

CAPÍTULO PRIMERO

LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO Y NUESTRO CONCEPTO

En la actualidad, es común que en la mayoría de los Parlamentos democráticos se constituyan comisiones *ad hoc* o ex profeso para realizar algún tipo de investigación específica; también es frecuente que se les dote de facultades especiales para el desarrollo de sus pesquisas.¹ En lo que no existe un consenso generalizado es en determinar la naturaleza jurídica de estos órganos, ya que para algunos autores las comisiones de investigación son simples instrumentos de información; sin embargo, para otros —entre quienes nos incluimos— se han convertido en órganos de control parlamentario; sobre ello insistiremos más adelante.

I. EN LOS PAÍSES DEL *COMMON LAW*

En el derecho inglés se hace necesario distinguir a los *Select Committees* (comisiones de investigación) de aquellas figuras que aunque son similares cumplen otros cometidos; estos comités suelen ser confundidos con los Comités de la Corona (*Royal Committees*) y los comités relacionados con los departamentos gubernamentales (*Select Committees related to government departments*).

En la primera de estas figuras no se trata propiamente de comisiones parlamentarias, ya que los miembros que integran los

¹ Sobre el tema puede verse nuestro artículo “La investigación parlamentaria en España y el entorno europeo”, *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, núm. 2, julio de 1997, pp. 37-57.

Royal Committees son nombrados por la Corona Británica entre expertos y concedores de la(s) materia(s) que ha(n) motivado la creación del comité, es decir, los integrantes de este tipo de comités son elegidos no por criterios políticos sino técnicos. Los *Select Committees related to government departments* son comisiones parlamentarias creadas en función de cada uno de los departamentos de gobierno y los poderes que le son conferidos se asemejan más al concepto de lo que en el sistema continental se conoce como “comisiones ordinarias o permanentes”.

Al igual que en otros países, los *Select Committees* son pequeñas comisiones de miembros nombrados por el Parlamento para examinar e investigar sobre algún tema en particular. Lo destacable de éstos son los amplios poderes que poseen para hacer frente a su labor, lo que se conoce con el anglicismo: “*the power to send for persons, paper and records*” (es decir, el poder de citar personas y requerir documentos e informes).²

En Estados Unidos, la doctrina ha definido a la investigación parlamentaria como el estudio que realiza un comité o subcomité del Congreso utilizando procedimientos indagatorios —examen de registros, requerir o interrogar testigos, etcétera— con el fin de subsanar defectos en la legislación, informar al público sobre un caso específico y cumplir con la función de *watchdog* (perro guardián) sobre las actuaciones del gobierno y sus programas. Es pertinente señalar lo anterior para mostrar que también en los sistemas presidenciales el Congreso cumple una importante función de fiscalización y control del Poder Ejecutivo.

La primera vez que el Congreso estadounidense hizo uso de esta facultad fue en 1791, a través de la Asamblea de Representantes, para conocer el motivo que había provocado la derrota del ejército en territorio indio bajo el mando del general

² Véase Crick, Bernard, *The Reform of Parliament*, Londres, Weidenfel and Nicolson, 1968. Felicetti, Francesco, *Evoluzione storica del Parlamento Inglese*, Pellegrini, 1983.

St. Clair.³ Desde entonces y hasta nuestros días el Congreso ha delegado en las comisiones el poder para investigar.

Esta competencia relevante de las comisiones se ha reglamentado a través de dos reformas importantes, la de 1946 y la de 1970, reflejadas en la *Legislative Reorganization Act*; ambas reformas y su actual regulación en el *Jefferson's Manual and Rules of the House of Representative* y el *Senate Manual*, son la legislación aplicable en la actualidad y han modificado la estructura del Congreso de Estados Unidos, para el caso del Senado. En realidad, las diferencias entre ambas cámaras, en el desarrollo de la investigación, no son radicalmente opuestas, es decir, discurren con una lógica procedimental semejante.

Algunos temas, con relación a estos órganos, merecen ser destacados, por ejemplo las amplias facultades con que cuentan para el desarrollo de la investigación, algunas de éstas que despiertan especial interés son las relativas al poder de citación de la Asamblea de Representantes y del Senado, los derechos de los testigos (en ambas cámaras), el estatuto de inmunidad, el desacato a los requerimientos del Congreso o la importante cobertura que los medios de comunicación hacen de las audiencias (*public hearing*) entre otros.

Pero un tópico que reviste especial interés es el de la relación entre este tipo de comisiones y el Poder Ejecutivo. Las investigaciones congresionales han provocado varios conflictos entre el Congreso y el Ejecutivo.⁴ Los problemas más frecuentes se han presentado en relación con las solicitudes de información que

³ Ramella, Pablo, "Comisiones investigadoras del Congreso", *Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio, en sus treinta y cinco años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, UNAM, 1988, t. I, p. 641.

⁴ Según Crouzaiter, las investigaciones del Congreso en los Estados Unidos han sido utilizadas para invadir las atribuciones del Poder Ejecutivo y limitar las funciones del Poder Judicial. "Le role des commissions d'enquête du Congrès des États Unis", *Reveu du droit public et science politique*, núm. 4, 1975, pp. 998 y ss. En el mismo sentido, pero reconociendo las bondades de estas investigaciones, se manifiesta André Hauriou al sostener que "así entendido, el poder de investigación de las comisiones, constituye, sin duda alguna, una quiebra en la separación de poderes entre Legislativo y Ejecutivo e, incluso, entre el Legis-

formulan estas comisiones al presidente o alguna administración. Una variedad de razones se han esgrimido para justificar la negativa a proporcionar la información requerida por las cámaras; el llamado privilegio del Ejecutivo (*executive privilege*) que impone la necesidad de reserva en materias militares y diplomáticas, la necesaria confidencialidad de las discusiones entre miembros de una administración, entre otras, han servido de fundamento para justificar la negativa a proveer registros o describir conversaciones entre miembros del Poder Ejecutivo. Así, el temor a que las investigaciones congresionales se inmiscuyan en asuntos de seguridad nacional, provocando la divulgación de los mismos, ha motivado la reserva administrativa.

El privilegio de retener información, cuando la divulgación de la misma no es de interés público, es una facultad concedida al presidente, quien puede determinar si el caso en particular tiene relevancia para el interés público y debe divulgarse o, contrariamente, requiere ser secreto y no revelar la información. Sin embargo, debido a las confrontaciones que existieron entre el presidente Johnson y el Congreso sobre el informe de la Guerra de Vietnam y entre el presidente Nixon y el Congreso sobre los documentos y testimonios de miembros de su administración en el caso *Watergate*, el peso de la opinión pública se muestra contrario al uso del privilegio del Ejecutivo y en favor de que las solicitudes de las cámaras sean satisfechas.

El poder de investigación de las comisiones del Congreso de los Estados Unidos permite que estos órganos parlamentarios se entreguen plenamente al control del Ejecutivo, dando cumplida cuenta ante la ciudadanía de su función fiscalizadora.⁵

lativo y el Judicial; pero a menudo útil". *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1971, p. 450.

⁵ *Idem*. Galloway, George B., *Congress at the Crossroads*, Nueva York, 1948. *Congress Investigates. A Documented History (1792-1974)*, Nueva York, Chelsea House, 1975; Tiefer, Charles; *Congressional Practice and Procedure. A Reference, Research and Legislative Guide*, Estados Unidos, 1991.

II. EL SISTEMA CONTINENTAL EUROPEO

En la doctrina italiana, el desacuerdo en torno a la naturaleza de estos órganos ha sido mayor. Casi podría afirmarse que en relación con dicho tema hay posturas para todos los gustos. Algunos autores las consideran órganos de dirección política, de función inspectiva; otros opinan que son de carácter instrumental o instrumentos cognoscitivos. Sin embargo, a mi juicio, en el sustrato de las anteriores categorizaciones late la idea de control parlamentario, de la que difícilmente puede desprenderse a estas comisiones; así lo ha reconocido, como tendremos ocasión de analizar, la doctrina más solvente.

Una interesante peculiaridad del ordenamiento italiano merece ser destacada y es la relativa a la posibilidad de crear comisiones de este tipo a través de una ley específica. En virtud de la rapidez con la que deberían actuar estas comisiones, no parece que sea ésta la mejor manera para su creación, sin embargo, la prudencia aconseja no cerrarse a dicha posibilidad, pues en el ordenamiento italiano muchas de las comisiones que así han sido creadas han dado buenos resultados.⁶

Es en la legislación alemana, en la doctrina e incluso en la práctica donde hay mayor consenso en concebir a estos órganos como instrumentos idóneos para el despliegue del control parlamentario, vinculados a la solicitud y decisión de los diputados minoritarios, de tal manera que éstos tienen la facultad de solicitar y constituir la comisión de investigación, o dicho de otra manera, la mayoría tiene el deber de crearlas cuando así lo solicite una cuarta parte de los miembros del *Bundestag*.

Las características más importantes que poseen estas comisiones en el derecho alemán —número reducido de miembros, que la Presidencia pueda recaer en manos de un partido minoritario, la delimitación clara del objeto sobre el que se investigará y la equi-

⁶ Véase Furlani Silvio, “Le Commissioni parlamentari d’inchiesta”, *Quaderni della Costituzione*, Giuffrè, 1954. Mazella, Andrea, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977.

paración de sus poderes a los de la autoridad judicial— las han convertido tanto en órganos adecuados para el control que ejerce el Bundestag sobre el Ejecutivo como en instrumento eficaz para la contienda político parlamentaria (entre gobierno y oposición), de tal manera que las mismas, en muchas ocasiones, se constituyen para esclarecer sucesos o conductas reprobables así como escándalos dentro del gobierno o del sistema gubernamental.⁷

La legislación francesa de mediados de siglo pasado reconocía dos tipos similares de comisiones, a saber: de investigación y de control (las primeras recababan información sobre determinados hechos, mientras que las segundas examinaban la gestión de la administración). La diferencia entre ambas radicaba en distinguir la función de información de la de control. Esta distinción fue superada con el tiempo y el artículo 6.2 de la Ordenanza núm. 1100, de 17 de noviembre de 1958, fue reformado en 1991; con dicha reforma se comprendió claramente que la información era el vehículo a través del cual se ejercía el control parlamentario. Las comisiones de investigación (*Commissions d'enquete*) creadas en la Asamblea Nacional, a partir de dicha reforma, han versado sobre muy diversas materias; lo anterior las ha convertido, cada vez más, en instrumentos de control no sólo de la administración, sino también de toda la actividad del Ejecutivo.

Tres lecciones interesantes se pueden extraer de la experiencia francesa, la primera es en relación con el periodo de duración de los trabajos de este tipo de comisiones. La práctica de la Asamblea Nacional ha evidenciado la necesidad de que el tiempo en el que la comisión desarrolle sus pesquisas sea suficiente, pero también razonable, para clarificar el objeto sometido a la investigación. Otro aspecto que debe destacarse de la legislación gala es en conexión con los poderes concedidos a las comisiones de investigación creadas en la Asamblea Nacional, ya que ésta, en un

⁷ Véase Elvira Perales, Ascensión, “Comisiones de investigación en el Bundestag. Un estudio de jurisprudencia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 7, núm. 19, 1987. Stein, Ekkehart, *Derecho político*, Madrid, Aguilar, 1973.

primer momento, se inclinó por conceder a estas comisiones los mismos poderes que a la autoridad judicial; sin embargo, quizá por los excesos en el ejercicio de los mismos, dicha situación fue reformada para reconocer a éstas comisiones idénticas facultades que a la comisión de finanzas. Un dato más que merece destacarse es la imposibilidad legal de constituir una comisión de investigación sobre un hecho que se encuentra *sub iudice*.⁸

De conformidad con el artículo 76 de la Constitución Española, las comisiones de investigación pueden crearse en el Congreso de los Diputados y en el Senado, e incluso de manera conjunta.⁹

En el primer caso el Reglamento del Congreso de los Diputados, en su artículo 52.1 establece: “El Pleno del Congreso, a propuesta del gobierno, de la Mesa, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público”.

En el caso del Senado, la propuesta podrá formularla el gobierno o 25 senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario (artículo 59.1 de Reglamento del Senado).

En el derecho español estas comisiones cuentan con sus propias atribuciones, como son: la obligatoriedad en la comparecencia de funcionarios y particulares requeridos por aquéllas y las facultades que tienen para requerir información a cualquier administración.

⁸ Moderne, Frankc, “El control del funcionamiento del aparato administrativo en Francia”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñate, Guipuzkoa, núm. 3, mayo-agosto de 1982. Desadre, Jacque, “Le Commissions parlementaires d’enquête ou de contrôle: secret ou publicité des travaux”, *Pouvoirs. Revue Française d’Etudes Constitutionnelles et Politique*, L’Assemblée, núm. 34, 1985.

⁹ Véase nuestro artículo “Las comisiones de investigación en el ordenamiento jurídico español”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIX, núm. 85, enero-abril de 1996, pp. 263-281. Arévalo Gutiérrez, Alfonso, “Reflexiones sobre las comisiones de investigación o encuesta parlamentaria en el ordenamiento constitucional español”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 11, 1987.

La Ley Orgánica de Comparecencias ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas cámaras¹⁰ determina como sujetos de la misma a “todos los ciudadanos españoles y extranjeros que residan en España”. En este sentido, es preciso señalar que dentro de esta afirmación —tan genérica también— se encuentran incluidas las personas jurídicas aunque, obviamente, el requerimiento deberá ser dirigido a quienes ostenten su representación legal y los funcionarios públicos (incluso miembros del gobierno). Los comparecientes ante este tipo de comisiones podrán ir acompañados de la persona que designen para asistirlos. Cabe inferir, por ejemplo, que en el caso de un particular éste podrá ir acompañado de su abogado, el funcionario público de algún colaborador cercano (v. gr. secretario particular), y el representante legal de la persona jurídica de quien designe el Consejo de Administración.

Con relación a la segunda de las facultades que poseen estas comisiones en el ordenamiento español, es decir, el poder de requerir información, es el artículo 109 constitucional el que las autoriza para solicitar información y toda la ayuda que precisen, a través de su presidente, a cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas. En concordancia con este artículo, la misma atribución se recoge en los reglamentos parlamentarios, para el caso de las comisiones creadas en el Congreso de los Diputados los artículos 7.2 y 44.1 y para el caso del Senado el artículo 67.

Por lo apuntado hasta aquí es obvio que los buenos resultados de los trabajos de las comisiones de investigación dependen, en mucho, de la posibilidad de contar con toda la documentación precisa para cumplir con sus funciones; es por ello que expresamente existe la obligación del Ejecutivo y de la administración correspondiente de remitir, con celeridad, cualquier documento que les fuere solicitado por estas comisiones.

¹⁰ Ley 5/84, publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 126, 26 de mayo de 1984.

A pesar de lo anterior no existe, hasta el momento, una ley que regule el procedimiento de solicitud de información. Suponemos que tomando en cuenta la importancia de estas comisiones y la laguna normativa existente, fue que se expidió el Real Decreto-ley 5/1994, de 29 de abril,¹¹ del cual destacaremos algunos puntos importantes.

Este Real Decreto-Ley da cumplimiento a un mandato parlamentario derivado de la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados. El objeto del mismo es que los datos o documentos que obren en poder de la Administración Tributaria puedan ser trasladados al ámbito parlamentario cuando una comisión de investigación lo requiera.¹² Los sujetos de los que se podrá requerir información serán aquellas personas que desempeñen o hubieren desempeñado, por elección o nombramiento, cargos públicos en todas las administraciones públicas, siempre que el objeto de la investigación tenga relación con su función.¹³

Más allá de todos los defectos que por su expedición se puedan impugnar al citado Real Decreto-Ley,¹⁴ su promulgación merece, en nuestra opinión, un juicio positivo, por cuanto introduce elementos importantes en donde muy poco había. Sin embargo —creemos— su insuficiencia deberá llevar a todos los agentes involucrados a pugnar por la promulgación de una verdadera ley reguladora de la materia.

Debemos señalar, asimismo, que la conclusión de los trabajos de las comisiones de investigación se recoge en un dictamen que es discutido en el Pleno de la Cámara. El presidente del Congreso,

11 Publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 130, 30 de abril de 1994.

12 Exposición de Motivos.

13 *Idem*.

14 En virtud de que se trata de una norma emanada del gobierno, que regula cuestiones que, por razones obvias, debería ser objeto propiamente de una norma de producción parlamentaria, ya que regula los poderes de órganos funcionales del Congreso de los Diputados y/o del Senado.

oída la Junta de Portavoces, está facultado para ordenar el debate, conceder la palabra y fijar los tiempos de las intervenciones.

Asimismo, las conclusiones aprobadas por el Pleno de la Cámara serán publicadas en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* y comunicadas al gobierno, sin perjuicio de que el presidente de la Mesa dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas. En el caso del Senado son publicadas antes de su discusión en el Pleno, salvo que se acuerde lo contrario para la totalidad o parte de las mismas.¹⁵

Pongamos fin a esta lista de ordenamientos europeos con el caso portugués, en el que las comisiones han ido evolucionando hasta convertirse en órganos de control parlamentario; a pesar de ello, hay todavía algunas lagunas y escasa práctica que así lo consoliden. La reforma constitucional de 1982 dotó a estos órganos parlamentarios, a semejanza del modelo alemán, de los mismos poderes y limitaciones que los de la autoridad judicial para el desarrollo de sus investigaciones; esta reforma avivó el interés y la importancia de las *Comissões parlamentares de inquérito* que vigilan las irregularidades del gobierno y la administración lusa pero, sin duda, falta todavía una práctica abundante que así lo confirme.¹⁶

Este amplio abanico de ordenamientos y experiencias, aportan los elementos necesarios para configurar un concepto de lo que entendemos deben ser las comisiones de investigación.

III. NUESTRO CONCEPTO

Al inicio del apartado que antecede dejábamos constancia de la polémica doctrinal en relación con la naturaleza jurídica de las comisiones de investigación; agrupando las diversas posturas

¹⁵ Artículo 60.3 del Reglamento del Senado.

¹⁶ Bottari, Carlo, “L’inchiesta parlamentare nell’ordenamento costituzionale potoghese”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, Guipuzkoa, núm. 15, 1986.

doctrinales podemos sostener que se trata de tres grandes bloques, a saber: 1) los autores que las consideran instrumentos de información, 2) los que entienden que son instrumentos de control parlamentario, y 3) quienes mantienen una posición ecléctica o intermedia. Nosotros, como resulta evidente, nos inclinamos por la segunda de las opciones.¹⁷ Sólo si entendemos que las comisiones de investigación son auténticos —aunque no los únicos— órganos de control parlamentario y concebimos a éste como un control de tipo político —distinto del jurídico— se podrán entender mejor sus resultados y la necesidad de concederles atribuciones especiales; se comprenderá, de manera más clara, que las mismas se constituyan a propuesta de la oposición —especialmente de las minorías— y se valorará positivamente su función depuradora de responsabilidades políticas.

Las diferencias entre las dos principales posturas radican en el valor que se da a la información; para quienes consideran a las comisiones de investigación como instrumentos de información parlamentaria,¹⁸ ésta es un fin en sí mismo. Mientras que para los que entendemos que las comisiones de investigación son instrumentos de control parlamentario, la información es un medio para ejercer el mencionado control. Así lo ha señalado acertadamente Aragón Reyes: “lo principal, lo sustantivo, es el control que a través de esas comisiones se realiza, y lo auxiliar, accesorio, o adjetivo [es] obtener información suficiente para ello”.¹⁹

No obstante lo anterior, hay que destacar, como oportunamente lo hace Jiménez Campo, que considerar a las comisiones parlamentarias

¹⁷ Sobre el particular puede verse *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, UNAM-Cámara de Diputados LVII Legislatura, 1998.

¹⁸ En especial véase a Santaolalla López, Fernando, *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, Edersa, 1982, p. 415.

¹⁹ Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995, p. 181.

como espacios para el control del gobierno, que en ellas se debata, se enjuicie y se pretenda orientar... la política de éste, es algo realmente nuevo para los sistemas parlamentarios, algo que, por fijar un punto de partida, aproximado, empieza sólo a manifestarse con decisión en Europa en la primera posguerra mundial. Hasta entonces —allá donde existen, es decir allá donde no ocupan su lugar las secciones de la Cámara— tienen, sin excepción, una posición estrictamente auxiliar y, en este sentido, carente de relevancia exterior, respecto de la Asamblea que la integra.²⁰

A la luz de cuanto acaba de exponerse podemos conceptualizar a las comisiones de investigación como *órganos del Parlamento de carácter temporal, instados e integrados, preferentemente, por los distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el Parlamento ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden, por un lado, a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del Estado democrático.*

De esta definición podemos deducir algunos elementos que ameritan ser comentados, entre otros, como es natural, las comisiones de investigación son órganos parlamentarios, es decir, creados por y en el Parlamento, pero que están dotados de cierta autonomía y poseen facultades específicas, que las distinguen de las demás comisiones parlamentarias, para el desempeño de sus funciones; tienen un carácter temporal, ya que una vez cumplidos sus objetivos, se disuelven;²¹ preferentemente, la posibilidad de su creación debe estar en manos de la oposición, puesto que ésta es la característica principal que las convierte en verdaderos órga-

²⁰ Jiménez Campo, Javier, “Sobre el control parlamentario en comisión”, *Política y Sociedad. Homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas/Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pp. 477 y 478.

²¹ Aunque este carácter de temporalidad se puede ver alterado, v.g., el caso de la legislación italiana.

nos o instrumentos de control parlamentario, pues la oposición es la que con mayor interés llevará a cabo el control parlamentario del gobierno. Sólo en manos de la oposición este instrumento parlamentario puede depurar las responsabilidades políticas de los miembros del gobierno.

Es la oposición quien estará más atenta a los fallos u omisiones en aquellos asuntos de interés general en los que el gobierno actuó mal o simplemente no actuó; la importancia de las comisiones se vincula, como no puede ser de otra forma, a la publicidad que de sus trabajos se haga, porque ésta ofrecerá al ciudadano los elementos de juicio con los cuales se pueda evaluar la actuación gubernamental y conocer los puntos de vista de la oposición en torno a la misma problemática.

Teniendo como referencia los anteriores ordenamientos, en las páginas siguientes nos dedicaremos al análisis de las comisiones de investigación en el ordenamiento mexicano; sobre todo a su actuación durante los treinta años que llevan de vigencia para, posteriormente, formular las propuestas y reformas que, a nuestro juicio, es necesario acometer en el derecho mexicano con el fin de convertirlas en verdaderos instrumentos de control parlamentario.