autoridad competente", lo cual es un elemento, a su criterio, del tipo penal.

En forma totalmente contraria a la posición antes descrita -o quizás sin reparar en el elemento de "autoridad competente"-, se pronuncia la Sala Constitucional al resolver mediante el voto N° 5111- M-97, de las doce horas con cuarenta y ocho minutos del veintinueve de agosto del año recién pasado, la Acción de Inconstitucionalidad promovida contra el párrafo tercero in fine del artículo 112 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, al considerarse que vulneraba los artículos 28 y 39 de la Constitución Política En esta oportunidad la Sala Constitucional manifestó lo siguiente:

"...En efecto, tal y como lo señala el accionante, la norma no contiene una descripción del tipo penal, pero esto es porque precisamente no se trata de un tipo penal, es sólo una disposición que remite a la aplicación del Código Penal y del Código de Procedimientos Penales, que por sí misma, no tiene relevancia alguna. Obsérvese que si se suprime hipotéticamente esa norma del Reglamento, la aplicación de las normas penales a las conductas

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

delictivas en las que incurran quienes declaren ante la Asamblea Legislativa, sigue siendo obligatoria, en otras palabras, no es necesario que exista una norma como la que se impugna para que el Código Penal y de Procedimientos Penales sea aplicado..." (el énfasis es suplido).

Como se desprende de lo transcrito supra, es criterio de la Sala Constitucional que no se requiere la existencia de una norma como la prescrita por el 112 del Reglamento (e igualmente innecesaria la reforma que ocupa nuestra atención), para que resulte obligatorio testificar verazmente frente a las comisiones legislativas, ni tampoco resulta necesaria su existencia, para que en caso de que se emita un testimonio falso, la persona pueda ser sancionada con la pena prevista por el artículo 314 del Código Penal. En esta inteligencia, es que manifestamos que la Sala reconoce a las comisiones de investigación legislativas como una autoridad ante la cual se puede cometer el delito de falso testimonio.

Consideramos que en dicho pronunciamiento la Sala Constitucional no tomó en cuenta que la voluntad del legislador, al momento de promulgar el Código Penal vigente, fue la de tener al delito de falso testimonio como uno de los delitos cometidos contra "la administración de justicia", lo que se convierte en un límite, ya que la administración de justicia sólo es función del Poder Judicial, y por tanto, el falso testimonio sólo podrá ser cometido ante una autoridad jurisdiccional u otra competente para administrar justicia, tal y como lo señala el jurista Castillo González.

En tal sentido, si nos inclináramos por la posición de la Sala Constitucional externada en el caso concreto, forzosamente deberíamos manifestar que la reforma que se propone resultaría inútil y reiterativa; mas creemos conveniente emitir algunos criterios diversos que sirvan de elemento de confrontación con dicha posición jurisprudencial.

3. - Propuesta de reforma del artículo 314 del Código Penal.

Más que una reforma del artículo, el proyecto lo que propone es la adición de un párrafo en el que se establece el falso testimonio cometido ante las comisiones legislativas, ya que en lo demás el numeral queda incólume.

Pareciera desprenderse de los orígenes del proyecto, que en el seno de la Asamblea Legislativa, no obstante la existencia del artículo 112 del Reglamento, que remite al Código Penal y antiguo Código de Procedimientos Penales en caso del falso testimonio rendido ante las comisiones, se conoce esa debilidad de

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

estructuración formal y se opta entonces porque quede establecida mediante ley y no ya por reglamento; así también, parece deducirse que ante la formulación típica de la "autoridad competente" como integrante del tipo, se quiere introducir expresamente a la Asamblea Legislativa para que no quepa ninguna duda de la voluntad del legislador de tutelar y castigar los testimonios falsos rendidos ante las comisiones investigadoras. Finalmente, dentro de este breve desarrollo de las hipotéticas intenciones de la reforma, tampoco se hace mención del voto de la Sala Constitucional 511-M-97, el que como ya fue analizado, haría innecesaria cualquier adición o cambio dado sus contundentes alcances.

Respecto a la propuesta en sí, es preciso hacer referencia a tres puntos relevantes: la ubicación del delito dentro del Código Penal, la gravedad de la pena y por último, la obligación de la Procuraduría General de denunciar y tramitar los casos ante los Tribunales de Justicia.

a.- Ubicación del delito de falso testimonio dentro del Código Penal.

Tal y como fue indicado párrafos arriba, la ubicación de un delito dentro de una categoría determinada, resulta ser un elemento relevante para distinguir cual ha sido la voluntad del legislador en cada caso concreto, y en cierta forma, determina el bien jurídico que se pretendió tutelar con el tipo penal.

El delito de falso testimonio, tipificado en el artículo 314 del Código Penal, se encuentra dentro del Título XIV, que se denomina "Delitos contra la Administración de Justicia".

Lo anterior resulta ser un indicativo bastante interesante para determinar la voluntad del legislador, en vista de que nuestro Código Penal, como es de todos sabido, tiene como base el código penal argentino; pero en este punto diverge de él, ya que este tipo penal en el código de la nación argentina, se encuentra ubicado dentro de un título muy amplio(3) denominado "Delitos contra la Administración Pública".

----- NOTA (3): "La protección penal del título se extiende tanto a las funciones administrativas propiamente dichas, cuanto a las otras funciones del Estado (legislativa y judicial); por lo tanto, el concepto penal de administración pública es aquí algo muy lato: es el gobierno del Estado integrado con todos los poderes que lo componen,... Puede decirse, pues, que el objeto de protección es la regularidad y eficiencia de la función pública concebida en su sentido más extenso,..." CREUS (Carlos) Derecho Penal. Parte Especial, Buenos Aires, Editorial Astrea, Tomo 2, cuarta edición,

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

1993, p.215. -----

En el mismo sentido que se viene exponiendo es que hacemos referencia a lo manifestado por el autor Sebastián Soler, en relación con el bien jurídico(4) tutelado por los delitos denominados "contra la Administración Pública", cuando dice:

"Del análisis del material agrupado bajo este título se deduce que la expresión administración pública no está empleada aquí en el sentido técnico corriente propio del derecho administrativo sino con mucha mayor amplitud... Del tal modo, resulta manifiesto que la expresión está empleada mas que para designar a la "administración", para referirse al normal, ordenado y legal desenvolvimiento de la función de los órganos del Estado, en todas las ramas de sus tres poderes. Ese es el bien jurídico protegido."(5)

----- NOTA (4): "El bien jurídico, entonces, no integra el tipo legal, y tampoco la norma, sino que constituye la piedra fundamental sobre la cual se construyen los tipos legales. De esta forma, asume un importante cometido teleológico-sistemático, convirtiéndose en una herramienta indispensable de interpretación que permitirá reducir a sus justos límites la materia de la prohibición..." MEDRANO (Pablo) Delitos Tributarios: Bien Jurídico y Tipos Legales, En: Delitos no convencionales, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1994, p.16. NOTA (5): SOLER (Sebastián) Derecho Penal Argentino, Buenos Aires, Tomo V, Editora Argentina S.A., 1976, p. 87. -----

Aún teniendo una ubicación que lo permite, autores argentinos, como Carlos Creus(6), han sostenido que la finalidad de la protección legal del tipo penal de marras resulta ser el correcto funcionamiento de la justicia, el cual depende del acierto de las decisiones de los magistrados sobre la verdad histórica de los hechos que son juzgados.

----- NOTA (6): CREUS (Carlos). op. cit.,p. 343. -----

Así también, es importante hacer mención del caso español, legislación en la que el falso testimonio que se comete ante las comisiones de la Asamblea Legislativa, se encuentra tipificado dentro de un tipo penal en forma separada al falso testimonio que se comete ante una autoridad jurisdiccional, lo que resuelve de alguna forma el problema antes indicado.(7)

----- NOTA (7): "CAPITULO III. De los delitos contra las Instituciones del Estado y la división de poderes. Sección 1. Delitos contra las Instituciones del Estado... Artículo 502. 1., 2....,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

3. El que convocado ante una Comisión parlamentaria de investigación faltare a la verdad en su testimonio, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de seis a doce meses." Código Penal, Pamplona, Editorial Aranzadi, 1995.

Por último, y solo con el fin de darle sustento a nuestra posición, en relación con la importancia de la ubicación del tipo, es que mencionamos como el Proyecto de Código Penal, Expediente 12.681 (publicado en el Diario Oficial "La Gaceta" N° 170, Alcance N° 51 de 6 de setiembre de 1996), regula el delito de falso testimonio, y que en lo que interesa dice:

"Título V. Hechos punibles contra las relaciones jurídicas.

Capítulo 1: Hechos punibles contra la prueba testimonial.

Artículo 245. - Testimonio falso.

1. - El que, formulara una declaración falsa ante un tribunal u otro ente facultado para recibir testimonio jurado será castigado con pena privativa de libertad de hasta diez años. 2. - El que actuara culposamente respecto a la falsedad, será castigado con pena privativa de hasta dos años o con pena de multa."

Si bien es cierto, el tipo penal varía de una forma sustancial, lo que nos hace concluir que el elemento determinante en este caso no sería "la autoridad competente" sino el ente facultado para recibir un testimonio jurado; también lo es que la ubicación del tipo ya no está dentro de los delitos que atentan contra la administración de justicia.

De lo expuesto, podemos concluir que la ubicación sí es un factor determinante en el tipo penal, y en este entendido es que sostenemos que mientras el delito de falso testimonio no sea ubicado dentro de otra categoría, que sí permita el falso testimonio ante otra autoridad que no sea la jurisdiccional, no es posible -aunque se incluya en forma expresa, tal y como se pretende en la presente propuesta- el delito de falso testimonio ante las comisiones legislativas.

Por lo dicho, sugerimos que el delito de falso testimonio en sede legislativa se contemple en un tipo aparte, tal y como se hace en la legislación penal española, para evitar la confrontación si se deja en los delitos que atentan contra la administración de justicia.

b.- La gravedad de la pena.

La gravedad de la pena de un determinado delito, debe inexorablemente responder de una forma proporcional a la entidad

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

lesiva de la conducta que se sanciona con ella, esto con el fin de que se cumplan los fines de la pena, y no se aplique una sanción que exceda lo estrictamente necesario.

Así, resulta pertinente hacer referencia a la pena que se propone en el proyecto, como sanción para la persona que falte a la verdad, declare hechos falsos u oculte información al ser llamada a declarar ante una comisión legislativa, la cual oscila entre los dos y los ocho años de prisión.

Si partimos del análisis del artículo como un todo, obligatoriamente debemos concluir que se pretende con la propuesta asimilar la gravedad de la comisión del tipo ante una comisión legislativa, con lo estipulado en el párrafo segundo del artículo 314, sea la previsión de una sanción de pena de prisión de dos a ocho años a quien cometa el delito de falso testimonio en perjuicio de una persona inculpada por un delito. Si bien es cierto los límites de la pena a imponer es una cuestión de política criminal, a nuestro criterio la imposición de la sanción anteriormente señalada responde a un elemento agravante, sea la comisión del delito con la intención de perjudicar a una persona que se encuentra siendo procesada; mientras que en el caso de la comisión del delito ante una comisión legislativa, es nuestra consideración que no existe ningún agravante, y que más bien, el supuesto se asimila a lo estipulado en el primer párrafo del artículo, sea la comisión del delito ante una autoridad competente, supuesto que se encuentra penado con pena de prisión de uno a cinco años.

La pena que se propone en la reforma para la comisión de falso testimonio ante las comisiones legislativas, resulta ser desproporcionada a la luz del artículo del que es parte, e implica un tratamiento desigual para situaciones que resultan, por lo menos a simple vista, semejantes; y que vendría a convertirse en una violación al principio de igualdad establecido en nuestra Constitución Política.

c.- Obligación de la Procuraduría General de la República de denunciar y tramitar los casos de falso testimonio cometidos ante las comisiones legislativas.

Por último, hacemos referencia a la obligación que se pretende imponer a la Procuraduría General de la República de denunciar y de tramitar ante los Tribunales de Justicia los casos de falso testimonio que se cometan ante las comisiones legislativas, mediante un comunicado de la Asamblea Legislativa.

No obstante la genuina satisfacción que produce en este Organo Asesor el hecho de que se nos tome en cuenta para realizar la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

importante labor de cita, es preciso recordar que el Código Procesal Penal(8) le impone a todos los funcionarios públicos, sin distinción alguna, la obligación de denunciar los ilícitos que sean de su conocimiento en el ejercicio de sus funciones, supuesto que es precisamente el que se da en el caso en que el falso testimonio se comete ante las comisiones legislativas, compuesta por diputados que a su vez son funcionarios públicos.

----- NOTA (8): "Artículo 281. Obligación de denunciar. Tendrán obligación de denunciar los delitos perseguibles de oficio: a) Los funcionarios o empleados públicos que los conozcan en el ejercicio de sus funciones...." -----

La Sala Constitucional, en el voto No. 441-91, de las dieciséis horas quince minutos del veinte de febrero de mil novecientos noventa y uno, se refiere a este tema diciendo:

"Contrariamente, también vale indicar a esta altura, que siendo los diputados funcionarios públicos, están en la obligación de denunciar ante las autoridades competentes cualquier hecho que consideren delito perseguible de oficio, cuando tengan conocimiento de él en el desempeño de sus funciones, tal y como lo ordena el artículo 156 inciso 1º del Código de Procedimientos Penales.

Omitir ese deber, es también censurable, porque los Diputados no se diferencian en ese sentido, de otros funcionarios públicos, no obstante su posición en el sistema y su origen electivo."

Por lo anterior, es que sostenemos que debe privar la obligación del funcionario público que conoció en forma directa y en ejercicio de sus funciones, de denunciar los delitos de los denominados de acción pública; y así, en el tanto el falso testimonio se cometa ante las comisiones legislativas, son éstas las que tienen la obligación de denunciar. La intervención de la Procuraduría General serviría para mediatizar una actividad que por previsión del legislador, ha querido que sea expedita, por medio de la denuncia directa y obligatoria, conforme lo establece el artículo 281 inciso a) del Código Procesal Penal.

Debe igualmente descartarse la posibilidad del ejercicio directo de la acción penal pública, que le confiere el artículo 16 del Código Procesal Penal a la Procuraduría General, dado que el delito enlistado en el numeral de estudio que más se acerca a la naturaleza de la Asamblea Legislativa, lo es aquél contra los poderes públicos, tipificación que se halla contenida en los artículos 292 a 301 del Código Penal, título XII denominado "Delitos contra los Poderes Públicos y el Orden Constitucional", no siendo ocioso manifestar que ninguno de los ilícitos allí

descritos se asemeja al delito de falso testimonio, ni mucho menos esta delincuencia podría afirmarse que atenta contra los bienes jurídicos señalados."

b. Naturaleza de las Comisiones Especiales de Investigación

[SALA CONSTITUCIONAL]^{vi}

"Para determinar si la norma impugnada produce alguna lesión a un derecho o principio constitucional, es imprescindible establecer previamente cuál es la naturaleza de las comisiones especiales de investigación. El artículo 121 inciso 23) de la Constitución Política señala que corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa, nombrar comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende y rindan el informe correspondiente. Estas comisiones especiales son reguladas por los artículos 90 y siguientes del Reglamento de la Asamblea Legislativa. En relación con su naturaleza, esta Sala ha señalado que se trata de una expresión o mecanismo de control político de competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa:

"...la labor de las Comisiones Investigadoras establecidas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, no es la de juzgar -competencia exclusiva del Poder Judicial, en sentido estricto- a los servidores públicos, menos aún a los particulares, pues, respecto a éstos últimos, existe una imposibilidad absoluta para investigar su vida y negocios privados, sino la de investigar un determinado asunto, es decir, hechos, que le haya sido encomendado por el Plenario Legislativo, de cuyo resultado ha de rendir el informe correspondiente, de modo que no cumplen una función de control jurídico, ni jurisdiccional, labor que puede culminar con una censura moral a funcionarios o particulares, o recomendaciones que les afecten, por conductas que social o políticamente sean reprochables, aún cuando no pudieran serlo jurídicamente. Es cierto que en esos hechos pueden resultar involucradas, indirectamente, determinadas personas, pero la investigación no se dirige contra éstas en particular -toda vez que no se encausa a nadie, es decir, no se establece un procedimiento en contra de persona determinada- razón por la cual no existe posibilidad de imputar cargos o de dar audiencia para que se ejerza el derecho de defensa o se ofrezca prueba de descargo -como lo pretende el amparado- pues citar a una persona para que comparezca a declarar ante la Comisión no es sino la utilización de uno de los medios que la propia Constitución Política le confiere a dicho órgano (párrafo segundo del inciso 23) del artículo 121 constitucional), para alcanzar su cometido de control político. Es preciso recalcar que ninguna persona es

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

llamada a declarar ante una Comisión Investigadora en calidad de acusado, sino como simple compareciente, a fin de interrogarla para obtener información sobre los hechos objeto de investigación. Tampoco se imponen sanciones o penas, en los términos del artículo 39 de la Constitución Política, ya que las recomendaciones que en el informe o los informes elaborados por la Comisión o, en su caso, a las que se llegue en el Plenario de la Asamblea Legislativa, no son más que eso, de modo que no son vinculantes y de ellas no se derivan, directamente, consecuencias jurídicas de ningún tipo para los servidores públicos o los particulares, aún cuando puedan tener un peso social o político innegable y, a la postre, resultar altamente gravosas para la persona, o desencadenar un procedimiento -aún disciplinario- en contra del involucrado en la investigación legislativa, caso en el que necesariamente el órgano encargado deberá respetar en un todo el debido proceso -incluso el derecho de defensa como uno de sus derivados-. Todo lo anterior implica que, en el trámite de la investigación no es obligatorio observar plenamente las garantías del debido proceso, en sentido estricto, mas sí respetarse, en forma absoluta, los derechos fundamentales de los que comparecen ante ella, conforme lo que se dirá más adelante. Es preciso aclarar, además, que las Comisiones Investigadoras no son tribunales especiales creados para el juzgamiento de una persona en particular -lo que está prohibido expresamente por el artículo 35 constitucional-, sino órganos encargados de la investigación de un asunto específico, cuyo resultado se plasma en uno o más informes, según sea el caso.

III.- La labor de una Comisión Investigadora, va dirigida a formar opinión pública, a través del debate nacional de un determinado asunto, a fin de que se conozcan hechos que, de otra forma, podrían permanecer ocultos y en los que están comprometidos, de una u otra forma, intereses públicos. Es decir, las Comisiones Investigadoras cumplen una función de desvelar, de sacar a la luz pública, hechos que pueden resultar moral o políticamente reprochables -aún cuando pudieran no ser sancionables jurídicamente-, en los que haya un interés público de por medio, a fin de que la población conozca de determinadas situaciones de interés general o de ciertas actuaciones de servidores públicos, que se consideren lesivas de los intereses públicos. La eficacia de lo que, en definitiva, acuerde la Asamblea Legislativa, con base en el o los informes rendidos por la Comisión Investigadora, está en la credibilidad que ese acuerdo encuentre ante la opinión pública. Ahora bien, las Comisiones de Investigación deben respetar los derechos fundamentales de los comparecientes, no el debido proceso -que no es aplicable en el caso de las Comisiones

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Investigadoras, según lo expuesto-, sino todos aquellos reconocidos por la propia Constitución Política, la legislación internacional e interna y que, aún cuando puedan relacionarse con el debido proceso, tienen autonomía propia y, como tales, forman parte de los derechos que el ordenamiento le reconoce a todas las personas. Tal es el caso, por ejemplo, del derecho a no declarar contra sí mismo, el cónyuge, ascendientes, descendientes o parientes colaterales hasta el tercer grado, inclusive, de consanguinidad o afinidad (artículo 36 de la Constitución Política), lo que significa que el compareciente ante una Comisión Investigadora puede invocar a su favor dicho precepto constitucional y negarse a declarar, de considerarse que, de lo contrario, podría surgir una responsabilidad penal para él o los familiares cubiertos por la norma constitucional; o del derecho de hacerse acompañar de un abogado para que lo asesore o solicitar traductor si no domina el idioma español, etc. No debe perderse de vista que lo que la Comisión elabora es un informe, es decir, una relación de las actuaciones verificadas durante la investigación y las conclusiones y recomendaciones a las que se llegó, no un dictamen, pues éste, a diferencia de aquél, implica un juicio de valor, lo que es ajeno a la labor de la Comisión. Es más, no son las Comisiones Investigadoras las que cumplen la función de control político, ya que esto es competencia propia de la Asamblea Legislativa. La labor de las Comisiones Investigadoras se inscribe dentro de un procedimiento de control político, en una fase preparatoria de los actos que competen al Plenario, es decir, que realizan actos preparatorios para alcanzar un acto final, como lo es, precisamente, el ejercer el control político cuando, en su oportunidad, la Asamblea Legislativa conozca, debata y se pronuncie sobre los informes -pueden ser varios- rendidos por la Comisión, ya que es el Plenario Legislativo quien debe responder sobre los informes que dé aquélla. La actividad de ésta va orientada a brindar a la Asamblea Legislativa los elementos y la información necesarios para que ejerza ese control. Dadas las graves consecuencias sociales y políticas que pueden derivarse para terceras personas del ejercicio de ese control, es que éste debe ser ejercido en forma responsable y seria, por parte de los Diputados, con abstracción de las preferencias políticas de cada uno, ya que sólo así la labor de la Asamblea Legislativa encontrará credibilidad ante la opinión pública. Resulta evidente que el control político sólo puede ser ejercido por el Plenario, no sólo por disponerlo así la Constitución Política, sino por cuanto es en él donde todas las tendencias políticas, mayoritarias y minoritarias, están representadas, lo que permite el cumplimiento del principio democrático. En definitiva, es el pueblo, a través de sus representantes, el que va a determinar en

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

el Plenario Legislativo, si encuentra o no reprochables determinados hechos y si determinadas personas, relacionadas con esos hechos, merecen una reprobación moral o política, sin perjuicio de la obligación que todo ciudadano tiene de denunciar, ante el Ministerio Público, hechos que constituyan delito, en caso de que no estuvieren siendo ya juzgados. De igual modo, si de la investigación realizada por la Comisión se desprende que un servidor público ha incurrido en alguna falta, bien puede ser ese hecho puesto en conocimiento del órgano respectivo para que éste, dentro de su competencia, inicie, en su caso, el respectivo procedimiento administrativo sancionatorio, o el jurisdiccional, contra el funcionario en cuestión, en el cual -como se dijo- sí ha de observarse el debido proceso. Así las cosas, los actos preparatorios realizados por la Comisión no son susceptibles, en principio, de recurso ante esta Sala, excepto que constituyan actos separables que, por sí mismos, causen o amenacen causar lesiones a los derechos fundamentales de un sujeto en concreto. Por lo demás, corresponderá al Plenario Legislativo determinar, al examinar y pronunciarse sobre el informe o informes rendidos, si la Comisión Investigadora cuestionada se excedió, o no, en las facultades de investigación otorgadas, aspecto en el cual no hay comprometido ningún derecho fundamental y, por ello, es ajeno a esta jurisdicción. De igual modo, si el interesado estima que uno de los miembros de la Comisión Investigadora incurrió en algún delito, no es esta la vía para conocer de ello. En resumen, por no ser la actividad de la Comisión un proceso jurisdiccional, disciplinario o sancionatorio, en contra de persona en concreto, no está sujeta a las formalidades propias de esos procesos, ni le son aplicables los principios generales que a ellos informan, salvo cuando -por producir actos propios o separables- se trate de la protección de un derecho fundamental en los términos dichos." (Sentencia 1997-01898 de las trece horas dieciocho minutos del cuatro de abril de mil novecientos noventa y siete)

Potestad del legislador para autorregular la organización, funcionamiento y procedimientos legislativos.

Esta Sala ya se ha pronunciado respecto de la potestad que tiene la Asamblea Legislativa para autorregularse:

"Del artículo 121 inciso 22) de la Constitución Política, en relación con el 9 también constitucional, deriva la competencia de la Asamblea Legislativa para dictarse la propia reglamentación interna en forma independiente, lo que implica a su vez, la posibilidad de modificarlo cuando lo considere necesario, todo mediante votación calificada, sea, de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, es decir, con treinta y ocho votos.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Para la puesta en práctica de esta atribución, el párrafo primero del artículo 124 constitucional establece el procedimiento de la adopción de estos acuerdos legislativos:

"Todo proyecto para convertirse en una ley debe ser objeto de dos debates, cada uno en día no consecutivo, obtener la aprobación de la Asamblea Legislativa y la sanción del Poder Ejecutivo, y publicarse en el Diario Oficial, sin perjuicio de los requisitos que esta Constitución establece para casos especiales. No tienen el carácter de leyes, y por lo tanto no requieren los trámites anteriores los acuerdos que se tomen en uso de las atribuciones enumeradas en los incisos 2), 3), 5), 6), 7), 8), 9), 10), 12), 16), 21) 22), 23) y 24) del artículo 121, que se votarán en una sola sesión y deberán publicarse en el Diario Oficial"; disposición de la que derivan tres reglas procedimentales: no requiere de dos debates para su aprobación, sino que se aprueba en uno sólo; el Poder Ejecutivo no tiene posibilidad de participar en su aprobación, sea no procede su sanción; y el acuerdo se publica en el Diario Oficial. Este procedimiento se complementa con lo dispuesto en los artículos 205 y 207 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, los cuáles a su vez establecen las siguientes exigencias: que el proyecto se presente por escrito, firmado por el diputado o diputados que lo inicien, el cual será leído por la Secretaría, pudiendo ser conocido por una Comisión especial nombrada al efecto, y a su vez, remiten al procedimiento establecido en el artículo 124 constitucional. Como se observa, tanto el procedimiento para la reforma total o parcial de la reglamentación interna de Asamblea Legislativa, como el como el de su interpretación, es el mismo al tener las mismas exigencias y tener los mismos efectos jurídicos hacia el futuro, en tanto de se trata de normas de carácter procesal. Ambos actos (reforma e interpretación) son parte de la " interna corporis " de las regulaciones intrínsecas dadas por el propio Parlamento en uso de su potestades más esenciales, que a su vez constituye una de las garantías básicas derivadas del principio democrático: la autodeterminación del Parlamento sobre su accionar interno; competencia que ha sido reconocida con anterioridad por este Tribunal.

"La positivación del principio democrático en el artículo 1º de la Constitución, constituye uno de los pilares, el núcleo vale decir, en que se asienta nuestro sistema republicano y en ese carácter de valor supremo del Estado Constitucional de Derecho, debe tener eficacia directa sobre el resto de fuentes del ordenamiento jurídico infraconstitucional y obviamente sobre el Reglamento, de donde se sigue que la potestad del Parlamento para dictar las normas de su propio gobierno interno (interna corporis), no sólo

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

está prevista por la Constitución Política en su artículo 121 inciso 22), sino que es consustancial al sistema democrático y específica de la Asamblea Legislativa como poder constitucional, a tenor del Título IX de la Carta Fundamental, y en consecuencia ignorar o alterar esa potestad constituiría una violación grave a la organización democrática que rige al país [...] El objeto perseguido con la atribución de la competencia para autoorganizarse la Asamblea, es la de que por su medio sean regulados sus procedimientos de actuación, organización y funcionamiento y en consecuencia su organización interna es materia propia de esa competencia y por ende, no existe obstáculo para que, con ocasión de su ejercicio, sean establecidos otros tipos de mayorías razonables, en tanto se respeten los principios de igualdad y no discriminación " (sentencia número 0990-92, de las dieciséis horas treinta minutos del catorce de abril de mil novecientos noventa y dos, y en el mismo sentencia la número 1311-99).

Esta potestad es intrínseca de la Asamblea Legislativa, que desarrolla con absoluta independencia de los otros órganos del Estado -en virtud del principio establecido en el artículo 9 de la Carta Fundamental-, y que está sujeta a ciertos límites: el acatamiento del Derecho de la Constitución, es decir, al conjunto de valores, principios y normas constitucionales; el hecho de que el ejercicio de una potestad debe ajustarse a los principios de razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad; quienes ejerzan potestades públicas no pueden por acción, omisión o simple actuación material no fundada en un acto administrativo eficaz, violentar o amenazar los derechos fundamentales, toda vez que en un Estado democrático existe una constitución de la libertad, cuyo objeto es garantizarle al individuo el disfrute y goce pleno de los derechos humanos que se encuentran actualmente reconocidos en las Constituciones Políticas de la mayoría de los países y en los tratados internacionales de derechos humanos (Derecho Internacional de los Derechos Humanos); no es legítimo utilizar las potestades para otros fines no asignados por el ordenamiento jurídico (vicio de desviación de poder igual o más allá de lo razonable (vicio de exceso de poder)." (Sentencia 1999-08408 de las quince horas veinticuatro minutos del tres de noviembre de mil novecientos noventa y nueve)

Inexistencia de violación al principio de razonabilidad.

En virtud de esa potestad autorreguladora del Parlamento, el Reglamento de la Asamblea Legislativa establece en el artículo 95 que al nombrar la comisión especial se le fijará el término para rendir el dictamen, el cual, podrá ser prorrogado a solicitud de

la misma comisión. El hecho de establecer un término para rendir el dictamen, es completamente razonable, pues se pretende no hacer ilusorio el control político que se ejerce y por otra parte, otorga seguridad jurídica tanto a los sujetos que son objeto de investigación como a la colectividad en general, en el sentido de que la comisión no va a prolongar su existencia y funciones indefinidamente. En esa dirección es que el artículo 206 del Reglamento refiere que el Presidente de la Asamblea Legislativa ordenará archivar, sin más trámite y sin recurso alguno, las proposiciones cuyo dictamen o informe no se hubiere producido en el término que, imperativamente, deberá fijársele al hacer su designación. Desde esa perspectiva, esta Sala considera que la norma impugnada no resulta violatoria del principio de razonabilidad constitucional, sino que es consecuente con los fines que persigue. Respecto del contenido del principio de razonabilidad, esta Sala ha señalado que:

"La jurisprudencia constitucional ha sido clara y conteste en considerar que el principio de razonabilidad constituye un parámetro de constitucionalidad. Conviene recordar, en primer término, que la "razonabilidad de la ley" nació como parte del "debido proceso sustantivo" (substantive due process of law), garantía creada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, al hilo de la Enmienda XIV a la Constitución Federal. En la concepción inicial "debido proceso" se dirigió al enjuiciamiento procesal del acto legislativo y su efecto sobre los derechos sustantivos. Al finalizar el siglo XIX, sin embargo, superó aquella concepción procesal que le había dado origen y se elevó a un recurso axiológico que limita el accionar del órgano legislativo. A partir de entonces podemos hablar del debido proceso como una garantía genérica de la libertad, es decir, como una garantía sustantiva. La superación del "debido proceso" como garantía procesal obedece, básicamente, a que también la ley que se ha ajustado al procedimiento establecido y es válida y eficaz, puede lesionar el Derecho de la Constitución. Para realizar el juicio de razonabilidad la doctrina estadounidense invita a examinar, en primer término, la llamada "razonabilidad técnica" dentro de la que se examina la norma en concreto (ley, reglamento, etc.). Establecido que la norma elegida es la adecuada para regular determinada materia, habrá que examinar si hay proporcionalidad entre el medio escogido y el fin buscado. Superado el criterio de "razonabilidad técnica" hay que analizar la "razonabilidad jurídica". Para lo cual esta doctrina propone examinar: a) razonabilidad ponderativa, que es un tipo de valoración jurídica a la que se concurre cuando ante la existencia de un determinado antecedente (ej. ingreso) se exige una

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

determinada prestación (ej. tributo), debiendo en este supuesto establecerse si la misma es equivalente o proporcionada; b) la razonabilidad de igualdad, es el tipo de valoración jurídica que parte de que ante iguales antecedentes deben haber iguales consecuencias, sin excepciones arbitrarias; c) razonabilidad en el fin : en este punto se valora si el objetivo a alcanzar, no ofende los fines previstos en la Constitución. Dentro de este mismo análisis, no basta con afirmar que un medio sea razonablemente adecuado a un fin; es necesario, además, verificar la índole y el tamaño de la limitación que por ese medio debe soportar un derecho personal. De esta manera, si al mismo fin se puede llegar buscando otro medio que produzca una limitación menos gravosa a los derechos personales, el medio escogido no es razonable. Fue en la sentencia número 01739-92, de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos, donde por primera vez se intentó definir este principio, de la siguiente manera: " La razonabilidad como parámetro de interpretación constitucional. Pero aún se dio un paso más en la tradición jurisprudencial anglo-norteamericana, al extenderse el concepto del debido proceso a lo que en esa tradición se conoce como debido sustantivo o sustancial - substantive due process of law-, que, en realidad, aunque no se refiere a ninguna materia procesal, constituyó un ingenioso mecanismo ideado por la Corte Suprema de los Estados Unidos para afirmar su jurisdicción sobre los Estados federados, al hilo de la Enmienda XIV a la Constitución Federal, pero que entre nosotros, sobre todo a falta de esa necesidad, equivaldría sencillamente al principio de razonabilidad de las leyes y otras normas o actos públicos, o incluso privados, como requisito de su propia validez constitucional, en el sentido de que deben ajustarse, no sólo a las normas o preceptos concretos de la Constitución, sino también al sentido de justicia contenido en ella, el cual implica, a su vez, el cumplimiento de exigencias fundamentales de equidad, proporcionalidad y razonabilidad, entendidas éstas como idoneidad para realizar los fines propuestos, los principios supuestos y los valores presupuestos en el Derecho de la Constitución. De allí que las leyes y, en general, las normas y los actos de autoridad requieran para su validez, no sólo haber sido promulgados por órganos competentes y procedimientos debidos, sino también pasar la revisión de fondo por su concordancia con las normas, principios y valores supremos de la Constitución (formal y material), como son los de orden, paz, seguridad, justicia, libertad, etc., que se configuran como patrones de razonabilidad. Es decir, que una norma o acto público o privado sólo es válido cuando, además de su conformidad formal con la Constitución, esté razonablemente fundado y justificado conforme a la ideología

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

constitucional. De esta manera se procura, no sólo que la ley no sea irracional, arbitraria o caprichosa, sino además que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto. Se distingue entonces entre razonabilidad técnica, que es, como se dijo, la proporcionalidad entre medios y fines; razonabilidad jurídica, o la adecuación a la Constitución en general, y en especial, a los derechos y libertades reconocidos o supuestos por ella; y finalmente, razonabilidad de los efectos sobre los derechos personales, en el sentido de no imponer a esos derechos otras limitaciones o cargas que las razonablemente derivadas de la naturaleza y régimen de los derechos mismos, ni mayores que las indispensables para que funcionen razonablemente en la vida de la sociedad." La doctrina alemana hizo un aporte importante al tema de la "razonabilidad" al lograr identificar, de una manera muy clara, sus componentes: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, ideas que desarrolla afirmando que ya han sido reconocidas por nuestra jurisprudencia constitucional: "... La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado no debe estar, al menos, legalmente prohibido; la idoneidad indica que la medida estatal cuestionada deber ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido; la necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona; y la proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, o sea, no le sea "exigible" al individuo ... (Sentencia de esta Sala número 03933-98, de las nueve horas cincuenta y nueve minutos del doce de junio de mil novecientos noventa y ocho). (Sentencia 2000-02858 de las quince horas cincuenta y cuatro minutos del veintinueve de marzo del dos mil)

En aplicación de los criterios expuestos, se constata que la norma impugnada no es irrazonable, dado que el legislador no renuncia al ejercicio del control político, por medio de las comisiones especiales, sino que lo regula sin desnaturalizarlo, en el marco de su intrínseca potestad de regulación, y conforme se señaló, "... en uso de su potestades más esenciales, que a su vez constituye una de las garantías básicas derivadas del principio democrático: la autodeterminación del Parlamento sobre su accionar interno..." . Claro está que el término que se otorgue a cada una de las comisiones especiales de investigación tiene que ser proporcional al objeto y atender a sus particularidades, para hacer efectivo y viable el control que se pretende ejercer. El hecho de que en

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

determinado caso se establezca un término irrazonable no es un problema de la normativa, sino del propio accionar de los legisladores. En todo caso, los miembros de la comisión pueden solicitar una prórroga cuando consideren que necesitan más tiempo para la preparación del informe o dictamen. En consecuencia, en virtud de todos los razonamientos expuestos, procede rechazar por el fondo la acción.”

FUENTES CITADAS:

- i CÓRDOBA ORTEGA, Jorge y MACK S., Adriana H. La Función Parlamentaria de Control, en Especial las Comisiones de Investigación en el Derecho Español. *Revista Parlamentaria*. Vol. 8 (No. 2): pp. 584-589, San José, agosto 2000.
- ii GROS ESPIELL, Héctor. Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario. *Revista Parlamentaria*. Vol. 1 (No.1): pp. 31-33, San José, diciembre 1986.
- iii MOLINA BRENES, Róger, et al. Las Comisiones Parlamentarias en Costa Rica. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1980. pp. 64-66.
- iv AUDITORÍA CIUDADANA SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA. Programa Estado de la Nación. [En línea]. Consultada el 11 de abril de 2008. Disponible en: <http://www.estadonacion.or.cr/Calidad02/Word-Pdf/Cap%2001.pdf>
- v PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Opinión Jurídica 034-J, del veinticocho de abril de mil novecientos noventa y ocho.
- vi SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 6054-2002, de las catorce horas con treinta y nueve minutos del diecinueve de junio de dos mil dos.