

Capítulo IV. La investigación parlamentaria en el derecho comparado . . .	73
1. Consideraciones previas	73
2. Los países del <i>common law</i>	74
A. Gran Bretaña	74
a) Comisiones similares pero diferentes a los <i>select committees</i>	74
b) Concepto, creación y composición de los <i>select committees</i>	79
c) <i>The power to send for persons, papers and records</i>	80
d) Los trabajos finales de los <i>select committees</i>	81
B. Los Estados Unidos de América	82
a) Fases del desarrollo de la investigación	85
b) La facultad de citación de la Asamblea de Representantes y del Senado	89
c) La participación de los miembros de la comisión investi- gadora y las declaraciones de los testigos	90
d) Los <i>public hearing</i> y la cobertura de los medios de infor- mación	92
e) Los derechos de los testigos en el Congreso	93
f) Sobre el estatuto de inmunidad	96
g) El desacato a los requerimientos del Congreso	97
h) Las investigaciones congresionales y el Poder Ejecutivo	99
3. El sistema continental europeo	100
A. Italia	100
a) Creación, regulación y composición	100
b) Objeto, poderes y duración	104
c) Conclusión de los trabajos de la comisión	107
B. Alemania	107
a) Creación, regulación constitucional y composición	107
b) Objeto, duración y atribuciones	110
c) Fin de la investigación	114
C. Francia	115
a) Creación, objeto, regulación y composición de las comi- siones de investigación creadas en la Asamblea Nacional y el Senado	115
b) Duración y facultades	118
c) Término de los trabajos de investigación	122
D. Portugal	124
a) Creación y regulación	125
b) Composición, objeto y poderes	126
c) Fin de los trabajos	128

CAPÍTULO IV. LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN EL DERECHO COMPARADO

El poder de investigación es una de las facultades más importantes del Congreso. La forma en que dicho poder se ejercite determinará extensamente la posición y prestigio del Congreso en el futuro.

Harry S. Truman

La función investigadora del Congreso debería preferirse a su función legislativa.

Woodrow Wilson

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

En el presente capítulo analizaremos de una forma sencilla y descriptiva, de ningún modo exhaustiva, la regulación de las comisiones de investigación en algunos ordenamientos constitucionales, con el fin de conocer cómo se crean, funcionan y actúan las mismas. Este amplio abanico de ordenamientos —que para una mejor comprensión hemos dividido en países de *common law* y sistema continental europeo— nos darán los elementos necesarios para configurar, más adelante, nuestro propio modelo sobre estas comisiones y poder así abordar de una manera más completa el estudio de las comisiones de investigación en los sistemas jurídicos de España y México.

2. LOS PAÍSES DEL *COMMON LAW*

A. *Gran Bretaña*

a) Comisiones similares pero diferentes a los *select committees*

Antes de iniciar el estudio concreto de los *select committees* en el Parlamento inglés, es necesario distinguirlos de dos figuras con las que frecuentemente son confundidos: por un lado, los *select committees related to government departments* y, por el otro, los *royal committees*. Empecemos por estos últimos para acometer más adelante, y en el ámbito de la reforma al Reglamento de la Cámara de los Comunes de 1979, aquéllos.

Royal committees

Lo primero que tenemos que decir en relación con los *royal committees* es que, en sentido estricto, no se trata de comisiones parlamentarias; sus miembros son nombrados por la Corona Británica entre personas competentes y conocedoras de materias determinadas, que serán objeto del trabajo de la comisión. Generalmente sus miembros son elegidos, no por criterios políticos sino mediante criterios objetivos, v. g. su vinculación al tema.

Este tipo de comisiones suelen, con alguna frecuencia, dar cabida a personas vinculadas o representantes de quienes han resultado afectados por el tema sujeto a examen.

El *royal committee*¹³¹ es un instrumento que permite conocer con mayor cercanía una realidad concreta, lo más objetivamente posible, a fin de adoptar en un futuro medidas legislativas. La mayor parte de la legislación social del siglo pasado se debe a los resultados obtenidos por estas comisiones, tal es el caso de la ley de pobres, así como de la legislación en materia de salud pública, administración local, vivienda, industria, etcétera.

¹³¹ Sobre este tipo de comisiones puede verse Tood, A., *On palliamentary Government in England*, Longmans, 1887, p. 431. y, más recientemente, Jennings, Ivor, *Parliament*, 2a. ed., Cambridge University Press, 1970, t. I, p. 211.

Select Committees related to government departments

Para acometer el estudio de este tipo de comisiones, es necesario recurrir a la historia, ya que las mismas son, como sostiene Rush, “producto de una serie de experimentos”.¹³²

Alrededor de 1930 el Parlamento británico reflexionó detenidamente sobre la forma en que debía analizar y controlar las actividades del gobierno, ya que paulatinamente veía mermadas importantes funciones en diversas áreas. Producto de esta reflexión crítica, en 1931 el *select committee on procedure* propuso varias reformas radicales, que si en su momento no fueron aceptadas, con posterioridad han sido reconsideradas y adaptadas hasta configurar el actual sistema de comisiones en la Cámara de los Comunes.

La propuesta principal de F. W. Jowett consistía en la creación de un gran número de comisiones especializadas, es decir, se prefiguraba un sistema de comisiones que duraran toda la legislatura, que interesaran diversos sectores administrativos y examinaran y vigilaran la acción de la administración. A pesar de lo novedoso de la propuesta, ésta no recibió el consenso suficiente para su aprobación.

Así las cosas, es fácil entender las críticas que hacía S. A. Smith al sostener que durante esos años existía una gran debilidad en la Cámara de los Comunes y era irrelevante el *rol* o papel parlamentario, privando al mismo de responsabilidad directiva. Incluso, el Parlamento no contaba con ningún modo apropiado para vigilar la responsabilidad de la administración pública.¹³³

Hacia los años sesenta, como señala Bercusson, se conoció una “nueva onda reformista”, basada en el modelo Westminster y en la búsqueda de una utilización amplia de comisiones electas para el control de departamentos gubernativos y sectores de responsabilidad del gobierno. La reforma apuntaba hacia un número de *sessional select committees*, que se constituían como un órgano casi permanente nombrado con ocasión de cualquier sesión parlamentaria.¹³⁴

¹³² Rush, Michael, “Las comisiones en el Parlamento del Reino Unido”, *Las comisiones parlamentarias... cit.*, p. 196.

¹³³ Smith, S. A., *Constitutional and Administrative Law*, 2a. ed., London, 1973, p. 293.

¹³⁴ Bercusson, Brian, “Le commissioni parlamentari d’inchiesta nell’Diritto Costituzionale Britannico”, *Le inchieste delle Assemblies parlamentari... cit.*, p. 335.

Diez años más tarde, con las elecciones parlamentarias de 1970 se hizo un reexamen de la utilización de estos *select committees*. Como resultado del mismo, sólo permaneció el *public accounts committee*, mientras que los *select committees on statutory instruments, nationalised industries, science and technology, race relation and immigration e scottish affairs*, fueron constituidos nuevamente.

Aunque parezca reiterativo, es necesario destacar que la experiencia de estos *sesional select committees* no corresponde al modelo de comisiones parlamentarias de investigación si aplicamos el concepto que de las mismas hemos venido sosteniendo hasta aquí. Sin embargo, parece interesante destacar algunos de sus caracteres más importante porque son, justamente, algunos de éstos los que pueden confundirse con las atribuciones de los *select committees*.

Los *sesional select committees* son investigadores en el sentido en que indagan pero casi en exclusiva a la administración financiera; son preparatorios en el sentido que no están dotados de poderes de decisión. La principal desviación del modelo anterior consiste en la posibilidad de calificarlos como excepcionales o temporales;¹³⁵ en cuanto a la temporalidad los *select committees on public account* y los *select committees estimates* son permanentes.

Las presiones que inicialmente se manifestaron con ocasión de la reforma de 1960 fueron aumentando, superando incluso la división partidista. En 1976 la propuesta de reforma de organización del Parlamento partió del gobierno, se votó la creación de una comisión para una revisión radical de los *sesional select committees* y de su procedimiento. En 1978, el *select committee on procedure* propuso la modificación esencial del sistema de los *select committees* y con el consenso del gobierno se instituyó un nuevo sistema el 26 de junio de 1979. Esta es la reforma a la que hacemos referencia, anteriormente, y que afectó, como veremos más adelante, al modelo del *select committees*.

Como resultado de dicha reforma permanecieron once comisiones de lo que podíamos llamar viejo sistema (es decir, *sesional select committees*) o de comisiones especiales y se establecieron catorce *select committees related to government departments* (es decir, comisiones o comités por departamentos gubernamentales), pero los cambios en el número de departamentos del gobierno aumentó su número hasta dieciséis.¹³⁶ Los poderes

¹³⁵ Bercusson, Brian, *op. cit.*, p. 333.

¹³⁶ Rush, Michael, *op. cit.*, p. 196.

conferidos a estos últimos *select committees* los asemejan más al concepto de lo que en el sistema continental se conoce como comisiones permanentes.

Su continua vigilancia sobre la labor de determinados departamentos contrasta en modo visible con la actividad excepcional que ejercían las anteriores. Siguiendo a Bercusson, podemos señalar que el carácter investigador de estos nuevos *select committees related to government departments* acreció de forma significativa respecto a la práctica precedente en los siguiente aspectos:

a) En cuanto a sus poderes, estos *select committees* pueden convocar testigos y ordenar la presentación de documentos coercitivamente. Poderes, como hemos venido señalando, esenciales que toda comisión precisa, pero muy especialmente las de investigación. El carácter coercitivo que se le atribuyó a la posibilidad de solicitar documentos, desencadenó en el Parlamento, como era de esperarse, una gran discusión. Sin embargo, hasta el momento no ha habido necesidad de que un *select committees* haya exigido de esta manera documento alguno.

b) El segundo perfil de distinción de los nuevos *select committees* consistió en que se les reconoció la necesidad de contar con personal propio. Cada una de las comisiones inició sus trabajos con un número de dos o tres dependencias permanentes.

c) En tercer lugar, y por lo que concierne a su papel preparatorio, las comisiones continuaron privadas de poderes ejecutivos. Sin embargo, al vigilar a los departamentos administrativos los resultados de su control pueden influir en los procesos legislativos.

d) Por último, y con relación a su carácter temporal, los actuales *select committees* tienen una duración de unos cinco años y, de acuerdo con la aprobación que tuvieron al momento de ser creados, éstos pueden continuar o no.

A través del método de exclusión hemos dejado fuera las figuras que aun siendo semejantes o compartiendo facultades similares a los verdaderos *select committees*, no constituyen el objeto de este trabajo, aunque esto no obsta para hacer referencias marginales, sobre todo al tratar de los poderes atribuidos a los *select committees related to government departments*.

Recapitulando, podemos decir que actualmente el Parlamento inglés conoce dos tipos de comisiones especiales,¹³⁷ por un lado los llamados *select*

¹³⁷ Obviamente hacemos esta distinción dual porque así conviene a los fines de este trabajo, pero debemos dejar constancia de que también existen en el Parlamento inglés otro tipo de comisiones

committees related to government departments (o relacionados con los departamentos del gobierno)¹³⁸ y los *select committees*, propiamente dichos, cuya regulación esencialmente está sistematizada en el Reglamento de la Cámara de los Comunes de Gran Bretaña y aunque las reglas de ambas figuras son muy similares y las dos están reguladas, en dicho ordenamiento, en la rubrica correspondiente a las comisiones especiales (*select committees*), las primeras en el extenso artículo 99 y las segundas, especialmente, del 82 al 94, se trata de figuras similares pero indudablemente diferentes.

Así pues, en Gran Bretaña la figura más cercana a lo que en el modelo continental se conoce como comisiones de investigación son los *select committees*, figura que durante el desarrollo del constitucionalismo inglés ha experimentado notables transformaciones que creemos han ido configurando al llamado “Parlamento por excelencia”.

Los precedentes más importantes de los *select committees* se remontan al año 1684, cuatro años después del triunfo de la *Glorious Revolution*, cuando se creó una comisión que tuvo como objetivo investigar la manera en que fue conducida la guerra en Irlanda.¹³⁹ En 1844, otra comisión de este tipo tuvo como objeto de investigación el estudio de la ley relativa a la apertura de cartas.¹⁴⁰

Sin embargo, aunque este tipo de comisiones fue utilizado, a principios del siglo XIX, en 1912, y con la instauración de la Comisión Marconi¹⁴¹ y los problemas que en ella se presentaron, los *select committees* cayeron en una especie de descrédito. El cuestionamiento más relevante fue el relativo al desacierto que representaba la creación de una comisión con mayoría liberal para investigar las acciones fraudulentas de un ministro con idéntica

especiales, como: *Committee of Privileges* (artículo 97 del Reglamento de la Cámara de los Comunes), *Committee of Public Accounts* (artículo 98, *idem*), *Select Committee on the Parliamentary Commissioner for Administration* (artículo 100, *idem*), *Liaison Committee* (artículo 101, *idem*).

¹³⁸ Crick ha calificado a este tipo de comisiones como el principal riesgo frente a los *select committees*, ya que ve en ellos un instrumento efectivo e indirecto sobre el control del Ejecutivo, sin tener en ningún caso la posibilidad de ordenarle algo al mismo, *op. cit.*, p. 100.

¹³⁹ Anson, *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre I. Le Parlement*, París, Giard et Briéte, 1903; citado por Santaolalla, Fernando, *El Parlamento y sus instrumentos de información...*, *cit.*, p. 161.

¹⁴⁰ Todd, A., *op. cit.*, p. 433.

¹⁴¹ Dicha comisión tenía como finalidad investigar a un ministro del gobierno liberal por haber favorecido a una compañía para la instauración de un sistema de telegrafía inalámbrica y haber obtenido ventajas personales.

filiación partidista; los resultados de esta comisión, como era de esperarse, no fueron en absoluto profundos.¹⁴²

Después del descrédito Marconi y del debilitamiento de la institución de los *select committees*, se desarrolló para este tipo de situaciones el *tribunals of inquiry*; aunque residual y excepcionalmente fueron utilizadas las comisiones parlamentarias, es decir los *select committees*. Analicemos, ahora sí, a los *select committees* a la luz de los preceptos arriba señalados.

b) Concepto, creación y composición de los *select committees*

Como ha señalado Crick, los *select committees* son simplemente pequeñas comisiones de miembros nombradas por el Parlamento para examinar, investigar y hacer un reporte o informe sobre un tema en particular o un problema en alguna ocasión especial. Llevan a cabo tareas en las cuales el Parlamento, en su conjunto, no es el instrumento adecuado, como análisis de testigos, búsqueda de evidencias, la producción de reportes o informes razonados y concisos y usualmente propuestas.¹⁴³

Para la constitución de un *select committee* la manera más generalizada de proceder es a través de una moción, que en principio puede ser presentada por cualquier miembro del Parlamento; pero como el gobierno puede hacer uso de su mayoría para bloquearla, en la práctica se busca siempre el respaldo del mismo o de su mayoría parlamentaria. Incluso no es de extrañar que con frecuencia sea el propio gobierno el que formule este tipo de mociones a instancia de un grupo de diputados. Es también a través de una moción como la cámara elige a los miembros de estas comisiones, así lo dispone el artículo 82 del Reglamento de la Cámara de los Comunes:

Todo diputado que tenga intención de proponer que determinados diputados formen parte de una comisión especial o, por el contrario, sean revocados de la misma, cursarán comunicación de los nombres que propongan, procurarán cerciorarse previamente de si esos diputados están dispuestos a asistir a la comisión y procurarán asimismo notificárselo al diputado de quien proponga sea revocado de la comisión.¹⁴⁴

142 Sobre este tema puede verse Bercusson, Brian, *op. cit.*, pp. 328-329.

143 Crick, Bernard, *op. cit.*, p. 99.

144 Asimismo, una vez creada la comisión se expondrán las listas de los miembros de la misma en un lugar visible de la oficina de comisiones y en la galería de la cámara de todos los diputados que formen parte de cada una de las comisiones especiales (artículo 83).

Antes de la reforma, el Reglamento de la Cámara de los Comunes establecía en su artículo 75 que ningún *select committee* podía, sin el permiso de la cámara, contar con más de quince miembros. Actualmente, los *select committees related to government departments* se integran, todos ellos,¹⁴⁵ con once miembros, y por lo que toca a los *select committee*, por regla general suelen ser reducidos oscilando el número de sus miembros de diez a quince. Por disposición reglamentaria todos los miembros de las comisiones permanecerán en ella durante el tiempo que duren sus trabajos, salvo que la cámara decida otra cosa.

El mismo reglamento determina que ningún *select committee* despachará asunto alguno si no tuviera quórum (el necesario para que sesionen estos comités es de por lo menos tres de sus miembros) y si en cualquier momento de la decisión no se satisface el mismo, el letrado de la comisión lo hará del conocimiento del presidente, quien aplazará la sesión hasta que se cumpla este requisito o suspenderá inmediatamente las actuaciones de la misma.

c) The power to send for persons, papers and records

El título con el que hemos designado este inciso enuncia las atribuciones propias de los *select committees*, tal y como vienen reguladas en el Reglamento de la Cámara de los Comunes.

Este tipo de comisiones, como hemos venido observando hasta aquí, disponen, normalmente, del poder de recabar información en forma escrita y oral hasta el punto de que pueden requerir la presencia de personas para prestar declaración,¹⁴⁶ y para pedir la puesta a disposición de determinados documentos, si bien estos poderes, como señala Rush, sólo pueden ser objeto de ejecución forzosa a través de un orden de la cámara.¹⁴⁷

Así pues, a tenor del artículo 93, todos los *select committees* están autorizados para interrogar testigos y exigir la presentación de documentos y expedientes. Estarán asimismo facultados para publicar los nombres de quienes hayan comparecido como testigos ante ellos, así como para autorizar la publicación por dichos testigos de una reseña de sus declaraciones. Al hilo de estas facultades es necesario destacar que los *select committees*

¹⁴⁵ Salvo la *Scottish Office*, que la integran trece miembros.

¹⁴⁶ Asimismo, el artículo 90 del Reglamento de la Cámara de los Comunes establece que todo *select committee* está facultado, si así lo dispone, para admitir al público durante el interrogatorio de un testigo.

¹⁴⁷ Rush, Michael, *op. cit.*, p. 170.

pueden forzar la presencia y requerir las respuestas de cualquier británico, excepto de un miembro de la nobleza.¹⁴⁸

En relación con los *select committees related to government departments*, el artículo 99 del citado reglamento les concede, además de las anteriores atribuciones, la facultad para reunirse en lugares distintos a la cámara, así como de nombrar asesores especializados, bien para suministrar información que no esté inmediatamente disponible, bien para aclarar materias complejas dentro del ámbito de su competencia; también tienen la facultad de crear en su seno subcomisiones,¹⁴⁹ y cuantas veces lo juzguen oportuno, podrán informar sobre las declaraciones testimoniales recogidas en actas de las respectivas subcomisiones.

Por otro lado, pueden comunicar a cualquier otra comisión de esta naturaleza lo que se haya testificado ante ella y cualesquiera otros documentos referentes a materias de interés común; asimismo, podrán concurrir con otra comisión de esta naturaleza con el fin de deliberar, recibir testimonios o examinar proyectos de informe.

d) Los trabajos finales de los *select committees*

Los *select committees*, al término de su investigación pueden elaborar y entregar a la cámara un informe expresando sus observaciones y sugerencias sobre la materia investigada. Este informe no es vinculante para ningún órgano del gobierno, simplemente es publicado y será la Cámara de los Comunes la que podrá o no encontrar tiempo, incluso, para debatirlos y el gobierno podrá o no llevar a cabo alguna acción de acuerdo con la línea trazada por las propuestas.¹⁵⁰

Las deliberaciones que se desarrollen en el ámbito de la comisión serán recogidas en actas, las cuales incluirán el nombre de los miembros presentes en cada sesión y, si se hubiese producido división, el nombre de quienes hayan propuesto una moción o enmienda, al tenor de la cuestión planteada a la comisión y los votos respectivos sobre el particular de los miembros presentes. Las actas de las deliberaciones deberán ser entregadas a la mesa

¹⁴⁸ Vid. Crick, Bernard, *op. cit.*, p. 98.

¹⁴⁹ Hay que destacar que incluso estas subcomisiones están, también, facultadas para requerir la comparecencia de testigos y el envío de documentos y expedientes, así como para reunirse aun estando suspendidas las sesiones de la cámara y para celebrar sesiones en lugares distintos cada vez. El quórum necesario para estas sesiones es de tres miembros.

¹⁵⁰ Cfr. Crick, Bernard, *op. cit.*, p. 98.

de la cámara durante el periodo de sesiones al que correspondan, a menos que la comisión proponga someterlas con su informe en un periodo posterior, dentro de la misma legislatura.

Todo *select committee* tendrá autorización para exponer al pleno su opinión y sus observaciones sobre cuantas materias se le hayan remitido para su consideración, junto a las actas de las declaraciones registradas ante ellas, así como para elaborar informes especiales sobre cualesquiera materias que pueda considerar dignas de ser puestas en conocimiento de la cámara.

De conformidad con el Reglamento de la Cámara de los Comunes, todos los *select committees* estarán facultados para autorizar al letrado mayor de esta cámara a que facilite copias de sus informes a funcionarios de los departamentos gubernamentales, a los testigos que hayan prestado declaraciones ante la propia comisión o sus respectivas subcomisiones, a los periodistas acreditados en la cámara y a los demás representantes de la prensa que la comisión estime oportuno, una vez que dicho informe haya sido depositado en la mesa, pero nunca con más de cuarenta y ocho horas de antelación a la fecha en que hayan de publicarse.

No obstante la amplia regulación de los *select committees* en el Parlamento inglés, su uso no es muy frecuente; así lo ha señalado Crick al sostener que “durante el presente siglo han declinado el número de *select committees* y salvo algunas excepciones su importancia e influencia, han sido reemplazadas por los *royal committees* —que son más poderosos— y por las comisiones departamentales, que son más maleables”¹⁵¹ ya que, como sostiene Lustgarten,¹⁵² los *select committees* dependen a la postre de la benevolencia del gobierno para el acceso a la información y al debate con los ministros; así pues, en temas embarazosos el gobierno siempre tendrá la última palabra.

B. Los Estados Unidos de América

Antes de emprender el tema concreto de la investigación en el Congreso de Estados Unidos, es necesario tomar en consideración que aunque éste es un sistema que deriva del *common law*, las relaciones entre poderes, muy

¹⁵¹ Crick, Bernard. *op. cit.*, p. 100.

¹⁵² Lustgarten, Lorenzo. “El control parlamentario del Ejecutivo en Gran Bretaña”, *Democracia representativa y parlamentarismo*. Antonio López Pina, ed., Madrid, 1994. p. 224.

especialmente entre Ejecutivo y Legislativo, no operan de la misma manera que en el sistema inglés; por lo anterior es importante tener presente tres ideas fundamentales sobre el sistema político en los Estados Unidos, a saber: la peculiar estructura del poder, la importancia que tiene la facultad de investigación y, por último, el fuerte sistema de comisiones del Congreso.

La estructura del poder en Estados Unidos, basada en una separación “rígida” de poderes,¹⁵³ ha sido un elemento importante que fomentó la autonomía del Congreso frente al Ejecutivo, esto permitió a las cámaras concentrar un mayor poder de fiscalización. El sistema presidencial de los Estados Unidos supone que el Ejecutivo y el Congreso son autónomos en su respectivo ámbito de actuación (y equilibradamente competitivos), esta separación permite al Congreso desarrollar una tarea más crítica frente al Ejecutivo y su administración actualizándose, así, los controles mutuos (*checks and balances*).

Por lo que hace a la facultad de investigación que posee el órgano representativo, hay que destacar que el Congreso norteamericano históricamente disfrutó del poder de investigación, incluso, con anterioridad a la propia Constitución de 1787, ya que las asambleas de las entonces Colonias británicas se atribuyeron los mismos poderes, facultades y privilegios del Parlamento inglés, que desde el siglo XVI reconocía dicha facultad a la Cámara de los Comunes. Desde entonces, la facultad de investigar se consideró un poder connatural a las cámaras para desarrollar adecuadamente sus funciones.¹⁵⁴

Por último, junto a la separación rígida de poderes y a los *implied powers*, es necesario señalar que la importancia de las investigaciones parlamentarias en los Estados Unidos va de la mano del sistema de comisiones del Congreso. Desde que esta forma de trabajo fue utilizada, dichos órganos se convirtieron en verdaderos centros de decisión política. Por todo lo anterior

¹⁵³ Situación que, en palabras de Blondel, no impide desarrollar relaciones recíprocas entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Cfr. *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, Madrid, Revista de Occidente, Biblioteca de Política y Sociología, 1972, p. 361. Por su parte, Geoffrey Marshall entiende que la teoría americana de la separación de poderes parece una mezcla de ideas sobre el aislamiento, la fiscalización, el equilibrio y la interacción. *Teoría de la Constitución*, Madrid, Espasa-Calpe, 1982, p. 140.

¹⁵⁴ La facultad de realizar investigaciones por parte de las comisiones especiales y, después, a través de cualquier comisión parlamentaria no se reconoció expresamente, como veremos más adelante, hasta la *Legislative Reorganization Act* de 1946.

no puede resultar extraño que sus investigaciones hayan tenido y tengan una gran relevancia.¹⁵⁵

Antes de entrar a estudiar detenidamente cómo se desarrolla la función de investigación del Congreso en los Estados Unidos, veamos cuál es el sentido y alcance que puede desprenderse de dicha función. La doctrina más autorizada ha definido a la investigación como

cualquier estudio que realiza un comité o subcomité del Congreso utilizando procedimientos indagatorios —tales como examen de registros, requerir o interrogar testigos [etcétera]— para subsanar defectos en la legislación, informar al público sobre un caso específico y cumplir con la función de “perro guardián” (*watchdog*) sobre las actuaciones del gobierno y sus programas.¹⁵⁶

La primera vez que el Congreso de Estados Unidos hizo uso de su facultad de investigar fue a través de la Asamblea de Representantes para conocer el motivo que había producido la derrota del ejército en territorio indio, bajo el mando del general St. Clair,¹⁵⁷ durante el año de 1791.¹⁵⁸ A partir de entonces, las comisiones de investigación de la Asamblea de Representantes y del Senado de los Estados Unidos han dejado una pista errática, marcada por algunos momentos nítidos y otros más oscuros en los anales congresionales. No es extraño que muchas investigaciones hayan llevado al Congreso a continuos enfrentamientos con los poderes restantes.

Desde sus inicios, el Congreso ha delegado el poder para investigar a las comisiones. Como hemos estudiado anteriormente, durante las primeras décadas del presente siglo el Congreso de los Estados Unidos funcionó primordialmente mediante comisiones especiales creadas para un asunto en concreto.

¹⁵⁵ Sin embargo, el funcionamiento de algunas comisiones ha levantado fuertes críticas que han acusado a las investigaciones de ser vehículos políticos para la divulgación personal y como un derroche extravagante de tiempo y dinero, produciendo pocos resultados legislativos útiles. *Cfr. Powers of Congress*. Congressional Quarterly Inc., Robert A. Diamond, 1976, p. 155.

¹⁵⁶ *Idem*, p. 157.

¹⁵⁷ Ramella, Pablo A., “Comisiones investigadoras del Congreso”, *Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio, en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, UNAM, 1988, t. I, p. 641.

¹⁵⁸ Dicho *select committee* desarrolló sus trabajos en el año de 1792 (*ibidem*). A partir de entonces muy diversos temas fueron objeto de estas comisiones; especial interés revistieron, durante el siglo pasado, los asuntos relativos a actividades civiles y militares del Poder Ejecutivo. A principios de siglo los problemas socioeconómicos fueron los preferidos por este tipo de comités. Sobre la diversidad de temas que han sido objeto de los *select committees* *vid.* la completa obra *Congress investigates. A documented History (1792-1974)*, 5 tomos, Nueva York, Chelsea House, 1975.

Con anterioridad a la aprobación de la *Legislative Reorganization Act* de 1946, la mayor parte de las investigaciones eran realizadas por comisiones especiales o selectas. Estos *select committees*, que carecían de potestad legislativa, poseían el poder de citar a cualquier individuo y dirigir libremente la investigación. Una vez concluida ésta, la comisión dejaba de existir y el poder de citación terminaba.

Sin embargo, como el número de comisiones aumentaba en ambas cámaras,¹⁵⁹ llegó a ser práctica común en ellas conducir sus propias investigaciones, sin acuerdo especial que lo autorizara, aunque la aprobación específica del Senado y de la Asamblea se requería para obligar al testimonio y con el fin de proveer fondos destinados a la investigación.

Con la aprobación de la *Legislative Reorganization Act* de 1946, esta costumbre se reguló debidamente y, por virtud de la misma, se extendió la facultad de realizar investigaciones a los *standing committees* del Senado, en el ámbito de sus competencias. Veinticuatro años más tarde, la *Legislative Reorganization Act* de 1970 reforzaría no sólo la vigilancia general y especial que la Asamblea de Representantes ejercía sobre el Ejecutivo, sino también las facultades de investigación de dicha asamblea.¹⁶⁰ Veamos a continuación cómo se desarrolla una investigación en el Congreso estadounidense.

a) Fases del desarrollo de la investigación

Sustancialmente, las investigaciones congresionales de los Estados Unidos experimentan cuatro fases de desarrollo, a saber: a) autorización, b) preparación del personal técnico de apoyo, c) vistas públicas (*public hearing*), y d) programación, aviso y desarrollo.

Autorización

Diversas razones pueden llevar a un senador o diputado a proponer una investigación. Cualquiera que sea la razón, la autoridad y el ámbito de la investigación vienen determinados en una resolución. Una vez presentado

¹⁵⁹ El espectacular crecimiento del Poder Ejecutivo durante el *New Deal* y la Segunda Guerra Mundial, provocó una proliferación de comisiones investigadoras congresionales, producto del celo del Congreso por cumplir con su tradicional función de examinar la actividad de la administración.

¹⁶⁰ *Vid.* Rule X (2). Sobre la vigilancia específica de cada comisión, Rule X (2), del inciso (a) hasta el (i).

el proyecto, éste es enviado al Senado o la Asamblea de Representantes, según corresponda, a fin de que una comisión dictamine sobre su procedencia.

En el Senado, la resolución para la autorización y creación de una investigación corresponde al *Rules and Administration Committee* y por el *Standig Legislative Committee* que tenga competencia sobre el caso. En la Asamblea de Representantes es el *Administration Committee* el que determina la creación o no de la investigación. Después de ser informados por dichas comisiones el acuerdo es votado por la cámara en pleno. Cuando una comisión de investigación es creada por ambas cámaras, la resolución es adoptada por decisión conjunta. Ha sido una regla de cortesía tradicional entre ambas cámaras que el promotor del acuerdo de creación de la investigación presida la misma. Cuando un comité especial (*select committees*) es autorizado, los miembros son elegidos, por consulta, entre el vicepresidente y el *speaker*, pero también participan en la designación de los miembros los líderes de la mayoría y la minoría.

La vida de una comisión especial que desarrolle cualquier investigación, dentro de las funciones atribuidas a la Asamblea de Representantes debe concluir cuando vence la legislatura en la que fue creada. Tratándose de las comisiones investigadoras del Senado, su término dependerá de lo que se haya establecido en la resolución de autorización.¹⁶¹

Preparación del personal técnico de apoyo

Aunque no se trate de una fase perfectamente delimitada, vale la pena destacar que el apoyo técnico especializado que auxilia a las investigaciones de la Asamblea de Representantes y del Senado en los Estados Unidos es determinante para obtener buenos resultados en las conclusiones de la comisión encargada de la investigación.

En sus inicios, las comisiones investigadoras congresionales no tuvieron personal. Así, las investigaciones se emprendieron informalmente; el uso de personal por las comisiones investigadoras se inició a finales de 1800 y principios de 1900.

Veamos a grandes rasgos, en las líneas siguientes, cómo ha sido integrado el cuerpo de apoyo técnico que ha colaborado con algunas comisiones

¹⁶¹ Un completo desarrollo de cuanto se ha expresado puede encontrarse en *Powers of... cit.*, pp. 167-168.

investigadoras importantes a los efectos de poder ilustrar plásticamente en qué consiste la preparación y selección del personal.¹⁶²

El *staff* del Comité Nye que investigaba a la industria armamentista en 1930, estaba constituido por tres abogados, dos contadores, un especialista en derecho internacional, un escritor financiero, dos periodistas independientes y cinco personas que habían realizado o realizaban trabajos en ciencias sociales.

A su vez, el *staff* de apoyo técnico de la Comisión Truman durante la Segunda Guerra Mundial, estaba integrado por un consejero jefe, un consejero asociado, un consejero asistente, de doce a dieciocho investigadores, un secretario del comité, un editor y personal administrativo.

En 1975, el subcomité del Senado sobre operaciones permanentes del gobierno incluía un asesor en jefe, un consejero en jefe de las minorías, un consejero especial, un director del personal profesional, dos asistentes investigadores, un redactor, un secretario en jefe y once asistentes administrativos.

Las comisiones del Senado sobre el caso Watergate en su momento más álgido, tenían un total de 64 miembros, incluyendo 17 abogados. Y el Comité Judicial de la Asamblea de Representantes en 1974 tenía un número cercano a los 100 miembros, que incluían 43 abogados.

Como puede desprenderse de los ejemplos arriba señalados, el personal de apoyo (*staff*) generalmente es muy numeroso y especializado, no es extraño que con este apoyo las comisiones puedan llegar rápidamente a conclusiones sólidas.

Las vistas públicas (public hearing)

El desarrollo de los *hearing*, encuesta o audiencia es quizá la actividad más extensa y frecuente del Congreso estadounidense y aunque la metodología que estamos empleando la incluyen en el poder de investigación del Congreso, es necesario distinguirla de la investigación propiamente dicha, ya que es frecuente confundir ambas actividades congresionales. En las audiencias públicas se produce la concurrencia espontánea o solicitada de personas que exponen su opinión sin someterse a las formalidades (juramento) y consecuencias legales (obligación de decir verdad) de un testimonio. La investigación propiamente dicha exige una búsqueda de apariencia

¹⁶² Estos ejemplos los hemos tomado de *idem*, pp. 168-169.

policial o judicial; los testigos son citados bajo apercibimiento y pueden ser sujetos de la responsabilidad penal aplicable, al desacato o al falso testimonio, en caso de negarse a concurrir o a declarar, o de no decir la verdad.

Este tipo de *public hearing* puede vincularse a diversas actividades del Congreso, por ejemplo: 1) al ejercicio de las funciones legislativas, cuando tenga por objeto procurar conocimientos que se estiman necesarios para ese fin (*legislative hearing*); 2) al ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las cámaras (juicio político, juicio de las elecciones, escrutinio y calificaciones de los miembros; facultades disciplinarias sobre éstos; defensa de los privilegios parlamentarios); 3) al ejercicio de las funciones del Senado como consejero de gobierno, en la designación de funcionarios públicos y en la aprobación de tratados internacionales; 4) al ejercicio de las funciones del Congreso como órgano fiscalizador de la administración pública.¹⁶³

Físicamente, un *hearing* está compuesto por los miembros de la comisión dispuestos en un *presidium* lineal elevado de frente a la mesa del testigo, con un espacio amplio atrás de ellos para su equipo. La mesa es ocupada sucesivamente por los testigos durante el desarrollo del *hearing*. A espaldas del testigo está el área para que se siente el público y junto a éste —o en una mesa al lado— se encuentra la prensa.

Programación, aviso y desarrollo

La audiencia de programación del hearing es presidida por el presidente de la comisión, quien deberá fijar la fecha del mismo; generalmente esta decisión es adoptada por la voluntad de la presidencia, pero en atención a los miembros de la comisión, es muy frecuente que se decida una fecha que satisfaga las exigencias del miembro más interesado en el tema que se discute. La fijación de la fecha del *hearing* es un paso muy importante, ya que de programarse tardíamente los resultados pueden no ser los más óptimos.

Una vez que es elegida la fecha, ésta se les notifica directamente a los miembros de la comisión o subcomisión interesada, a los demás congresistas y al *staff* a través del *Diario de Sesiones* (*Daily Digest of Congressional Record*), además el aviso es incluido en los sistemas informativos de la

¹⁶³ Cfr. Bidegain, Carlos María, *El Congreso de los Estados Unidos de América. Derecho y prácticas legislativas*. Buenos Aires, Depalma, 1950, p. 161.

Asamblea¹⁶⁴ y el Senado.¹⁶⁵ La publicación formal del aviso y la notificación debe hacerse con una semana de antelación en el *Diario de Sesiones del Congreso*.¹⁶⁶

Un momento importante es la notificación de la vista pública (*hearing*) a los grupos de interés y a la prensa. La comisión puede hacer dicha notificación a través de boletines informativos, directamente a los medios de comunicación interesados, aunque también es frecuente que la comisión tenga una lista de los reporteros interesados en el tema objeto de la audiencia, con los cuales se puede comunicar personalmente o por teléfono.

El objetivo de los *hearing* es proporcionar a las personas investigadas una oportunidad para presentar su causa. Las vistas públicas han sido un método para mostrar los hechos controvertidos al público y un medio para influir en la opinión pública. Al testigo comúnmente se le ha permitido que presente una declaración preparada e ir acompañado, por y para consultar, de su abogado, pero a este asunto nos referiremos más adelante.

b) La facultad de citación de la Asamblea de Representantes y del Senado

Con la aprobación de la *Legislative Reorganization Act* de 1946, se intentó restaurar el balance negativo sobre el debilitamiento de la labor investigadora del Senado a través del fortalecimiento de los procedimientos utilizados en las investigaciones congresionales, aumentando el personal de las comisiones y, como ya hemos señalado, extendiéndose el poder de citación a todas las comisiones permanentes del Senado, pero además se autorizaron 10,000 dólares en fondos para las investigaciones de cada comisión durante el periodo legislativo.

El poder general de citación de la Asamblea de Representantes se bloqueó por muchos años durante la década de los sesenta, especialmente al tiempo que ejercían el liderazgo de dicha cámara Sam Rayburn y el líder minoritario Joseph W. Martin, quienes temieron que dicho poder convirtiera

¹⁶⁴ *Vid.* Rule X (4) (d) (3). Las referencias a la legislación de la Asamblea de Representantes, así como las reglas, las hemos tomado directamente del *Jefferson's Manual and Rules of the House of Representative*, Charles W. Johnson (ed.), Washington, U.S. Government 104 Congress, 1995.

¹⁶⁵ Las referencias a las reglas del Senado las hemos extraído del *Senate Manual. Standig rules, orders, laws and resolutions affecting the business*, W. A. Dowless (ed.), Washington, U. S. Government 96 Congress, 1984.

¹⁶⁶ Así lo establece la Regla XI (1) (a) de la *Legislative Reorganization Act* de 1970.

a las comisiones en órganos incontrolables que realizaran únicamente investigaciones sensacionalistas motivada por ambiciones políticas.

Para evitar que las investigaciones en la Asamblea de Representantes quedaran sujetas a la voluntad de los líderes, en 1974 dicha asamblea¹⁶⁷ concedió a sus comisiones y subcomisiones el poder general para obligar la asistencia de testigos y la presentación de libros y cualquier otro documento que se considerara necesario para la investigación. El poder específico de citación no tuvo que ser concedido a cada comisión en particular, sino que fue otorgado de manera general. Sin embargo, después de 1974 se requirió que la mayoría de la comisión o subcomisión aprobara la citación antes de ser emitida. Además, el cumplimiento de una citación pudo ejecutarse por acción del pleno de la cámara.

c) La participación de los miembros de la comisión investigadora y las declaraciones de los testigos

La presidencia y su equipo dominan el tono de la audiencia (*hearing*); ellos van seleccionando el objeto a tratar y el momento en que éste se desarrollará, deciden lo que la presidencia va a decir en la declaración inicial y seleccionan y ordenan a los testigos. En ambos niveles, tanto en la comisión como en las subcomisiones, difícilmente los *hearing* son audiencias improvisadas, las declaraciones son cuidadosamente planeadas y escritas con antelación.

Cada *hearing* empieza con la llamada del presidente para dar inicio a la sesión (generalmente con el símbolo clásico de golpear la mesa con un martillo) leyendo la declaración de apertura. Es frecuente que los congresistas miembros de la comisión envíen con anterioridad sus declaraciones de apertura; la regla para leer las mismas es la siguiente: después de la declaración de la presidencia, continúan las declaraciones de los congresistas en orden descendente (de mayor a menor) en cuanto a importancia política, alternándose entre sí, de manera que después de la Presidencia viene un partido minoritario y luego el mayoritario.¹⁶⁸

Cuando los miembros de la comisión terminan sigue el turno a los testigos, quienes exponen su declaración (generalmente preparada). Las

¹⁶⁷ Vid. Resolución 988.

¹⁶⁸ En *hearings* no conflictivos es muy frecuente que sólo esté presente el presidente y los demás miembros envíen sus participaciones que forman parte del expediente, como si hubieran estado presentes.

reglas de la Asamblea de Representantes y del Senado requieren que las declaraciones de los testigos sean enviadas con antelación aunque, con frecuencia, los testigos las entregan en el último momento. Esta parte de las audiencias es generalmente tediosa ya que los testigos, que pueden ser muchos y de muy diversa índole,¹⁶⁹ se dedican a leer las declaraciones presentadas. Sin embargo, dichas declaraciones pueden contener datos e información importantes que pueden servir para fundamentar las conclusiones finales de los investigadores.

Una vez que los miembros de la comisión han intervenido y todos los testigos han leído su declaración, los miembros de la comisión pueden formular las preguntas que estimen oportunas. Generalmente inicia la presidencia y después en orden descendente con alternancia entre los partidos, de manera similar a la forma en que son leídas las declaraciones. A pesar de ello, con mucha frecuencia se aplica la regla del “pájaro temprano” (*early bird*), es decir, en el orden de llegada a la audiencia.¹⁷⁰

Normalmente, en cada ronda de preguntas cada miembro tiene un periodo fijo de tiempo. En la Asamblea de Representantes, la Regla XI (2) (j) (2) prescribe cinco minutos por miembro. En el Senado, una costumbre común es permitir diez minutos. En cuestiones controvertidas este tiempo ayuda a limitar que se ofusque o presione al testigo, aunque a veces, también, este tiempo limita las participaciones bien preparadas de los congresistas.

La Regla XXVI (4) (d) del Senado y la Regla XI (2) (j) (1) de la Asamblea de Representantes concede al partido minoritario la facultad de llamar formalmente testigos adicionales cuando no está de acuerdo con los testigos presentados por la mayoría. En la práctica, la minoría rara vez invoca esta regla ya que es muy cuidadosa para negociar de manera informal y previamente la inclusión de testigos cuando éstos son necesarios. Además, el poder de los partidos mayoritarios no descansa en excluir testigos con cuya posición no está de acuerdo, particularmente porque testigos importantes que han sido excluidos injustamente, pueden obtener una cobertura favora-

¹⁶⁹ Por ejemplo, un informe del Senado de 1975 destaca que de 8,500 testigos que prestaron declaración en un año, 2,500 provenían del Ejecutivo, 1,800 del mundo de los negocios (generalmente compañías, asociaciones comerciales, bancos, despachos de abogados y asociaciones profesionales), cerca de 700 venían de gobiernos de los estados; alrededor de 500 provenían de uniones, grupos de consumidores y de instituciones altruistas; otros 600 eran académicos, consultivos y grupos de investigación altruista, los restantes 2,400 de otras instituciones.

¹⁷⁰ Cfr. Tiefer, Charles. *Congressional practice and procedure. A reference, research and legislative guide*, USA, 1991, p. 159.

ble por parte de la prensa. Más bien, su poder descansa en el control que tienen para programar las audiencias, determinar el objeto de las mismas y ordenar la secuencia de los testigos.

d) Los public hearing y la cobertura de los medios de información

Al lado de los miembros de la comisión y de los testigos, hemos dicho, pueden haber otros participantes cruciales en las audiencias: el público y la prensa. Durante el siglo XIX, las comisiones frecuentemente llevaban a cabo audiencias cerradas (*hearing closed*), aun cuando eventualmente intentaban publicar sus transcripciones y reportes. Desde entonces se ha desarrollado una fuerte tendencia para pasar de las audiencias cerradas a las públicas.

La presión constante para que las audiencias (*hearing*) fueran públicas, dio como resultado, tanto en la Asamblea de Representantes como en el Senado, la creación de las llamadas reglas “brillando el sol” (*sunshine rules*) en 1970. Estas reglas requerían que la comisión votara afirmativamente para cerrar una sesión, restringiendo esta posibilidad sólo a aquellas audiencias que pudieran difamar a una persona o que interesaran un asunto concerniente a la seguridad nacional.¹⁷¹

Las comisiones con alguna frecuencia evaden las *sunshine rules* —por ejemplo, reuniéndose en una sala contigua con o sin testigos para tratar algunas materias antes de las audiencias públicas o llevando a cabo esta sesión en una sala tan pequeña que apenas algunos miembros de la comisión pueden entrar— y no existe ningún mecanismo que pueda ser utilizado cuando la comisión viola estas reglas, a menos que los reporteros contrataquen con publicidad hostil, o difundan sagazmente las filtraciones.

Por último, hay que señalar que la Regla XI (3) de la Asamblea de Representantes y la XXVI (5) (e) del Senado, permiten a las comisiones decidir si admiten o no a la radio o la televisión en los *hearings*. Algunas audiencias han sido televisadas en vivo y han captado la atención de la nación.¹⁷²

¹⁷¹ Debido en parte a estas reglas, la frecuencia de las sesiones cerradas en las comisiones decayó de forma muy marcada de 30 al 40% —antes de 1973— al 7% en 1975. *Ibidem*.

¹⁷² Vale la pena recordar aquí los *hearings* sobre crimen organizado, en 1950; sobre la guerra en Vietnam, el caso Watergate en 1973 y la venta de armas a Irán en 1986-1987.

Las comisiones eventualmente publican¹⁷³ los reportes de la mayoría de las audiencias, aunque existen notables excepciones como son las relativas a cuestiones de inteligencia o sobre materias clasificadas. Antes de que una comisión publique la transcripción de un *hearing*, cada miembro participante en éste debe revisarla a fin de eliminar los errores. Los testigos también pueden corregir su testimonio hasta el límite que les permita la comisión. Los resultados de los *hearing* tardan algunos meses en ser publicados, pero los originales se encuentran a disposición de la comisión una vez concluidos los trabajos de la audiencia (*hearing*).

e) Los derechos de los testigos en el Congreso

No fue sino hasta finales de 1930 cuando los derechos de los testigos de una investigación congresional llegaron a ser una cuestión seria. El conflicto potencial entre el poder del Congreso para buscar información y el derecho de un testigo a proteger su intimidad, siempre estuvo presente. De hecho, las comisiones investigadoras contaron con absoluta libertad para determinar sus procedimientos.

El resultado de este poder casi incontrolado era que los testigos estuvieron en esencia a la clemencia de la comisión investigadora, protegidos únicamente por las limitaciones constitucionales generales para el poder congresional y por el capítulo de *bill of right*.

Durante la posguerra, los derechos de los testigos ante las comisiones congresionales de investigación llegaron a convertirse en un problema serio. En busca de protección, los testigos volvieron su mirada repetidamente a la Constitución sin encontrar respuesta. Ante las facultades específicas del Congreso, los jueces habían mostrado su escepticismo por limitar dicha autoridad investigadora y frecuentemente los testigos argumentaban la 4a. o 5a. enmienda para su protección.¹⁷⁴

A causa de la incertidumbre y demora para intentar establecer seguridades constitucionales para los testigos, se recibieron presiones no sólo fuera del Congreso sino incluso dentro del mismo, que manifestaron su intención

¹⁷³ La publicación de estos informes empezó tardíamente durante el siglo XIX, y a partir de entonces cada año las comisiones o subcomisiones del Senado producen más de 500,000 hojas sobre *hearing* y reportes.

¹⁷⁴ No ser objeto de registros y embargos irrazonables en su persona, casas, papeles y efectos sin orden en debida forma (4a. enmienda); no ser obligado a declarar contra sí, ni ser privado de su libertad sin el debido proceso legal (5a. enmienda).

de reformar los procedimientos ante las comisiones de investigación y conseguir, de este modo, proteger los derechos de los comparecientes. Así, algunas propuestas fueron presentadas, a fin de establecer un juego justo (*fair play*), en el 83o. Congreso. Tanto las comisiones del Senado como las de la Asamblea de Representantes y la Comisión de Administración (*Administration Committee*), sostuvieron audiencias sobre una variedad de códigos propuestos para modificar el procedimiento ante las comisiones. Dichas propuestas fueron, en una y otra cámara, las que a continuación se enlistan.

Asamblea de Representantes

La Asamblea de Representantes adoptó mediante votación oral, el 23 de marzo de 1955, la resolución (H Res 151) enmendando algunas reglas para establecer un estatuto mínimo para el desarrollo de las investigaciones de dicha asamblea; así, exigía:

- un quórum de por lo menos dos congresistas cuando la comisión tomaba testimonio y recibía evidencias;
- que los testigos que prestaran declaración durante la investigación fueran acompañados por su abogado;
- autorizaba a la comisión para que en el caso de encontrar evidencias en la investigación que pudieran difamar, degradar o inculpar a alguna persona, fueran recibidas en sesión secreta;
- permitía a la persona inculpada aparecer como testigo y solicitar citaciones de otros testigos;
- por último, establecía que para dar a conocer las evidencias recibidas en sesión secreta, era necesario el consentimiento de todos los miembros de la comisión.

Senado

En la Cámara Alta no se adoptó ningún código de *fair play* para sus comisiones. Sin embargo, la Comisión de Política Republicana (*Republican Policy Committee*) el 10 de marzo de 1954 ofreció como sugerencias un juego de reglas para las investigaciones y envió la propuesta a todos los presidentes de las comisiones del Senado. Las propuestas republicanas fueron:

- permitir que los testigos asistieran acompañados de su abogado;
- prohibir dar a conocer el testimonio obtenido en sesiones secretas (excepto por voto mayoritario) y,
- sugerir reforzar el control de la investigación por la mayoría de la comisión.

El Subcomité de Reglas y Administración del Senado presentó también su reporte, el 6 de enero de 1955, recomendando doce reglas para proteger a los testigos y asegurar el control de la investigación al sistema mayoritario; algunas de las recomendaciones fueron:

- permitir a una persona que sintiera que su reputación había sido dañada por la declaración de un testigo, testificar en su defensa o presentar una declaración jurada;
- prohibir dar a conocer el testimonio dado en sesiones cerradas, excepto por la autorización de la comisión;
- avisar a cada testigo con antelación sobre el tema objeto de la investigación; y, por último,
- permitir a los testigos solicitar que las cámaras de televisión, así como la luz, no fueran dirigidas directamente a ellos durante su testimonio.

La propuesta del Senado consideraba que establecer mecanismos de procedimientos muy elaborados era innecesario si existía cortesía por parte de los miembros de la comisión y su equipo, y que además eran poco efectivos si faltaban dichas cualidades.

Así las cosas, el Senado dejó los procedimientos de las comisiones de investigación a la discrecionalidad de las mismas, cuya práctica variaba considerablemente de una comisión a otra. No fue sino hasta 1955 cuando el Senado adoptó una serie de reglas, muy parecidas a las que regulaban la comparecencia de los testigos en la Asamblea de Representantes, de las que destacamos las siguientes:

- era necesaria la presencia de por lo menos dos miembros de la comisión cuando se escuchaban testimonios;
- cualquier persona que fuera sujeto de una investigación podía presentar preguntas por escrito para formularse a otros testigos;

—finalmente, admitió, que cualquier persona afectada adversamente por la declaración de un testigo requiriera la presencia del mismo o solicitara una declaración jurada.

f) Sobre el estatuto de inmunidad

La necesidad de un primer estatuto de inmunidad llegó a ser auténtica en los Estados Unidos a mediados del siglo XIX, al aprobarse el estatuto federal que preveía el castigo para los testigos recalitrantes ante las comisiones congresionales. El Congreso en la Ley de 1857 agregó una segunda sección que contenía una concesión automática de inmunidad a testigos que testificaran bajo la coacción de la autoridad congresional, en el sentido de que no podían ser declarados responsables criminalmente ante un tribunal.

Sin embargo, en 1862 cuando se dio a conocer que los desfalcadores de millones de dólares en el fideicomiso indio habían escapado al enjuiciamiento criminal por comparecer ante una comisión investigadora, el Congreso revocó la Ley de 1857 sobre inmunidad y la reemplazó con un Estatuto Provisional que establecía que

Ningún testimonio dado por un testigo ante la Cámara o ante cualquier comisión de la Cámara... se usará como evidencia en cualquier procedimiento penal contra él en cualquier juzgado o corte, a excepción del enjuiciamiento por perjurio si se hubiese cometido con tal testimonio.

La Ley de 1862 respecto a la inmunidad permaneció sin cambio hasta 1954 cuando la administración del presidente Eisenhower propuso y el Congreso aprobó la Ley de Inmunidad¹⁷⁵ de 1954 (*Public Law 83-600*). Esta Ley permitió a cada una de las cámaras del Congreso —por voto mayoritario y a las comisiones por el voto de las dos terceras partes de sus miembros— conceder inmunidad a los testigos de las investigaciones cuyos temas versaran sobre la seguridad nacional.

Por otro lado, dicha inmunidad también podía obtenerse de un juez de distrito, pero, antes de ser otorgada la misma, debía ser notificada esta intención al fiscal general a fin de que pudiera exponer sus objeciones. La Ley también permitió a los jueces de distrito otorgar inmunidad a los testigos frente a las Cortes o los grandes jurados. Finalmente esta Ley fue propuesta

¹⁷⁵ La inmunidad tenía el efecto de obligar a declarar a los testigos o ir a prisión; así lo declaró la Corte Suprema en el caso *Ullmann vs. United States*.

para proteger a aquellos testigos que invocaban la 5a. enmienda como un privilegio en contra de la autoincriminación.

Sin embargo, las protestas que se presentaron por la aprobación de esta Ley hicieron que la misma fuera sustituida por *Omnibus Crime Control Act* de 1970 (PL 91-452), actualmente en vigor, y que establece que ningún testimonio puede ser usado en contra del testigo en un proceso criminal, excepto cuando se trate de un procedimiento por perjurio, o por realizar una falsa declaración o cuando se deje de cumplir otro mandato.¹⁷⁶ Esta misma ley, al igual que su antecesora, facultó a la Asamblea de Representantes y al Senado para conceder inmunidad a los testigos siguiendo el mismo trámite antes señalado.

g) El desacato a los requerimientos del Congreso

El Congreso de los Estados Unidos, al otorgarse los mismos poderes que el Parlamento de Westminster, también reconoció para sí, como hemos estudiado, la facultad de requerir la presencia de cualquier ciudadano, o solicitar documentos y archivos.

En virtud de que el Congreso podía llamar a declarar a cualquier ciudadano, también poseía el poder de castigar el desacato.¹⁷⁷ Dicho poder se basó en precedentes parlamentarios que se remontan a la época isabelina. Es decir, al Congreso no se le otorgó ningún poder constitucional expreso para castigar el desacato, salvo que se tratara de un miembro del mismo. Pero el Congreso supuso que tenía autoridad suficiente para enviar a prisión a cualquier ciudadano que no acatara una de sus órdenes, sin que mediara orden judicial, ya que consideró que tal autoridad era necesaria para su propia protección y para la eficacia de sus procedimientos.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Vid. sección 201 (a).

¹⁷⁷ Así parece también entenderlo Bidegain al sostener que la facultad de investigación de las cámaras y de sus comisiones carecería de eficacia si se le negara el derecho de compeler la concurrencia de testigos y la contestación de los interrogatorios, bajo pena de castigarlos por desacato. *op. cit.*, p. 161.

¹⁷⁸ Lo cierto es que desde muy temprano el Congreso afirmó su autoridad de compeler a los testigos, en las leyes de 3 de mayo de 1798 y de 3 de febrero de 1817. *ibidem*. Asimismo en 1892, la Suprema Corte, en el caso *Anderson vs. Dunn*, sostuvo la constitucionalidad de la facultad que tiene el Congreso para sancionar los desacatos a sus requerimientos. Así, declaró que el poder para castigar el desacato debía considerarse inherente a cada Cámara porque sin éste, el Congreso estaría "expuesto a la indignidad e interrupciones que la rudeza, el capricho, o alguna conspiración pudieran mediar contra él". La Corte limitó dicho poder para ser usado lo menos y conseguir el fin que se persigue (*to the least possible power adequate to the end proposed*).

Incluso después de la aprobación de la ley penal de 1857, el Congreso prefirió castigar el desacato por sí mismo, razonando que unos días de encarcelamiento podrían inducir a un testigo a colaborar con la investigación, mientras que enviándolo a un juzgado lo pondría fuera del alcance de la comisión investigadora.

El poder congresional de investigación fue fortalecido en 1862 mediante la adición a una de las leyes penales aprobadas en 1857, estableciéndose que ningún testigo podría rehusar a testificar o a presentar documentos sobre el entendido de que haciéndolo tendería a la deshonra y a la infamia.

Es de destacarse que entre 1789 y 1976, el Congreso votó 384 citaciones de desacato¹⁷⁹ en causas donde un testigo se había rehusado a comparecer, a contestar preguntas ante una comisión, o a presentar documentos requeridos por la misma.

El uso de la autoridad para castigar por desacato en causas congresionales se ha circunscrito generalmente a dos clases de actos 1) aquellos que involucran actos positivos, como cohecho, que directa o indirectamente obstruyen las funciones de la legislatura, y 2) aquellos en los que el Congreso cita a una autoridad para que le presente determinados documentos.

Para recurrir al poder inherente del Congreso con el fin de castigar el desacato, una comisión debe presentar una propuesta a la presidencia de la cámara para que ésta emita una orden (*warrant*) a fin de que el sargento de armas de la cámara (*sergeant at arms*) pueda cumplir con el arresto del testigo que cometió el desacato. El testigo será llevado ante la Asamblea de Representantes o el Senado, según sea el caso, para ser interrogado. Seguidamente, la cámara en pleno puede adoptar una resolución para ordenar el encarcelamiento o liberación del testigo. También es frecuente que el testigo sólo sea reprendido por la presidencia de la cámara. Cuando una comisión de cualquiera de las cámaras desea instruir un procedimiento penal contra un testigo contumaz, envía el acuerdo a la cámara de origen para proceder a la citación por desacato.

179 Tradicionalmente y como regla general, la Asamblea de Representantes y el Senado apoyaban conjuntamente el acuerdo de citación por desacato. Sin embargo, esta regla se vio interrumpida el 13 de julio de 1971, cuando la Asamblea rechazó —y así eliminó esta costumbre— el acuerdo en una comisión interestatal y de comercio exterior.

h) Las investigaciones congresionales y el Poder Ejecutivo

Las investigaciones frecuentemente han provocado conflictos entre el Congreso y el Ejecutivo.¹⁸⁰ La causa más frecuente de contienda ha sido la resistencia del presidente de los Estados Unidos para cumplir con demandas congresionales que le reclaman información.¹⁸¹

Una variedad de razones se han esgrimido para justificar la negativa a dar la información solicitada por el Congreso. Quizá la más común ha sido la necesidad de la reserva en actividades militares y diplomáticas. La necesaria confidencialidad de las discusiones entre miembros de una administración se ha citado para justificar la negativa a proveer registros o describir conversaciones entre los miembros del Poder Ejecutivo. El temor a que las investigaciones congresionales se inmiscuyan en asuntos de seguridad nacional, provocando una divulgación de los mismos, ha motivado la reserva administrativa. El privilegio de retener información cuando la divulgación de la misma no sea de interés público es una facultad concedida al presidente de los Estados Unidos, 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 información.

Sin embargo, debido a los choques subsecuentes 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 por miembros de la administración en el caso Watergate, el peso de la opinión pública parece ser contrario al uso del privilegio del Ejecutivo.

El poder de investigación de las comisiones del Congreso de los Estados Unidos, que hemos estudiado aquí, permite que estos órganos parlamentarios se entreguen plena y decididamente al control del Ejecutivo, dando

¹⁸⁰ 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 Etats Unis", *Reveu du Droit Public et Science Politique*, París, núm. 4, 1975, pp. 998 y ss. En sentido similar, pero reconociendo las bondades de las investigaciones, André Hauriou ha sostenido 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 Legislativo y Judicial; pero a menudo útil". *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1971, p. 450.

¹⁸¹ Prácticamente todas las administraciones desde 1792, se han enfrentado con el Congreso en diversas cuestiones argumentando el "privilegio del Ejecutivo" (*Executive privilege*) para no entregar información. Aunque el término fue utilizado únicamente hasta 1958, el ejercicio del mismo es una cuestión aún no resuelta.

cumplida cuenta, ante la ciudadanía, de su función fiscalizadora (o de *watchdog*) del cumplimiento de las políticas y programas del Ejecutivo. No en vano al correcto y pleno ejercicio de esta función investigadora, se debe haber cerrado el cerco que llevó a la dimisión del presidente norteamericano más controvertido de los últimos tiempos.

3. EL SISTEMA CONTINENTAL EUROPEO

A. Italia

a) Creación, regulación y composición

Las comisiones de investigación se encuentran reguladas¹⁸² en el artículo 82 de la Constitución italiana, que dispone:

Una y otra cámara pueden disponer investigaciones sobre materias de interés público. A tal fin nombrará entre sus propios miembros una comisión constituida de forma que se respete la proporcionalidad entre los distintos grupos. La comisión de investigación llevará a cabo sus investigaciones y exámenes con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial.¹⁸³

¹⁸² En el ordenamiento monárquico (Estatuto de 1848) los poderes de investigación de las dos cámaras no estaban previstos formalmente. Sin embargo, la Cámara de Diputados comenzó a nombrar en la práctica comisiones de investigación, considerándose entonces que la función de investigación política era inherente a la institución parlamentaria. Fue en 1858 cuando por primera vez se constituyó formalmente una de estas comisiones para investigar si había existido o no un fraude electoral en determinados distritos (p. 5). Más tarde, en 1862, la Cámara de Diputados nombró una comisión de investigación, compuesta de cinco diputados, para estudiar el grave problema del banditaje (p. 6). En ese mismo año se propuso la creación de una comisión de investigación de la marina militar y mercante, presentada en la cámara como moción. Esta interesante propuesta planteó el problema de conferir a las comisiones de investigación poderes coactivos, ya que se pensaba que era la única manera de asegurar su trabajo (p. 10). El gobierno presentó un proyecto de ley que contempló estas consideraciones, pero el mismo no fue aprobado. El problema de la seguridad pública en Sicilia provocó, en 1875, una nueva propuesta de investigación parlamentaria, con representantes de la Cámara de Diputados, del Senado y del gobierno; la misma fue creada por ley y dotada de poderes coactivos (p. 22). Con anterioridad a la conformación de esta comisión, los reglamentos parlamentarios en 1868 regularon algunos aspectos sobre el funcionamiento interno de estas comisiones. Estos y otros importantes datos sobre los precedentes de las comisiones de investigación en Italia pueden encontrarse en la clásica obra de Furlani, Silvio. *Le Commissioni parlamentari d'inchiesta*. I Quaderni della costituzione, Milán, Giuffrè, 1954.

¹⁸³ "Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. Atale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria."

La Ley Fundamental italiana otorga a las dos cámaras —de Diputados y Senadores— la facultad de constituir comisiones para investigar hechos de “interés público”.¹⁸⁴

La regulación de estas comisiones la encontramos en los respectivos reglamentos de ambas cámaras. Por lo que hace a la Cámara de Diputados, en los artículos 140 a 142, y en el caso del Senado en los artículos 162 y 163. Las disposiciones de ambos reglamentos resultan prácticamente idénticas. Veamos en qué consisten las mismas y destaquemos sus diferencias.

Las comisiones de investigación, de conformidad con ambos reglamentos, pueden ser nombradas por dos vías, a saber: por un acto unicameral o bicameral no legislativo, o bien por una ley que así lo determine.¹⁸⁵ En este sentido, el periodo de duración cambiará, como veremos más adelante, de una manera considerable si la comisión ha sido constituida por una u otra vía. En consecuencia, cuando una comisión de investigación es creada por ley, se sigue el procedimiento previsto para los proyectos de ley en todo lo que le sea aplicable.

Así pues, a la solicitud para constituir una comisión de *inchiesta* se aplicará en estos casos el artículo 71 constitucional, que dispone: “la iniciativa de las leyes corresponde al gobierno, a cada uno de los miembros de las cámaras y a los órganos y entidades a quienes se haya conferido esta prerrogativa por ley constitucional”.

En consecuencia, puede inferirse que una comisión de investigación puede ser solicitada por un diputado o un senador, según sea el caso; pero evidentemente sólo eso, es decir, sólo la solicitud para constituir una comisión de este tipo puede ser realizada por un miembro de cualquiera de

¹⁸⁴ Recordemos que la Constitución italiana reconoce a la Cámara de Diputados y al Senado los mismos poderes; esta idea de bicameralismo paritario se ha desarrollado en el sentido de no acentuar las diferencias en el funcionamiento práctico de las dos cámaras, que ejercen las mismas funciones con los mismos poderes. Esto explica por qué, a pesar de la total y recíproca autonomía reglamentaria, y del hecho de que los reglamentos parlamentarios sean muy diferentes en lo referente a sistemática, estilo y terminología, la organización de las dos cámaras es muy similar, salvo en el número de sus miembros. La cámara tiene de hecho prácticamente el doble de miembros que el Senado. Palanza, Alessandro, “Las comisiones permanentes en el Parlamento Italiano”, *Las comisiones parlamentarias...*, cit., p. 129.

¹⁸⁵ Artículos 140 y 162. I de los reglamentos de la Cámara de Diputados y el Senado, respectivamente. Resulta interesante ver cómo con mayor frecuencia las comisiones de investigación son creadas por ley; por ejemplo, durante las legislaturas que van de la I a la XI se han creado por ley 20 comisiones de investigación. En el mismo periodo, por decisión de la Cámara de Diputados, se han constituido 7, y en el Senado 5. Long, Gianni, “Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias italianas”, *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias...*, cit., p. 241. Así también lo ha destacado Biscaretti di Ruffia, Paolo, *op. cit.*, p. 402.

las cámaras, porque, evidentemente, la decisión de crear una comisión de investigación, en Italia, depende de la voluntad de la mayoría parlamentaria, ya que el dictamen que se elabora por la comisión competente (en razón de la materia a la que afecte dicha investigación) es debatido y votado en el pleno, de cada cámara, por mayoría.

En este sentido la doctrina italiana más solvente ha puesto de manifiesto que si la creación de estas comisiones depende del acuerdo de la mayoría parlamentaria —que constituirá, también, la mayoría de la misma comisión—, entonces existen serias dudas acerca de la funcionalidad de este instituto, concebido en otros ordenamientos como recurso ofrecido a la oposición para el control de la mayoría.¹⁸⁶

Hay que destacar que el Reglamento del Senado, a diferencia del de la Cámara de Diputados, prevé que el acuerdo para constituir una comisión de investigación sea publicado en la *Gazzeta Ufficiale della Reppublica Italiana*.¹⁸⁷

El artículo 141.3¹⁸⁸ del Reglamento de la Cámara de Diputados, que encuentra consonancia con el artículo 162.3¹⁸⁹ del Reglamento del Senado, determina que si también el Senado acuerda la creación de una comisión de investigación sobre idéntica materia, las comisiones de las dos cámaras podrán acordar una actuación conjunta. Cabe, entonces, la posibilidad de comisiones unicamerales y bicamerales.

Por lo que toca a la composición de este tipo de comisiones, el propio artículo 82 establece que éstas deberán reflejar proporcionalmente la conformación de los distintos grupos parlamentarios que integran la cámara.¹⁹⁰

La composición de las comisiones de investigación debe, pues, reflejar la proporción existente entre los diferentes grupos. En la práctica, señala De Caro, hay al menos un representante de cada grupo, constando habitualmente de cuarenta miembros (veinte senadores y veinte diputados), ponderando

¹⁸⁶ Pizzotusso, Alessandro. *Lecciones de derecho...*, cit., p. 299.

¹⁸⁷ “La deliberazione dell’inchiesta é pubblicata nella *Gazzeta Ufficiale della Reppublica Italiana*”, artículo 162.5.

¹⁸⁸ “Se anche il Senato delibera un’inchiesta sulla identica materia, le Commissioni delle due Camere possono deliberare di procedere congiuntamente.”

¹⁸⁹ “Se anche la Camere dei Diputati delibera un’inchiesta sulla identica materia, le Commissioni designate dalle due Camere possono, d’acordo, deliberare di procedere in comune.”

¹⁹⁰ Ha de destacarse en este sentido que la Asamblea Constituyente se proponía, en los trabajos previos con base en un informe de Constantino Mortati, lograr la institucionalización de estas comisiones como instrumento de garantía de las minorías. Cfr. Vergottini, Giuseppe de. “La encuesta parlamentaria en la Constitución italiana”. *Revista...*, cit., p. 224.

el criterio proporcional estricto con el fin de garantizar la presencia de las minorías. El presidente de la comisión es elegido por el presidente de las cámaras entre quienes no son miembros de las comisiones.¹⁹¹

No obstante lo anterior, en la práctica, como señala De Vergottini, “el principio de proporcionalidad puede sufrir excepciones, en la medida en que no es fácil asegurar la representación de grupos de escasa entidad numérica”.¹⁹² Sin embargo, por regla general, las comisiones de investigación son bicamerales y los representantes de los grupos minoritarios pueden buscarse en una u otra cámara.¹⁹³ Es importante señalar, que si la comisión ha sido creada a través de una ley, es ésta la que determina el número de miembros que han de componer la misma.¹⁹⁴

El artículo 141.1 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que el nombramiento de los miembros de dicha comisión puede ser delegado al presidente. Disposición que no contiene el Reglamento del Senado.

Por último, es importante señalar que si una comisión de investigación estima oportuno celebrar sesiones fuera de su sede, o desplazar a alguno de sus miembros, deberá informar a la presidencia del Senado.¹⁹⁵ Esta disposición sólo es aplicable a las comisiones creadas en esta cámara, aunque puede inferirse que si se trata de una comisión bicameral la misma puede también ser aplicada.

191 *Cfr.* Caro, Carmela de, “El control parlamentario del Ejecutivo en Italia”, *Democracia representativa y parlamentarismo...*, cit., p. 249.

192 Vergottini, Guiseppe de, “La encuesta parlamentaria en la Constitución italiana...”, *Revista...*, cit., p. 234.

193 Este autor señala que el principio de proporcionalidad debe entenderse como principio de necesaria representación de todos los grupos en las comisiones. *Idem.* p. 235. Nosotros creemos que esto no es así, ya que la Constitución italiana en su artículo 82 dispone que se “respete la proporcionalidad entre los distintos grupos parlamentarios”; lo cual no quiere decir que todos los grupos necesariamente deben estar representados en la comisión de investigación; todo lo contrario, que de acuerdo a su fuerza (es decir, número de escaños) constituirán, proporcionalmente, parte de la citada comisión. De ahí que acertadamente Pace haya señalado que las comisiones de investigación son “Istrumenti di governo della maggioranza”. *Il potere d'inchiesta delle Assemblee legislative*, Milán, Giuffrè, 1973, pp. 103-105. Más adelante volveremos a profundizar en el tema.

194 En este sentido podemos señalar que la Ley núm. 172, de 17 de mayo de 1988, por la que se crea la Comisión de Investigación sobre el Terrorismo en Italia, determina que la misma deberá estar integrada por veinte diputados y veinte senadores (artículo 3.1).

195 Artículo 163 del Reglamento del Senado.

b) Objeto, poderes y duración

El objeto de estas comisiones, como lo establece el artículo 82 constitucional, es todo asunto de interés público; así, hasta el momento las comisiones creadas en Italia lo han sido sobre muy variados y diversos temas, que van desde terrorismo, gastos de los ciudadanos en sanidad, problemas de seguridad, redefinición del modelo de defensa nacional, sector siderúrgico, etcétera.¹⁹⁶

El mencionado artículo 82 constitucional otorga a las comisiones de *inchiesta* facultades similares a las de la autoridad judicial en el desempeño de sus funciones. Con este artículo, la Constitución italiana reconoce que es necesario facilitar la labor de estas comisiones, a efectos de que sus resultados sean positivos; para ello les otorga las mismas facultades que la autoridad judicial en el transcurso de su investigación y evidentemente éstas tienen los mismos límites que dicha autoridad.

En principio, y por lo que hace a este tema, debemos señalar que de acuerdo con el Reglamento de la Cámara de Diputados (capítulo XXXIII “De los procedimientos de investigación, información y control en comisión”) las comisiones en general pueden convocar y escuchar a los ministros y, con la autorización de éstos, a los dirigentes de la administración o de los entes públicos para obtener elementos técnicos administrativos (artículo 143).¹⁹⁷ En este caso se habla de *audiencias cognoscitivas*.

Asimismo, de conformidad con el artículo 144 del Reglamento de los Diputados, pueden disponerse, de acuerdo con el presidente de la cámara, *investigaciones cognoscitivas* destinadas a procurarse noticias, informaciones y documentos útiles a la actividad de la cámara, en este tipo de sesiones puede extender la convocatoria a toda persona que esté en condiciones de suministrar elementos de juicio útiles para los fines de la indagación.¹⁹⁸

También, cuando las comisiones requieran la presencia de sujetos no previstos en las normas reglamentarias, pueden proceder a las comparencias consideradas informales, previa aprobación del presidente de la Cámara de Diputados o del Senado. Éstas se llevan a cabo, normalmente, en el

¹⁹⁶ *Vid.* al respecto Long, Gianni, *op cit.*, p. 240.

¹⁹⁷ En el mismo sentido se pronuncia el Reglamento del Senado en su artículo 47.

¹⁹⁸ Así también lo establece el Reglamento del Senado (artículo 48). Incluso pueden los presidentes de ambas cámaras acordar el trabajo conjunto.

ámbito de los órganos colegiados “menores” (mesas, ponencias), sin las habituales formas de publicidad.¹⁹⁹

Evidentemente, como órganos que son del Parlamento italiano, las comisiones de investigación tienen a su disposición estas tres facultades para hacer frente a su labor fiscalizadora; sin embargo aparte de estas atribuciones genéricas, cuentan con poderes que le son propios en virtud de su naturaleza *sui generis*.

Así pues, las comisiones de *inchiesta*, al disponer de los mismos poderes que la autoridad judicial, pueden ordenar además de la comparecencia de cualquier sujeto, la práctica de cualquier indagación, el secuestro de documentos o el arresto de testigos reticentes. “A la inversa; a estas comisiones son oponibles las formas de secreto que eximen de responder a la autoridad judicial.”²⁰⁰

Dos problemas se han presentado en relación con este tema; por un lado, en cuanto a las comisiones creadas por ley, se ha producido un vivo debate acerca de la posibilidad de que la ley de creación estableciera mayores poderes y/o menores limitaciones que las previstas para la autoridad judicial ordinaria. Esto, como manifiesta Long, ha sucedido por ejemplo en el caso de la Comisión de Investigación sobre la Logia Masónica P-2,²⁰¹ frente a la que no eran oponibles el secreto profesional, “salvo en lo concerniente a la relación entre el defensor y las partes procesales en el ámbito del mandato, el secreto oficial y el secreto bancario”.

La doctrina ha manifestado “grandes perplejidades” a la hora de discutir la constitucionalidad de disposiciones de este tipo, no reproducidas, por lo demás, en las últimas leyes que han creado comisiones de investigación, para las que han valido los mismos poderes y las mismas limitaciones de la autoridad judicial.

Un problema más se presentó respecto del término genérico de “autoridad judicial”, en este sentido se argumentaba que dicho concepto englobaba las facultades de todos los jueces (penales, civiles, administrativos, laborales, etcétera) y cabría preguntarse a cuál de ellas debe ceñirse la actuación de las comisiones de investigación. En este sentido, se acepta que las comisiones de investigación en la práctica recurran a procedimientos judiciales, en sentido amplio, es decir, aquellos que pueden ser dispuestos por

199 Cfr. Palanza, Alessandro, *op. cit.*, p. 148.

200 Long, Gianni, *op. cit.*, p. 233.

201 Artículo 3 de la Ley núm. 527, de 23 de septiembre de 1981.

cualquier juez, tales como registros domiciliarios, convocatoria a testigos, ordenar que se intercepten llamadas telefónicas, etcétera. Incluso, se admite que la comisión de investigación pueda valerse de la policía judicial.²⁰² Así pues, el término “autoridad judicial” debe entenderse genéricamente.

Sin embargo, una diferencia parece existir entre las órdenes emanadas por una comisión de investigación (por ejemplo, de comparecencia, de secuestro, etcétera) y los instrumentos análogos de la autoridad judicial. Las decisiones de estas últimas son recurribles siempre ante instancias jurisdiccionales superiores, cosa que no sucede en relación con las emitidas por las comisiones parlamentarias de investigación. Sobre este particular, una sentencia de la Corte de Casación (Secciones Penales Unidas, 12 de marzo de 1983) ha precisado, a propósito de la Logia P-2, que no subsiste la jurisdicción en orden a la anulación de un acto de una comisión parlamentaria de investigación.²⁰³

En cuanto a su duración, las comisiones de investigación que se constituyen en el Parlamento italiano tienen diferencias respecto de otros ordenamientos; como hemos señalado anteriormente en la mayoría de los casos estas comisiones tienen como límite el fin de la legislatura. En Italia, esta situación no siempre es así. Cuando una comisión de investigación es creada por un acuerdo parlamentario, ésta llega a su fin cuando el objeto se haya satisfecho o al término de la legislatura; pero cuando una comisión de investigación es creada por ley, la duración de la misma puede extenderse más allá del final de la legislatura. Quizá sea ésta una de las notas más característica de estas comisiones en el ordenamiento jurídico italiano, en donde con cierta frecuencia las comisiones duran más de una legislatura.²⁰⁴

202 Para Pace las comisiones de investigación pueden optar entre los diversos procedimientos civiles, penales o contencioso-administrativos. *Vid.* “Inchiesta parlamentare”. *Enciclopedia del Diritto...* *cit.*, pp. 1019 y ss. Manzella entiende que esta equiparación de poderes debe entenderse referida a los de cualquier autoridad judicial. *Il Parlamento...* *cit.*, p. 132. En el mismo sentido se manifiesta De Vergottini. “La encuesta parlamentaria en la Constitución italiana”. *Revista...* *cit.*, p. 24.

203 *Cfr.* Long, Gianni, *op. cit.*, p. 233.

204 Como ejemplo de comisiones que han prolongado sus labores más allá de una legislatura, podemos citar las siguientes: sobre las condiciones de los trabajadores, acordada en 1951, ocho años; sobre la mafia en Sicilia, acordada en 1962, trece años, etcétera, sobre el particular, *vid.* Pace, Alessandro, “Articolo 82”, *Comentario della Costituzione*, Giuseppe Branca (comp.), Bolonia, Del Foro Italiano, 1979, pp. 346 y 360.

c) Conclusión de los trabajos de la comisión

Al igual que en otros ordenamientos, las actividades de las comisiones de investigación terminan con la presentación de un informe, en el que se exponen los resultados obtenidos en la investigación.

El informe es distribuido entre todos los parlamentarios; en ocasiones, sus conclusiones son leídas por el presidente de la cámara y en otras se da solamente un anuncio de las mismas. A esta fase sigue normalmente la presentación de mociones e interpelaciones, a efecto de debatir sobre tales conclusiones. Cuando el debate es seguido por la presentación de alguna moción u orden del día, se cierra con la correspondiente votación en que se aprueba la postura mayoritaria de la cámara.

La extensión del informe depende, como ha destacado Manzella, del carácter de la encuesta: cuanto más amplio es el contenido atribuido a la comisión, tanto mayor es la necesidad de abundar en consideraciones y comentarios sobre el tema objeto de la investigación.²⁰⁵

B. Alemania

a) Creación, regulación constitucional y composición

En primer lugar es necesario señalar que las comisiones de investigación son órganos del *Bundestag* (Dieta Federal o Cámara Baja del Parlamento alemán) “con facultades soberanas que en el marco de la responsabilidad del mismo preparan las resoluciones del pleno mediante la práctica de pruebas. No representa una forma especial de tribunal”.²⁰⁶ Recordemos sobre todo esta última característica sobre la que más adelante regresaremos.

Este tipo de comisiones se encuentran reguladas en el artículo 44.1 de la Ley Fundamental de Bonn²⁰⁷ que, a la letra, establece: “El *Bundestag* tiene

²⁰⁵ Manzella, Andrea. *Il Parlamento...*, cit., p. 136.

²⁰⁶ Von Bogdandy, Armin y Forsthoff, Ulrich, *op. cit.*, p. 194.

²⁰⁷ Los antecedentes de estas comisiones los encontramos en primer lugar, en la Constitución prusiana de 1850, cuyo artículo 82 establecía: “Cada Asamblea podrá disponer comisiones para investigar sobre ciertos hechos.” Esta facultad también es reconocida por la Constitución de Weimar (1919) que en su artículo 34 consagraba el derecho del Reichstag a nombrarlas, siendo obligación hacerlo cuando lo solicitara una quinta parte de los diputados. Las comisiones eran elegidas por el pleno del Parlamento y los funcionarios que la componían asumían una *cuasi* función pública, sin ser por ello funcionarios públicos. No obstante, sus funciones se encontraban limitadas, materialmente, por la competencia constitucional del Reichstag; y de un modo general por la naturaleza de su misión, que se reducía a

el derecho y, a petición de una cuarta parte de sus miembros, el deber de nombrar una comisión de investigación que reunirá las pruebas necesarias en sesión pública. La publicidad podrá ser suprimida.”

Como podemos inferir de su regulación constitucional, la formación de este tipo de comisiones es un derecho de las minorías, tal como lo entendía Weber en 1918, cuando sostenía:

este derecho debe crearse absolutamente como derecho minoritario (digamos por ejemplo, a petición de 100 diputados) y, por supuesto, con el derecho de la minoría a representación, interrogación e informe accesorio, aunque sólo fuera para oponerse en el futuro a toda posible “política mayoritaria” parlamentaria y sus peligros conocidos.²⁰⁸

Así pues, la consagración de este tipo de comisiones, es importante en una doble vertiente; por un lado, constitucionaliza un derecho de la minoría, es decir, en favor de las facciones opositoras (al gobierno) y, por otro, un deber de la mayoría (que sustenta al gobierno) de constituir dicha comisión.

Por lo que hace a su composición, estas comisiones no cuentan con una normativa constitucional expresa, para abordar este tema tendremos que recurrir al Reglamento del *Bundestag*.

Dicho reglamento consagra en su artículo 12 la participación proporcional en el trabajo de las comisiones de todos los partidos representados en la cámara. En principio, y con carácter general, todas las comisiones han de constituirse de acuerdo con la fuerza de cada uno de los grupos parlamentarios.²⁰⁹

investigar los hechos, pues la facultad de juzgarlos correspondía al Parlamento. La actividad de estas comisiones era meramente preparatoria; sus debates públicos (al menos que las dos terceras partes de los miembros votasen por la deliberación a puerta cerrada); los tribunales administrativos y las autoridades administrativas estaban obligadas a atender sus peticiones y a suministrarles todos los medios de prueba que necesitasen, exhibiéndose, si lo exigían, sus actas y protocolos; sus actos indagatorios se regían, extensivamente, por los preceptos del procedimiento criminal. Tenían, pues, en parte, las facultades de un juez de instrucción, de órgano auxiliar meramente preparatorio y de un tribunal decisor. Sin embargo, eran órganos del Parlamento que le representaban en algunas de sus funciones. Un estudio más detenido sobre el particular puede encontrarse en Fishbach, O. G., *Derecho político general y constitucional comparado*. Barcelona-Buenos Aires. Labor, 1934, pp. 119-120.

²⁰⁸ Este comentario fue hecho por Weber en su trabajo *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschald Gesammelte Politische Schriften*, 4a. ed., 1980, pp. 351 y ss. Nosotros lo hemos extraído de *Escritos políticos*, México. 1982. t. I, p. 113.

²⁰⁹ Incluso esta misma disposición es aplicable a la Junta de Portavoces y es la regla general a seguir para el otorgamiento de las presidencias de las comisiones permanentes.

Por otro lado, el artículo 57.1 inciso 1o. establece que el *Bundestag* (entiéndase, el pleno) determinará el número de miembros de las comisiones, correspondiendo a cada una de las fracciones nombrar a los miembros (y suplentes) de acuerdo con el artículo 12 del reglamento antes citado.

Ante tan genéricas disposiciones podemos decir que el Reglamento de la Dieta Federal no establece el número de parlamentarios que deberán integrar este tipo de comisiones; la composición se complica, aún más, cuando por razón del trabajo es preferible que las investigaciones estén integradas por el menor número de miembros a fin de agilizar el trabajo encomendado. Ante esta perspectiva se plantea un problema: cómo conciliar este principio de proporcionalidad con el deber de respetar el derecho de las minorías a estar representadas en el seno de la investigación; es preciso interpretar esta normativa en concordancia con el artículo 38.1 inciso 2o. de la Ley Fundamental, del cual se deduce, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional federal, el derecho de todo diputado a una colaboración en igualdad de circunstancias durante la formación de la voluntad y la toma de decisiones del Parlamento, lo que incluye, en principio, la colaboración en las comisiones.

Generalmente, como señala Leisner, el número de componentes de la comisión de investigación se calcula de manera que al grupo parlamentario más pequeño le corresponda por lo menos un representante.²¹⁰ Asimismo, el Tribunal Constitucional Federal ha dejado claro que el derecho de colaboración en igualdad de condiciones se tiene en cuenta suficientemente mediante su derecho básico de colaborar en alguna comisión. Por tal motivo no existe el derecho de un diputado individual de pertenecer a una comisión determinada.

Así pues, como ha señalado la doctrina, aunque no existe regulación expresa en este sentido, normalmente en la práctica, estas comisiones, están integradas por once miembros, a efectos de que el esclarecimiento de los hechos “no se retrase ni se enmarañe”²¹¹ y “poder trabajar de forma eficaz y garantizar la protección de secretos”²¹² aunque, en ocasiones, el número de componentes de estas comisiones fluctúa entre doce y veinticinco miembros.²¹³

²¹⁰ Leisner, Walter, “Le commissioni d’inchiesta parlamentari e la legge fondamentale di Bonn”, *Le inchieste delle Assemblée parlamentari... cit.*, pp. 367-368.

²¹¹ Cfr. Zeh, Wolfgang, *op. cit.*, p. 51.

²¹² Von Bogdandy, Armin, y Forsthoff, Ulrich, *op. cit.*, p. 195.

²¹³ Leisner, Walter, *op. cit.*, p. 368.

Las comisiones de investigación podrán nombrar a su presidente y vicepresidente, conforme a lo que se hubiera acordado en la junta de portavoces; pero en la práctica, como ha señalado Zeh, es muy frecuente que la presidencia de la primera de las comisiones de esta índole se otorgue a la mayoría, la segunda, a la oposición; la siguiente, otra vez a la mayoría, y así sucesivamente.

Si bien este tipo de comisiones son creadas a propuesta de una cuarta parte de los diputados, en razón a su integración, la mayoría tendrá por lo menos un miembro más que la oposición. Sin embargo, esto no le concede la posibilidad de evitar la investigación por acuerdo mayoritario.²¹⁴

El derecho minoritario reconocido por la Ley Fundamental deja bien claro que las comisiones de investigación son instrumentos de lucha político-parlamentaria, como hasta ahora hemos venido sosteniendo, entre oposición y gobierno. Por esta razón —señala Zeh— la oposición consigue la mayor parte de las comisiones investigadoras en contra de la mayoría, “para demostrar que ni ella ni el gobierno que apoya tiene nada que esconder ni que temer”.

Así entendidas las comisiones de investigación, éstas cuentan con dos características importantes: son elemento imprescindible de la función de control que ejerce el *Bundestag* sobre el Ejecutivo y dotan de contenido la idea de minoría u oposición que como Schneider atinadamente lo ha apuntado: “no es sólo un subproducto inevitable del sistema parlamentario basado en la mayoría, sino un elemento irrenunciable del orden democrático”.²¹⁵

b) Objeto, duración y atribuciones

Las comisiones de investigación únicamente ejercen competencias del *Bundestag*, es decir, sólo pueden tener por objeto asuntos que sean competencia de la Federación.²¹⁶ Por razón del tema, estas comisiones no tienen que limitarse al ámbito del Estado aunque, como señala Zeh, frecuentemen-

²¹⁴ Pues, como sostiene Stein, los medios de control, tanto en la Ley Fundamental de Bonn. como en el Reglamento del *Bundestag*, se confieren como derechos de las minorías que pueden ser ejercitados aun contra la voluntad del partido en el gobierno, *op. cit.*, p. 73.

²¹⁵ Schneider, Hans Peter, *Democracia y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 166.

²¹⁶ En los *Länder* la competencia de las comisiones de investigación se extiende a la supervisión sobre los municipios. *Cfr.* Kunig, Felipe, “El control parlamentario del Ejecutivo en Alemania”, *Democracia representativa y parlamentarismo... cit.*, p. 262.

te se constituyen para esclarecer, sobre todo, sucesos, conductas reprobables o escándalos dentro del gobierno o el sistema gubernamental.²¹⁷

El objeto de la investigación deberá estar precisamente delimitado. No es concebible una investigación que tenga por objeto el seguimiento crítico de toda la actividad gubernamental. Asimismo, deberá tratarse de un asunto de interés público. Generalmente, el objeto más importante de las comisiones de investigación es la constatación de supuestos de hecho, en particular de irregularidades o abusos y, como destaca Kunig, no sólo la valoración, sino también la recomendación política.²¹⁸

Una vez determinado suficientemente el objeto de investigación, éste, y ningún otro, será el tema exclusivo sobre el que centrará la comisión su labor investigadora. Esto impide, como han señalado Von Bogdandy y Forsthoff, “que el partido del gobierno diluya la investigación”.²¹⁹

Desde el punto de vista constitucional, como hemos señalado, las investigaciones no tienen por qué limitarse sólo al ámbito de las cuestiones de Estado o de gobierno, sino que pueden centrarse igualmente en cualquier otro tipo de materias, siempre que en éstas concorra un interés general, v. g. en procesos sociales —digamos el ámbito sindical—;²²⁰ las limitaciones de estas comisiones son idénticas a las que en uso de sus competencias tiene el *Bundestag*; al ocuparse de un tema en particular, las limitaciones para investigar serán las inherentes a la competencia ejercida, v. g. es posible la creación de una comisión de investigación sobre empresas privadas; el argumento en favor de la misma sería que éstas han sido fomentadas en gran medida con dinero público.²²¹

En principio, tampoco existiría ningún problema para que la investigación versara sobre sujetos particulares.²²² El Tribunal Constitucional federal lo ha motivado en el hecho de que el texto del artículo 44, de la Ley Fundamental de Alemania, no indica limitación alguna del tema en la investigación; por este motivo, las limitaciones sólo pueden estable-

217 Zeh, Wolfgang, *op. cit.*, p. 51.

218 Kunig, Felipe, *op. cit.*, p. 263.

219 *Cfr.* Von Bogdandy, Armin, y Forsthoff, Ulrich, *op. cit.*, p. 197.

220 Kunig, Felipe, *op. cit.*, p. 262.

221 Este ejemplo lo citan Von Bogdandy, Armi y Forsthoff, Ulrich, *op. cit.*, p. 198.

222 Incluso la opinión en la doctrina en el sentido de que una investigación exclusiva de sujetos particulares es ilícita porque la función de investigación consiste exclusivamente en el control del Ejecutivo por parte del Parlamento, no ha podido imponerse hasta ahora. Studenroth, *Die Parlamentarische Untersuchung Privater Bereiche*, p. 140. citado por Von Bogdandy, Armi y Forsthoff, Ulrich, *ibidem*.

cerse con base en el contexto de su creación. Evidentemente, a pesar de estas limitaciones que a golpe de jurisprudencia ha ido marcando el Tribunal Constitucional Federal alemán, todavía resulta complicado distinguir cuándo el “interés público” convierte a una comisión de investigación que verse sobre sujetos particulares, en viable y lícita, y cuándo esto no es así. En la práctica, “depende sobre todo de la consideración de la función de la comisión de investigación por un lado y de otro, del contenido y del alcance de la protección del derecho fundamental del individuo afectado”.²²³

Las atribuciones a las comisiones de investigación en el sentido de poder practicar pruebas se encuentra reforzado por el mismo artículo 44 en su apartado 2: “A la práctica de la prueba se aplicarán análogamente las disposiciones relativas al proceso penal. Permanecerá invariable el secreto de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones.”

La Ley Fundamental establece que, al momento de la práctica de pruebas, las comisiones de investigación deberán sujetarse a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales,²²⁴ que proporcionan amplias facultades de control a estas comisiones.

Pero como se ha dejado claro en la definición con la que iniciamos este apartado, no son, a pesar de contar con este tipo de poderes, tribunales (penales) propiamente dichos. Estas facultades les conceden un amplio poder indagatorio, pero ello no implica que todas las reglas del proceso penal pueden ser aplicadas a la labor desempeñada por las comisiones, sino sólo aquellas relativas a la práctica de la prueba, ello resulta evidentemente del propio artículo 44, porque las comisiones de investigación no son tribunales dotados de independencia judicial.²²⁵

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ La referencia a las prescripciones de la Ley (*Strafprozeßordnung*) o Código de Procedimientos Penales fue introducida durante las deliberaciones de la Comisión Constituyente para añadir el derecho de tomar declaración a testigos, que la Comisión Constituyente consideraba reglamentado en el artículo 34.1 de la Constitución del Reich. *Cfr.* Sentencia del Tribunal Constitucional del 17 de julio de 1984, sobre la Comisión de Investigación del *Bundestag* sobre el caso Flick. *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 45, enero de 1985, Fundamento de Derecho C 4 inciso a) p. 119.

²²⁵ *Cfr.* Leisner, Walter, *op. cit.*, p. 370. También este autor señala que la propia Ley Fundamental establece que el secreto de las correspondencias (postales y las telecomunicaciones) permanece inalterable. Asimismo, el procedimiento de la comisión de investigación no se regula por el Código de Procedimientos, sino por el Reglamento de la Cámara; por otro lado, estas comisiones no pueden, de acuerdo con la opinión prevalente, ordenar arrestos (mayores), secuestros o persecuciones y en tales casos debe siempre pedir la intervención de los tribunales y darle seguimiento en el ámbito de su ley. Por último, el principio de actuación de oficio no es aplicable a estas comisiones, p. 371. Así también, como ha

A efecto de desarrollar cumplidamente su objetivo, las comisiones de investigación pueden, de manera análoga a un proceso penal: citar testigos, imponerles multas coercitivas, obligarlos a prestar juramento (artículos 51 y 59 del Código de Procedimientos Penales —CPP—);²²⁶ de existir negativa a hacer una declaración,²²⁷ incluso pueden ser sancionados con arresto sustitutorio de acuerdo al artículo 70.1 de dicho código. Asimismo, se les permite la realización de confiscaciones y registros domiciliarios (artículos 94.2 y 102, CPP).

También, según los artículos 54 y 96 del Código de Procedimientos Penales, pueden interrogar a personas que desempeñan funciones públicas,²²⁸ incluidos los miembros del gobierno.

Por último, es importante señalar que debido a la referencia general del artículo 44.2 de la Ley Fundamental al Código de Procedimientos Penales, se aplican las reglas que limitan la competencia, es decir, que existen, al igual que en este tipo de procedimientos, los derechos a negarse a declarar tanto para los familiares de los implicados (artículo 52, CPP) como para los testigos que se expondrían asimismo al peligro de indagación (artículo 55, CPP).

Otra de las facultades con que cuentan las comisiones de investigación es la de poder requerir cualquier tipo de información a los efectos de cumplir con la labor encomendada. Esta facultad encuentra fundamento en el citado artículo 44, inciso 3, que establece: “Los tribunales y las autoridades administrativas están obligados a prestar ayuda judicial y administrativa.”

El suministro de información, al que también son aplicables disposiciones del Código de Procedimientos Penales, requiere, sin embargo, de autorización o aprobación, que sólo debe concederse si este hecho no perjudica el bienestar de la Federación (artículo 96 de dicho código) ni

señalado Kunig, las comisiones de investigación proceden de manera semejante a los tribunales, sólo que con otras metas, las comisiones no conocen por ejemplo la figura del acusado, únicamente reciben testimonios, *op. cit.*, p. 264.

²²⁶ Las referencias al Código Penal y al Código de Procedimientos Penales (CPP) que se harán a continuación las hemos extraído de Armi Von Bogdandy y Ulrich Forsthoff, *op. cit.*, pp. 198 y ss. Así como de Kunig, Felipe, *op. cit.*, pp. 262 y ss.

²²⁷ Una declaración falsa realizada ante una comisión de investigación corresponde al delito de testimonio falso sin juramento o en caso de juramento, al delito de perjurio (artículos 153 y 154 del Código Penal).

²²⁸ A estos efectos, el funcionario que debe comparecer como testigo ante una comisión de investigación, requiere de una autorización análoga a la que precisa para declarar ante un tribunal.

dificulta considerablemente el cumplimiento de las funciones públicas (artículo 7.1 de la Ley de los Ministros Fiscales). Asimismo, es necesario constatar que los datos o informes, solicitados, son necesarios para la investigación.

Cuando el suministro de información por parte de las autoridades o de sus miembros colisiona con los derechos fundamentales de sujetos individuales, hay que proceder según el principio de proporcionalidad. Por otra parte, se prohíbe traspasar información cuya transmisión sea inadmisibles para el afectado debido a su carácter “estrictamente personal”.²²⁹

Por lo que hace a la obligación de prestar asistencia administrativa a las comisiones de investigación, hay que decir que también es válida para las autoridades de los *Länder*. Los tribunales igualmente están obligados a entregar los expedientes referentes a procesos judiciales. Así pues, es evidente que las comisiones de investigación como instrumentos del Parlamento se interrelacionan con los distintos órganos del Estado; más adelante veremos cómo es muy frecuente que en este tipo de relaciones se presenten algunos problemas.

c) Fin de la investigación

Finalmente, las comisiones de investigación concluyen sus trabajos con la presentación de sus informes ante el pleno de la cámara, se trata de una conclusión consensuada; aunque, generalmente, el informe permite a la minoría, en caso de no estar de acuerdo, fijar su postura al respecto a través de un informe individual. Dichas conclusiones carecen de cualquier forma de fuerza judicial.

Por último, se ha discutido en la doctrina alemana si el mandato de una comisión de investigación termina automáticamente con el fin normal de una legislatura, y qué sucede ante la disolución anticipada de la cámara; la opinión prevalente sostiene que si no se ha satisfecho el objeto para el que dicha comisión fue creada, la misma debe extinguirse o disolverse al término de la legislatura. La misma interpretación deberá darse en el caso de presentarse una disolución anticipada de la cámara, ya que no se ve cómo un órgano del Parlamento cuyos miembros han perdido la legitimación electoral pueden continuar funcionando; cuando incluso sus miembros no pueden seguir gozando de la inmunidad parlamentaria.²³⁰

²²⁹ Cfr. Von Bogdandy, Armi y Forsthoff, Ulrich, *op. cit.*, p. 199.

²³⁰ Cfr. Leisner, Walter, *op. cit.*, p. 369.

C. Francia

Las comisiones de investigación en Francia han sufrido considerables modificaciones; en la medida que han ido cambiando se han configurado como un eficaz instrumento de control a cargo de la Asamblea Nacional y el Senado. Una reciente ley, de julio de 1991,²³¹ ha incorporado interesantes novedades, a efecto de dotarlas de mayores facultades para cumplir de manera más adecuada las funciones que les son encomendadas.

a) Creación, objeto, regulación y composición de las comisiones de investigación creadas en la Asamblea Nacional y el Senado

Es muy frecuente que la figura de las comisiones de investigación esté, si no regulada, sí al menos establecida en los textos constitucionales más progresistas; pues bien, la Constitución francesa de 1958 rompe con esta regla, ya que no estableció precepto alguno para reconocerles esta facultad ni a la Asamblea Nacional, ni al Senado.²³²

²³¹ Ley núm. 91-698 de 20 de julio que modifica el artículo 6 de la Ordenanza núm. 58-1100. de 17 de noviembre de 1958. relativa a las comisiones de investigación y control parlamentario. *Journal officiel*. núm. 170. 23 de julio de 1991.

²³² La primera investigación que se conoce en la historia del parlamentarismo francés data de 1828. concretamente del 14 de julio. fecha en que fue nombrada una comisión para el esclarecimiento de sucesos que habían ocurrido durante el Ministerio Villèle. Tras la caída de este ministerio, el partido que sube al poder solicita el nombramiento de una investigación que se encargue de averiguar si es posible dirigir contra el Ministerio Villèle un proceso penal. El desarrollo de esta investigación, por ser la primera y no tener ningún precedente en que apoyarse, fue difícil y a la vez decisivo: en sus conclusiones estableció que había lugar a instruir al ministerio sobre la acusación de traición y de concusión (exigir impuestos o multas por un funcionario en provecho propio), pero asimismo se quiso dejar constancia de que los escasos poderes de los que gozara a lo largo de toda su investigación le habían impedido proceder a un total esclarecimiento de los hechos, siendo la instrucción judicial lo más indicado para completar este estudio que consideraba inacabado. Cfr. Gude Fernández. Ana. "Las comisiones de investigación en Francia", *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*. Valencia. núm. 8. 1994. p. 63. Bajo la monarquía francesa comienzan a aparecer las primeras comisiones de investigación. Durante la II República el Poder Legislativo no contaba con los medios ni con la autoridad suficiente para realizar una investigación de este tipo, el emperador era el que ostentaba todo el poder y el Parlamento se limitaba únicamente a aprobar aquellas leyes que le eran propuestas. Una época más propicia para este tipo de comisiones se dio durante la III y IV Repúblicas, pero como ha sostenido Armitz. durante esta época de crisis y de lucha política en el que no existe un equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, este último las utiliza como un arma de lucha política frente al gobierno. Cfr. Armitz. Robert. *Les enquêtes parlementaires d'ordre politique*, Faculté de Droit de l'Université de Paris. Librairie de Jurisprudence. 1917, pp. 8-21. A juicio de Burdeau, las comisiones parlamentarias de investigación o de control, después de haber jugado, bajo la III y la IV República, un papel frecuentemente escandaloso, no ocupaban más que un lugar muy discreto en el sistema político

La regulación para la creación de estas comisiones la encontramos en los reglamentos de ambas cámaras y sobre todo en la Ordenanza núm. 1100 de 17 de noviembre de 1958, relativa al funcionamiento de las comisiones de las asambleas parlamentarias,²³³ en la que se distinguían dos clases de comisiones, a saber: las de investigación y las de control.²³⁴ Sin embargo, aunque ambas figuras están reguladas por una misma ley, existen diferencias en sus cometidos.

El artículo 6.2 de la citada Ordenanza regulaba: “Las comisiones de investigación se constituirán para recoger elementos de información sobre hechos determinados y someter sus conclusiones a la cámara que las creó.” El siguiente inciso establecía: “Las comisiones de control examinan la gestión administrativa, financiera o técnica de los servicios públicos o empresas públicas con objeto de informar a la cámara que las creó del resultado de sus indagaciones.”

No fue, como ya hemos dicho, sino hasta 1991 cuando esta distinción fue suprimida por ley. La Ley 91-698 omite las comisiones de control, habla solamente de comisiones de investigación, aunque se sigue manteniendo la distinción entre la investigación y el control. El artículo 2 de dicha ley consagra: “Las comisiones de investigación están constituidas para recopilar elementos de información sea sobre hechos concretos, sea sobre la

francés. Preámbulo a la obra de Desandre, Jacques, *Le commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle en droit français*. La documentation. Note et Etudes Documentaires. núms. 4262-4264, 10 de febrero de 1976, p. 7. Antes del advenimiento de la V República, estas comisiones fueron juzgadas severamente. Sobre el tema puede verse Bidegaray, Christian y Emeri, Claude. “Le contrôle parlementaire. Les commissions d'enquête et de contrôle”, *Revue du Droit public et de la science politique*, París, noviembre-diciembre, 1973, pp. 1633-1721. Durante la V República y con la instauración del sistema semipresidencial, los poderes de las cámaras fueron notablemente reducidos, reforzándose así al Poder Ejecutivo, por ello es que durante este periodo el número de comisiones de este tipo es realmente escaso. “Les commissions d'enquête parlementaire sous la V République”, *Memoire D.E.S, Droit Public*, París, 1972. *Vid* en este sentido Moderne, Franck, “El control del funcionamiento del aparato administrativo en Francia”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, Guipuzkoa, núm. 3, mayo-agosto, 1982, p. 129.

233 Esta Ordenanza es modificada por la Ley núm. 807 de 19 de julio de 1977.

234 El Estatuto jurídico de ambas era el mismo, la única diferencia que existía es que a las comisiones de investigación nunca se les concedieron poderes judiciales. Es importante subrayar que a pesar del gran número de comisiones de investigación nombradas desde 1828, ningún texto legal se va a ocupar de su regulación hasta 1914, momento en que se dicta una ley a través de la cual se atribuyen poderes a estas comisiones. Para cubrir la laguna legal, hasta esta fecha se ha acudido a la costumbre. *Cfr.* Gude Fernández, Ana, *op. cit.*, p. 64.

gestión de los servicios o empresas públicas, con el fin de someter sus conclusiones a la cámara que las ha creado”.

Las comisiones de investigación hasta hoy creadas por la Asamblea Nacional, lo han sido por diversas vías: a través de una ley, orden del día, etcétera. Actualmente, según el artículo 140.1 del Reglamento de la Asamblea Nacional:²³⁵ “Para la creación [...] de una comisión de investigación o de control se requiere la votación de una propuesta de resolución presentada, enviada a la comisión permanente competente, examinada y discutida con arreglo al reglamento...”²³⁶

Instaurar una Comisión de este tipo es, ante todo, como sostiene Avril, una decisión política. Así pues, la creación de una comisión es decisión de la Asamblea o del Senado, según el caso, tras la presentación de una propuesta de resolución examinada por la comisión permanente competente, la cual deberá presentar su informe dentro del periodo ordinario de sesiones siguiente a la distribución de la propuesta (apartado 2. del artículo 140). Es necesario destacar que desde 1988, se admitió que cada presidente de grupo (parlamentario) pudiera obtener, cada año, la inscripción de una propuesta similar en el orden del día.²³⁷

Por lo que hace al Reglamento del Senado, su artículo 11 dispone:²³⁸ “Todo miembro de una u otra Asamblea tiene derecho a presentar una propuesta de resolución, que puede ser presentada individual o colectivamente”. En la mayoría de los casos, como parece más acertado, la propuesta se lleva a cabo por el conjunto de los miembros del grupo parlamentario.

Es necesario que en la propuesta de resolución se determinen con precisión los hechos sobre los que recaerá la investigación,²³⁹ así pues, a semejanza del ordenamiento alemán, quedan prohibidas las comisiones de investigación sobre un objeto de carácter general, entendiéndose siempre que la investigación debe circunscribirse a hechos determinados.

235 Cuya aplicación data de 1959.

236 “*La création d’une commission d’enquête ou de contrôle par l’Assemblée résulte du vote d’une proposition de résolution déposée, renvoyée à la Commission permanente compétente, examinée et discutée dans les conditions fixées par le présente Règlement.*”

237 Dupas, Alain, “Las comisiones en la Asamblea Nacional Francesa”, *Las comisiones parlamentarias...*, cit., p. 115.

238 Este artículo fue incorporado por reforma en 1971, ya que hasta ese momento dicho reglamento no contenía disposición alguna al respecto.

239 “*Cette proposition doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission de contrôle doit examiner la gestion.*”. Artículo 140.1 en su parte final.

Por otro lado, se ha exigido que los hechos que motiven la investigación sean de una realidad cierta y probada; sin embargo, como ha señalado la doctrina, un juicio de este tipo es muy subjetivo y de difícil apreciación.²⁴⁰ Acaso lo que se persigue con una disposición de esta naturaleza es que se precise lo más que se pueda los hechos sobre los que versará tal investigación.

En cuanto a su composición, los integrantes de estas comisiones eran elegidos, hasta hace muy poco, por escrutinio mayoritario, lo que provocaba reiteradamente que los grupos minoritarios —que son en realidad los verdaderamente interesados en las investigaciones—, no se vieran representados. Sin embargo, y aunque éste era el régimen aplicable, en la práctica la mayoría de las ocasiones se acudía al de representación proporcional. Tras la modificación de 1991, los miembros de las comisiones son designados de tal forma que se asegure la representación proporcional de los grupos políticos.²⁴¹

Por último, los reglamentos de ambas cámaras fijan el número de miembros que deberán integrar estas comisiones. En el caso de la Asamblea Nacional las investigaciones no pueden estar integradas por más de treinta miembros,²⁴² y en el caso del Senado no puede ser superior a veintiuno.²⁴³ Su mesa está compuesta de un presidente, dos vicepresidentes y dos Secretarios.

b) Duración y facultades

En cuanto a la duración de estas comisiones, el artículo 6 de la Ordenanza núm. 1100/1958 limitaba, en su párrafo quinto, a cuatro meses el periodo de la comisión de investigación o control.²⁴⁴

²⁴⁰ Un buen ejemplo de la subjetividad de esta exigencia es que a propósito de la investigación sobre los mataderos de la Villette, los mismos hechos que habían sido rechazados por el Senado para efectuar una investigación se admitieron como determinados y ciertos para constituir una comisión en la Asamblea Nacional. Cfr. Avril, Pierre, "Le commissioni d'inchiesta in Francia". *Le inchieste delle Assemblée parlamentari...*, cit., p. 315.

²⁴¹ "Les membres des commissions d'enquête sont désignés de façon à y assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques." Así lo dispone textualmente la reforma.

²⁴² Artículo 140. 3 del Reglamento de la Asamblea.

²⁴³ Artículo 11 del Reglamento del Senado.

²⁴⁴ Vale la pena dejar constancia de la crítica que en este sentido hace Guchet a esta Ordenanza, en la línea de que la misma es una muestra de que "en aquella época todo había sido conjugado para hacer difícil la constitución de estas comisiones. A este respecto conviene señalar que durante la permanencia en el poder del general De Gaulle (1958-1969), los intentos efectuados para crear una comisión no

Sin embargo, este tiempo fue considerado excesivamente breve para que la comisión pudiera llevar a cabo su labor; la doctrina y las comisiones de investigación hasta entonces constituidas, muy especialmente la de los mataderos de la Villette, no repararon en sostener que:

La dificultad más grande encontrada por nuestra comisión de investigación residió sin duda alguna, es importante señalarlo, en la brevedad de los términos que se tenían impuestos para el cumplimiento de su misión [...] El recurrir a expertos de todas las disciplinas (arquitectos, ingenieros, expertos contables...) se reveló desgraciadamente imposible, si no en derecho cuando menos de hecho, dentro de dichos términos. No podemos más que lamentar dichos apremios y denunciar con insistencia que sean remediados.²⁴⁵

Quizá lo anterior motivó que dicho plazo fuese extendido dos meses más a través de la reforma (17 de julio de 1977) a dicha Ordenanza. De esta manera, ahora las comisiones de investigación disponen de un plazo de seis meses para efectuar sus investigaciones y redactar su informe. A pesar de las buenas intenciones con que seguramente se llevó a cabo esta prórroga del periodo de trabajo de estas comisiones, creemos que éste sigue siendo insuficiente, ya que una investigación seria y rigurosa suele, con mucha frecuencia, llevar más tiempo en virtud de la complejidad que entraña la misma, asimismo es necesario tener en cuenta los términos que los expertos suelen reclamar para sus indagaciones y dictámenes.

Por lo que hace a las atribuciones de estas comisiones de investigación, destaca el hecho de que disponen de importantes medios de acción, sobre todo poderes para hacer comparecer a personas cuyo testimonio se considera útil, así como el derecho de tener acceso a la documentación.

Como señalábamos al inicio de este apartado, las comisiones de investigación en Francia han ido evolucionando notablemente, y quizá sea en el

prosperaron. Fue sólo bajo la Presidencia de Pompidou cuando la institución comenzó a funcionar". Guchet, Yves. "La información parlamentaria", *Instrumentos de Información de las Cámaras Parlamentarias...* cit., p. 218.

²⁴⁵ "...la plus grande difficulté rencontrée par notre commission d'enquête reside sans conteste, il importe de le souligner, dans le breveté des délais qui lui étaient impartis pour l'accomplissement de sa mission (...). Le recours à des experts de tutes disciplines (architectes, ingénieurs, experts-comptables...) s'est malheureusement révélé impossible, sinon en droit, du mois en fait, dans de tels délais. On ne peut que regretter de telles contraintes et demander avec instance qu'il y soit remédié". Reporte núm. 139 de M. Mignot del 22 de abril de 1971, p. 129. Cfr. Desandre, Jacques, *Les commissions...* cit., pp. 45-46.

ámbito de sus atribuciones donde se percibe más esa evolución, en un principio se les negó facultades judiciales, más tarde éstas le fueron reconocidas hasta llegar a su actual situación de compartir algunos poderes similares a la Comisión de Finanzas. Veamos cómo ha sido este *iter*.

Desde su origen, los partidarios de las comisiones de investigación venían insistiendo en la idea de otorgarles poderes judiciales a fin de dotarlas de una mayor eficacia en sus labores. Es en 1914, por virtud de la Ley de 23 de marzo, cuando se conceden poderes judiciales limitados a las comisiones de investigación. En su único artículo,²⁴⁶ esta Ley establecía:

Toda persona a la cual una comisión haya juzgado útil escuchar, estará sujeta a acudir a la citación que le será entregada por un ujier [u ordenanza] por un agente de la fuerza pública por requerimiento del presidente de la comisión. En caso de no comparecer, el testigo que no tenga una justificación legítima será castigado con multa de cien a mil francos. Él podrá en otro caso, bajo la requisición, ser objeto de un mandato [auto] de castigo expedido por el procurador de la República. La negativa a prestar juramento será castigada con pena prevista en el segundo párrafo del presente artículo. El culpable de falso testimonio será castigado con las penas previstas por el artículo 363 del Código Penal. El culpable de sobornar a un testigo será objeto de las mismas penas que se aplican al falso testimonio. Las actas de los procesos verbales [orales] en los que constan las infracciones previstas en el párrafo precedente serán transmitidos al Ministerio de Justicia para que se cumplan. El artículo 463 del Código Penal será aplicable. Las presentes disposiciones no se aplicarán a las investigaciones parlamentarias, más que en virtud de una decisión especial de la Asamblea que las haya ordenado.

De conformidad con esta breve ley, sólo cuando la Asamblea así lo decidiera podrían otorgarse estos poderes a las comisiones de investigación.

246 "Toute personne, dont une commission d'enquête parlementaire aura jugé l'audition utile, sera tenue de déférer à la citation qui lui sera délivré par un huissier ou agent de la force publique à la requête du Président de la Commission. En cas de non-comparution, le témoin défailant qui ne justifiera pas d'une excuse légitime sera puni d'une amende de cent à mille francs. Il pourra, en outre, sur la réquisition de la commission, être l'objet d'un mandat d'amener, délivré par le Procureur de la République. Le refus de prestation de serment sera puni de la peine prévue au deuxième paragraphe du présent article. Le coupable de faux témoignage sera puni des peines prévues par l'article 363 du Code pénal. Le coupable de subornation de témoin sera passible des mêmes peines que le faux témoin. Les procès-verbaux constatant les infractions prévus aux paragraphes précédents seront transmis au Garde des Sceaux pour y être donné telle suite que ce droit. L'article 463 du Code pénal sera applicable. Les présentes dispositions ne s'appliqueront aux enquête parlementaires qu'en vertu d'une décision spéciale de l'assemblée qui les aura ordonnées."

La doctrina francesa ha interpretado esta posibilidad en el sentido de que el legislador pretendía que únicamente se produjese esa usurpación de poderes (al Poder Judicial) en los casos que realmente así lo exigiesen.

Durante las II, III y IV repúblicas, las comisiones de investigación siguieron disponiendo de los mismos poderes; durante la IV República la única novedad que se produjo en relación con la investigación parlamentaria fue el establecimiento del secreto a través de una ley de 8 de diciembre de 1953.²⁴⁷

La situación cambia con la Constitución de 1958, ya que ésta nada establece sobre los poderes de tales comisiones. Su regulación, como ya hemos dicho, se encontraba en el artículo 6 de la Ordenanza núm. 1100/58, en el que si bien se distinguía entre comisiones de investigación y de control, nada se establecía sobre los medios de que disponía cada una de ellas. Como acertadamente apunta Desandre, esta omisión no resulta por casualidad sino que eso fue lo querido por el legislador, quien conservaba todavía los malos recuerdos de las comisiones constituidas en las III y IV repúblicas, en las que se produjeron serios abusos de poder por parte de estas comisiones.²⁴⁸

Las comisiones de investigación constituidas a partir de 1958, con una notable ausencia de atribuciones fueron un permanente escenario de conflictos y problemas. La necesidad de que estas comisiones contaran con determinadas atribuciones especiales, motivó que en 1977 se reformase la citada Ordenanza de 1958, a través de la Ley 77-807 de 19 de julio.²⁴⁹ Es a partir de esta Ley cuando a las comisiones de investigación se les reviste de los mismos poderes conferidos a las comisiones de finanzas.

A partir de ese momento, se hace obligatoria la comparecencia de toda persona para declarar, cuando fuese requerida para ello.²⁵⁰ Asimismo se

²⁴⁷ Desandre, Jacques. *Les commissions...*, cit., p. 93.

²⁴⁸ En el mismo sentido se expresa André Tardieu, en el siguiente comentario: "Creadas para fines políticos, conducidas por los políticos, las comisiones de investigación conllevan a la vez la posibilidad de descubrir la verdad y de enterrarla; un medio de salvar a los culpables y un medio de deshonorar a los inocentes [...] las comisiones investigadoras no desean más luz que la que pueda amenazar a sus adversarios". *Cfr. La profession parlementaire*, Paris, Flammarion, 1937, p. 342.

²⁴⁹ *Cfr. Avril, Pierre, "Le commissioni d'inchesta in Francia", Le inchieste delle Assemblee parlamentari...*, cit., p. 320.

²⁵⁰ Cuando la comisión de investigación decide la comparecencia de una persona, ésta debe cumplimentar la convocatoria que le ha sido hecha, así lo dispone la Ordenanza de 1958, reformada en 1977: "Toda persona cuya comparecencia sea considerada de utilidad por una comisión de investigación y de control, está obligada a cumplimentar la convocatoria que le ha sido remitida, si es necesario con la colaboración de un ujier o de un agente público, a instancia del presidente de la comisión". *Cfr. Guchet, Yves, op. cit.*, p. 220.

prevé una pena para el caso de negativa a prestar juramento, declarar o prestar documentos así como a comparecer. También es penado el soborno a testigos. En todos estos casos la imposición de las penas son competencia de los tribunales, pero la persecución de los delitos sólo se hará a instancia del presidente de la comisión correspondiente, cuando su informe ya hubiera sido publicado.

Al igual que las comisiones legislativas, las de investigación, pueden solicitar la comunicación de documentos diversos. En este sentido, las disposiciones que regulan a las primeras son aplicables a las segundas. Asimismo, a las comisiones de investigación se les otorga la facultad de conocer las comprobaciones y observaciones del Tribunal de Cuentas,²⁵¹ así como la potestad de solicitar a este organismo el inicio de las averiguaciones sobre algún tema. También se habilita a los ponentes de las comisiones para ejercer su misión sobre los documentos o bienes *in situ*. Por último, se establece la obligación de proporcionar los datos necesarios para el desarrollo de su labor, quedando autorizados para exigir la comunicación de todos los documentos oficiales con excepción de los que tengan carácter secreto y atañan a la defensa nacional, asuntos exteriores y la seguridad interior y exterior del Estado.²⁵²

c) Término de los trabajos de investigación

La investigación concluye, como es normal en este tipo de comisiones, con un informe que contiene la opinión mayoritaria de los miembros de la misma. En virtud a las muchas veces ignorada opinión de la minoría,²⁵³ en 1974 dos comisiones de investigación²⁵⁴ adoptaron una nueva postura haciendo figurar el punto de vista de los comisarios minoritarios en una parte especial del informe.

251 A principios de los setenta sucedió que el primer presidente del Tribunal de Cuentas supeditaba la comunicación de informes —en caso de las partidas relativas a la ejecución del presupuesto de la antigua Oficina de la Radio y Televisión francesas (ORTF)— a una autorización gubernamental. aunque la Constitución misma dispone en su artículo 47 *in fine*: “El Tribunal de Cuentas asesora al Parlamento y al gobierno en la labor de control de la ejecución de la ley de presupuestos”. Hoy, como sostiene, Guchet, un rechazo en tal sentido sería impensable. *Cfr. op. cit.*, pp. 220-221.

252 *Cfr. Gude Fernández, Ana, op. cit.*, p. 70, y Avril. Pierre. “Le commissioni d’inchiesta in Francia”. *Le inchieste delle Assemblee parlamentari...*, *cit.*, p. 320.

253 Desandre lamentaba que la opinión de la minoría no se reflejara en el informe final. Sin embargo creía positiva la costumbre por parte de los comisarios minoritarios de dar conferencias de prensa para que su postura fuese conocida; “el único inconveniente grave de estas conferencias es que lo dicho en ellas no se encuentra en los documentos oficiales”. *Les commissions...*, *cit.*, p. 69.

254 Una sobre las sociedades petroleras y otra sobre energía.

De conformidad con el artículo 43.1 del Reglamento de la Asamblea, la comisión al término de sus trabajos puede realizar o no un informe. De presentarse este último caso, por considerarlo conveniente la comisión, el mismo reglamento dispone que transcurrido el plazo de seis meses previsto por la Ordenanza núm. 58-1100, de 17 de noviembre, a la que hemos venido aludiendo, si la comisión no ha depositado su informe, el presidente de la misma remitirá al presidente de la Asamblea los documentos que obren en su poder.

En caso contrario, cuando el informe ha sido elaborado, éste deberá ser remitido por la comisión de investigación al presidente de la Asamblea Nacional.²⁵⁵ Una vez elaborado dicho informe, las comisiones se pronunciarán sobre la oportunidad de pedir su publicación, decisión que debe ser notificada, por carta, al presidente de la cámara correspondiente.²⁵⁶ La publicación de dicho informe es una decisión que adopta la cámara en la que se ha constituido la comisión de investigación.²⁵⁷

Por último, la Ordenanza núm. 1100/58 prevé que la cámara interesada puede, sólo a propuesta de su presidente o de la comisión, decidir por un *voto especial* la publicación de todo o parte del informe de una comisión de investigación.²⁵⁸

Para terminar, parece importante señalar que las conclusiones contenidas en dicho informe son discutidas en sesión pública. Esta costumbre no se regula en ningún texto legal. Sin embargo, se viene llevando a cabo en Francia desde prácticamente la aparición de esta institución.²⁵⁹ Se permite de este modo a los parlamentarios de todas las corrientes y tendencias políticas expresarse libremente y poner al Ejecutivo frente a sus responsabilidades. Desandre, un abierto defensor de este tipo de debates, sostiene que

²⁵⁵ Por su parte, el Reglamento del Senado no contiene ninguna disposición al respecto; sin embargo, la práctica suele ser la misma: el informe es remitido al presidente del Senado por el presidente de la comisión.

²⁵⁶ Desde 1958 todas las comisiones de investigación han pedido la publicación íntegra de sus informes.

²⁵⁷ Nuevamente, en este sentido, nada establece el Reglamento del Senado pero, a pesar de ello, nada impide, como sostiene Desandre, que las mismas reglas de la Asamblea Nacional sean aplicadas a las comisiones de investigación constituidas en el Senado. *Les commissions...*, cit., p. 80.

²⁵⁸ Desde 1958 hasta ahora las comisiones de investigación son las que proponen la publicación de su informe y el presidente no ha hecho uso de esta facultad.

²⁵⁹ Fue en 1966, al final del estudio de la Comisión de Control sobre la Enseñanza cuando tuvo lugar por primera vez un debate de este género. *Cfr.* Gude Fernández, Ana, *op. cit.*, pp. 73-74.

El debate público facilita el diálogo entre la mayoría y la oposición sobre el desarrollo de los trabajos de las comisiones; asimismo, disuade a la mayoría de controlar demasiado la investigación obstaculizando toda iniciativa minoritaria. El debate público, asimismo, posibilita a los parlamentarios interrogar al gobierno poco después de la publicación del informe sobre las medidas que trata de tomar para tener en cuenta sugerencias de la comisión.

Si bien los trabajos de la comisión de investigación terminan propiamente con la publicación del informe, el debate público se ha convertido en una especie de prórroga de los mismos. Este debate, en el que las preguntas de la oposición serán duras e incisivas, encontrarán su contrapartida en las rápidas respuestas que a las mismas pueda formular el gobierno una vez conocida a fondo la problemática investigada.

Por último, debemos señalar que el presidente de la Asamblea declarará inadmisibles cualquier propuesta de resolución para volver a constituir una comisión de investigación o de control con el mismo objeto que otra comisión anterior antes del transcurso del plazo de doce meses, a contar desde el final de los trabajos de ésta.

D. Portugal

La actividad de control se encuentra encomendada en la Constitución portuguesa de 1976 —en virtud del artículo 165, inciso a)—, a la Asamblea de la República,²⁶⁰ la cual vela por el cumplimiento de la Constitución y de las leyes y examina los actos del gobierno y la administración.²⁶¹ En definitiva, como sostiene Bottari, en este artículo encuentran su fundamento “una gran variedad de actos y procedimientos parlamentarios de naturaleza muy diversa que tiene como denominador común la función de control parlamentario”,²⁶² entre ellos evidentemente encontramos a las comisiones

²⁶⁰ Cabe destacar aquí el comentario de Caro Bonella, en el sentido de que la existencia de una sola cámara en Portugal es el “típico producto de experiencias revolucionarias que representa el rechazo de herencias corporativas y la tentativa de construcción unitaria de la representación en un Estado, como el portugués, que se sirve del regionalismo como forma de descentralización más administrativa que política”. “La Costituzione portoghese: note introduttive”, *Bolletino di informazionali e parlamentari*, Câmara de Diputados, Lisboa, 1981. núm. 3, p. 4.

²⁶¹ “*Compete à Assembleia da República, no exercício de funções de fiscalização: a) Vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os actos do Governo e da Administração*”.

²⁶² Bottari, Carlo, “La investigación parlamentaria en el ordenamiento constitucional portugués”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, Guipuzkoa, núm. 15, 1986, p. 189.

de investigación, a las cuales Vitorino ha señalado como instrumentos clásicos de control parlamentario.²⁶³

a) Creación y regulación

Dentro de los poderes que la Constitución portuguesa concede individualmente a los diputados, se encuentra la facultad de solicitar la creación de comisiones parlamentarias de investigación.²⁶⁴ Idéntica es la disposición que consagra este derecho en el Reglamento de la Asamblea de la República [artículo 10.1 f)]. Es necesario señalar que este aspecto sólo obedece al simple acto de solicitar su creación, no al hecho mismo de su instauración.

En todo caso, el Constituyente portugués determinó en el artículo constitucional 181, inciso 4, que:

Sin perjuicio de su constitución en términos generales, las comisiones parlamentarias de investigación se constituirán obligatoriamente siempre que así sea requerido por un quinto de los diputados en ejercicio de sus funciones, con el límite de una por diputado y por sesión legislativa.²⁶⁵

Indudablemente, el constituyente ha querido, al establecer esta disposición, hacer frente al eventual obstruccionismo de la mayoría respecto a la creación de algunas investigaciones parlamentarias; así, esta posibilidad se ve superada siempre que la constitución de una comisión sea solicitada por un quinto de los diputados. Si partimos de la base de que la Asamblea de la República puede componerse por un número máximo de 235 y un mínimo de 230 diputados,²⁶⁶ podemos afirmar que siempre que lo soliciten cuarenta siete o cuarenta y seis diputados en uno y otro caso, la comisión deberá formarse obligatoriamente. El número requerido de diputados, en ambos casos, no es muy elevado como puede apreciarse. Ello favorecerá, sin duda,

²⁶³ Vitorino, Antonio, "El control parlamentario del gobierno", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núms. 60-61, abril-septiembre, 1988, p. 366.

²⁶⁴ Con anterioridad a esta regulación, la Constitución concedía esta atribución, en exclusiva, a los grupos parlamentarios. Sin embargo, con motivo de una importante reforma, de 1982, que modificó directamente algunos de los aspectos de estas comisiones, el artículo 159 e) ha quedado como sigue: "*Constituem poderes dos Deputados: e) Requerer a constituição de comissões parlamentares de inquérito*".

²⁶⁵ 5. "*Sem prejuízo da sua constituição nos termos gerais, as comissões parlamentares de inquérito são obrigatoriamente constituídas sempre que tal seja requerido po um quinto dos Deputados em efectividade de funções, até ao limite de uma por Deputado e por sessão legislativa.*"

²⁶⁶ Artículo 151 de la Constitución de la República Portuguesa.

la creación de este tipo de comisiones. Así parece también entenderlo Vitorino, al sostener que

el estatuto de las comisiones parlamentarias de investigación, la amplitud de sus poderes y la relevancia y proyección política de que se han revestido en la práctica parlamentaria, ha hecho de este instrumento de control de la acción del gobierno un medio particularmente importante de intervención de los partidos de oposición.²⁶⁷

b) Composición, objeto y poderes

En cuanto a la composición de las comisiones de investigación, la legislación portuguesa optó por el sistema de proporcionalidad, es decir, la conformación de estas comisiones tendrá que reflejar la estructura que guardan los partidos presentes en la Asamblea de la República y, siempre en materia de composición, la Constitución portuguesa prevé que la presidencia de las comisiones se repartan entre todos los grupos parlamentarios en proporción a su número de diputados.²⁶⁸

Por lo que hace al objeto de estas comisiones, el artículo 181 en su inciso 4) deja abierto un amplio espectro de posibilidades. Así parece también entenderlo Gomes Canotilho, quien ha señalado que el objetivo de estas comisiones puede abarcar 1) *inquéritos* legislativos que se destinan a obtener información con vistas a la preparación de proyectos de ley; 2) los *inquéritos* que aseguren y mantengan la reputación y el prestigio del Parlamento; 3) los *inquéritos* tendentes a controlar abusos e irregularidades del gobierno y de la administración.²⁶⁹

A través de los primeros, la Asamblea de la República ejerce una función meramente informativa, con objeto de crear leyes más adecuadas y correctas. Mediante los segundos puede conocer de faltas graves de los diputados con el fin de mantener el prestigio de la institución representativa. Pero es en razón de las últimas por las cuales la Asamblea de la República portuguesa ejerce el verdadero control parlamentario, ya que el objeto de las mismas es la actividad del gobierno y la administración. Es justamente en

²⁶⁷ Vitorino, Antonio, *op. cit.*, p. 367.

²⁶⁸ Artículo constitucional 181.6 "As presidências das comissões são no conjunto repartidas pelos grupos parlamentares em proporção com o número dos seus Deputados."

²⁶⁹ Gomes Canotilho, José Joaquim, *Direito Constitucional*, 6a. ed., 2a. reimp., Coimbra, Livraria Almedina, 1996. p. 742.

este ámbito y con este tipo de investigaciones con los que la Asamblea puede deslindar las responsabilidades políticas que puedan derivarse de las conductas de los funcionarios públicos.

Ahora bien, según ha entendido la doctrina, de conformidad con la Constitución portuguesa, no pueden ser objeto directo de las comisiones de investigación cualquier persona u organización privada;²⁷⁰ de igual manera, la actividad de las comisiones de investigación no podrá nunca invadir las competencias propias tanto del Poder Judicial, como del Ejecutivo; y, por lo tanto, la comisión de investigación no podrá incidir en cuestiones cubiertas por el secreto del sumario, ni podrá convertirse en una comisión de control permanente de los actos del gobierno.²⁷¹

Sin duda, una de las innovaciones de mayor trascendencia, producto de la reforma de 1982, fue la constitucionalización del principio según el cual las comisiones de investigación gozan de los mismos poderes que los de la autoridad judicial.

Con esta reforma, la Constitución portuguesa acoge, como casi todos los textos constitucionales de los Estados democráticos, uno de los preceptos que dan valor y sentido a las comisiones de investigación. Con el otorgamiento de estos poderes se pretende, como en reiteradas ocasiones hemos señalado, dar eficacia a las labores de este tipo de comisiones. Como señala Bottari: los poderes de las autoridades judiciales serán utilizados, con mayor frecuencia, por estas comisiones cuando se trate de mantener la reputación y el prestigio del Parlamento, o con mayor motivo cuando la comisión tienda al control de las actuaciones y de las irregularidades realizadas por el gobierno y la administración.²⁷²

Además de que las comisiones, para el desempeño de sus funciones, pueden hacer uso de poderes similares a los de la autoridad judicial, también cuentan con medios específicos, que no están al alcance del pleno como es la *audição de terceiros*. Esta figura se encuentra mencionada en la fracción tercera del citado artículo 181, a propósito de las peticiones dirigidas a la Asamblea de la República. Mas como señala Gomes Canotilho, nada prohíbe su utilización generalizada a propósito de cualquier asunto de la competencia de las comisiones;²⁷³ a través de estas audiencias, la asamblea

²⁷⁰ Gomes Canotilho, José Joaquim, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3a. ed., Coimbra, 1993, p. 719.

²⁷¹ *Ibidem*. La misma interpretación le da Bottari. Carlo, *op. cit.*, p. 194.

²⁷² *Idem*, p. 193.

²⁷³ Gomes Canotilho, José Joaquim, *Constituição da República...*, *cit.*, p. 719.

puede tomar conocimiento de las opiniones de los interesados —ciudadanos, organizaciones de interés, técnicos, etcétera—, dando así alguna transparencia a la participación de los grupos de interés en la formación de las decisiones de la Asamblea de la República.²⁷⁴

c) Fin de los trabajos

Los trabajos de la comisión de *inquéritos* terminan con la redacción de un informe. Evidentemente, como sucede en el ordenamiento alemán, no debemos suponer que porque las comisiones de investigación poseen similares facultades a las de la autoridad judicial, el resultado de sus trabajos constituirá, de manera similar, una sentencia. El resultado práctico de la investigación parlamentaria no puede más que traducirse, de la misma manera que sucede en otros ordenamientos, como un juicio de orden político, que derivará de las conclusiones y de las recomendaciones que las comisiones consideren oportuno formular.

²⁷⁴ *Ibidem*.