

CONCLUSIONES

En las páginas anteriores, al hacer las propuestas de reforma de las comisiones de investigación en el sistema mexicano hemos adelantado algunas de las conclusiones que, ahora, con un carácter más general, trataremos de exponer de forma sistemática. Estas conclusiones no pretenden ser un resumen de la investigación realizada, sino un compendio que aglutine los elementos obtenidos del diagnóstico elaborado, valiéndonos del método deductivo. Hemos optado, pues, por presentar unas conclusiones no descriptivas, ni jurídico-dogmáticas que viniesen a ser síntesis de los resultados cognoscitivos que en el cuerpo del trabajo se contienen, sino por elaborar un tipo de conclusiones “prospectivas” o, si se quiere, de política legislativa. Con ellas pretendemos llamar la atención, con la mirada puesta en México aunque no exclusivamente, acerca de los requisitos que las comisiones de investigación deben cumplir. De esta manera expondremos la propuesta que, a nuestro juicio y una vez que se reúnan todos los elementos, conviertan a las comisiones de investigación en órganos eficaces para el ejercicio del control parlamentario.

I. En un adecuado entendimiento del control parlamentario éste aparece como un control de tipo político —en contraposición al jurídico— cuyo canon de valoración no está predeterminado, sino que es voluntario, y los agentes que lo ejercitan son eminentemente políticos; a éstos el ordenamiento les concede la facultad de examinar la acción general del gobierno. Así entendido, este control se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y su objeto es la fiscalización de la acción del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata. Sólo este entendimiento del control parlamentario permite que sea aplicable a todas las democracias parlamentarias como formas de Estado, posean éstas un gobierno presidencial o parlamentario.

VI. El objeto sobre el que recaerá la investigación podrá ser cualquier “asunto de interés público”; sin embargo, dicho objeto deberá ser acotado todo lo que sea posible, con el fin de que la comisión pueda investigar sin complejidades que desvirtúen sus trabajos. Por otro lado, las investigaciones deben encuadrarse dentro de las diferentes funciones que desarrolla el Parlamento en un Estado democrático; es decir, la facultad fiscalizadora que poseen los parlamentos no puede extenderse más allá del alcance de las competencias funcionales que le confiere la Constitución.

De la misma manera que, por virtud del principio de competencia, en un Estado federal es imposible la creación de una comisión de investigación sobre el mismo objeto, en el Parlamento nacional y en uno local necesariamente deberá delimitarse a quién pertenece la competencia (a la Federación o a un Estado miembro). Lo mismo debe suceder, creemos, en los Estados autonómicos (concretamente en España), ya que cada gobierno es responsable ante su propio Parlamento. De esta manera un Parlamento autonómico podrá investigar solamente lo que hemos llamado “asuntos de interés público en el ámbito autonómico”, y sólo cuando el objeto de una investigación afecte a dos o más comunidades autónomas, la investigación deberá residenciarse en el Parlamento nacional. En este mismo contexto, cuando ambas cámaras posean la facultad de constituir comisiones de investigación, cada una de ellas podrá investigar, pero únicamente en el ámbito de sus propias competencias, sin perjuicio de que puedan también constituirse comisiones conjuntas.

VII. En la mayor parte de los ordenamientos el tema de las facultades o poderes de estas comisiones despierta especial interés. Dos han sido los sistemas a los que hasta ahora se ha recurrido para concederles potestades: el primero radica en atribuirles los mismos poderes y las mismas limitaciones que a un juez durante la etapa de instrucción; el segundo ha consistido en concederles, por vía de ley, determinadas facultades para el desarrollo de sus investigaciones. Desde nuestro punto de vista ambos sistemas tienen sus ventajas y desventajas.

En el primero de ellos, ciertamente, se dota a estas comisiones de facultades muy amplias que coadyuvan de una manera por demás considerable a que el desarrollo de la investigación concluya exitosamente la mayor parte de las veces. Sin embargo, se corre el riesgo de desnaturalizar la esencia de estas comisiones, como órganos eminentemente políticos; resulta difícil concebir cómo puede aplicarse la misma metodología procedimental en dos sedes

radicalmente distintas, cuya finalidad en un caso es demostrar la presunta responsabilidad penal y en otro depurar responsabilidades políticas; entendemos que este sistema genera más problemas que los que pretende solucionar y el único país en el que ha funcionado, con meridiana eficacia, ha sido en Alemania.

Más acertado es distinguir escrupulosamente los fines de unos y otros órganos; ya que más tarde o más temprano, en el transcurso de la investigación, será muy probable que los tribunales y las comisiones de investigación se relacionen. Pero este otro camino (es decir, el contrario a otorgar a estas comisiones los mismos poderes que la autoridad judicial) requiere de una legislación adecuada y suficiente que no sólo contemple aspectos generales del desarrollo de la investigación, sino aspectos especiales, y aún específicos, inherentes no sólo a estos órganos parlamentarios, sino a los diversos problemas que se les presentan al momento de hacer sus pesquisas.

VIII. Desde la perspectiva de órganos de control parlamentario es necesario, más allá del genérico derecho que poseen todos los parlamentarios a requerir información, que se regule de manera específica la forma en la que las comisiones de investigación pueden acceder a determinados datos, informes o documentos clasificados bajo cualquier rubro y en este sentido es preciso que haya "límites" al poder de investigación, pero dichos "límites" nunca deben de ser infranqueables para los representantes legítimamente elegidos por el pueblo, ya que entendemos que la facultad de requerir información al gobierno constituye el núcleo esencial del derecho a investigar, constitucionalmente conferido a estas comisiones.

Una de estas fronteras la constituye, sin duda, la seguridad interior y exterior de cualquier país; en los modernos Estados resulta necesario proteger determinada información que, de hacerse del conocimiento público, pondría en grave riesgo la protección y continuidad del propio Estado; pero en este contexto es ineludible señalar que la seguridad de un Estado no puede ser argumento suficiente para negar a los parlamentarios información sobre la que sus representados quieren estar informados. Se trata en este sentido de garantizar la información, asegurando al mismo tiempo el secreto y, a nuestro juicio, ambas garantías encuentran ejemplar acogida en las comisiones de investigación; porque a través de éstas puede desarrollarse la fiscalización más adecuada en estas materias conservando mediante un número reducido de parlamentarios la continuidad del secreto. En este sentido es posible que la proporcionalidad de una comisión de este tipo se

los de su representado; y en este sentido habrá que distinguir entre entidades públicas y privadas. En relación con las primeras regirá el principio de publicidad en aras de la transparencia en el ejercicio de caudales públicos, mientras que respecto de las segundas, su trato será muy similar al de las personas físicas. En todo caso, cuando existan riesgos fundados sobre la posible vulneración de este derecho, las sesiones de la comisión deberán ser declaradas secretas por su presidente. Finalmente, conviene precisar que al requerido le asiste el derecho de asistencia letrada, es decir, el compareciente, en general, —persona física o representante de persona jurídica— podrá asistir acompañado a la audiencia de la persona o personas que él designe para asistirlo.

XI. La práctica en distintos países ha conducido a introducir en sus ordenamientos las medidas necesarias para garantizar, lo más que se pueda, la presencia de los requeridos, sean éstos funcionarios públicos o particulares, y que la información vertida por los comparecientes sea fiable y verdadera. De ahí que diversos ordenamientos contemplen la posibilidad de sancionar penalmente a quien siendo requerido por una comisión de investigación no se presente voluntariamente. De esta manera, la comparecencia ante este tipo de comisiones debe de ser entendida como una obligación que de no cumplirse acarreará consecuencias sancionadas por el mismo ordenamiento. No obstante, lo anterior resulta obvio que no toda incomparecencia será castigada, sino sólo aquellas que resulten injustificadas, ya que existiendo causas que justifiquen el no haber acudido al llamado de la comisión debe contemplarse la posibilidad de hacer una nueva citación.

Otro mecanismo que persigue el eficaz desarrollo de las audiencias durante el esclarecimiento de la investigación es el de contemplar la obligación de requerir juramento y de establecer una pena o sanción en caso de incurrir en falsedad. Resulta evidente que la virtualidad fáctica de estos órganos parlamentarios depende en gran medida de la información que sean capaces de manejar, no sólo de índole documental sino incluso de los datos que los comparecientes aporten a la investigación. Por ello es importante tener plena certeza sobre las referencias, informes y noticias que los individuos que en su día conocieron más de cerca los hechos investigados puedan proporcionar; la manera de asegurar la veracidad de las informaciones suministradas por los comparecientes encuentra correspondencia en la obligación de exigir de éstos un juramento solemne y, al mismo tiempo, el

establecimiento de una sanción determinada por negarse a prestarlo o por incurrir en falso testimonio.

XII. El trabajo de la comisión terminará con un informe o dictamen de los hechos que motivaron la investigación. Dicha memoria colectiva incluirá las conclusiones a las que hayan llegado todos los miembros de la comisión, la depuración de responsabilidades políticas y si procede, cuando haya indicios delictivos, la solicitud al pleno de la cámara para que ponga a disposición de la autoridad correspondiente dicho dictamen y se proceda a la exigencia de las responsabilidades penales o de otra índole que del mismo se deriven.

El texto del informe de las comisiones de investigación, como órganos de control parlamentario, dará cabida a todos los juicios valorativos que sobre el objeto de la investigación quieran hacer los parlamentarios que forman parte de la misma; pero al mismo tiempo podrá contener propuestas de reforma, soluciones al conflicto planteado, intervenciones del Ejecutivo en materias determinadas, todas ellas en coherencia con el plan de trabajo aprobado. Es muy posible que en este informe se manifiesten diversas posturas; todas ellas deberán ser conocidas y publicadas y de esa manera se dará voz a todas las fuerzas representadas en la comisión y no sólo a la postura mayoritaria. Es, por demás, positivo que el texto del informe y el contenido de los votos disidentes se debatan por el pleno de la cámara con el fin de que los resultados no queden estancados en el seno de la comisión sino que se conozcan lo más posible. De esta manera, el dictamen no es sólo el acopio de los acuerdos o conclusiones a los que los miembros de la comisión han llegado, sino también una oportunidad importante para que el pleno confronte ideas en torno a un asunto de interés público sobre el que los ciudadanos quieren y deben saber. No hay que olvidar que este informe contiene valoraciones de tipo político y sus efectos serán, asimismo, políticos, de ahí que las consecuencias de estas conclusiones y su incidencia en la opinión pública activarán los mecanismos de responsabilidad política difusa.

XIII. Si todas las actuaciones del Parlamento están inexorablemente vinculadas a las reglas de la publicidad, durante el transcurso de la investigación parlamentaria dicha divulgación se convierte en un factor muy importante, ya que la misma viene a garantizar el conocimiento, por parte de la sociedad, de los trabajos, las discusiones y las deliberaciones de los miembros de la comisión, es decir de los distintos grupos que integran el

arco parlamentario. Dos vertientes de ésta debemos distinguir cuando hablamos de estos órganos parlamentarios. En primer lugar, la publicidad que se refiere a las sesiones de trabajo de la comisión y que nosotros hemos denominado publicidad *en* la comisión. En relación con este tipo de divulgación debemos señalar que todas las audiencias y sesiones de trabajo deberán ser públicas, es decir, a éstas podrán asistir tanto los medios de información como cualquier persona interesada en el contenido de la sesión (público en general), al mismo tiempo los debates ahí sustentados deberán reproducirse íntegramente en el *Diario de Sesiones*. Esta amplísima regla de la publicidad sólo podrá anularse cuando: 1) la comisión lo acuerde por mayoría, 2) sea necesario preservar algún derecho constitucional, 3) el tema sobre el que verse el testimonio afecte a materias que hubieren sido declaradas secretas conforme a la ley de la materia, 4) la investigación parlamentaria tenga por objeto una cuestión sobre la que se sigan actuaciones judiciales que hayan sido declaradas secretas, mientras no se levante el secreto de dichas actuaciones.

Cuando las sesiones han sido declaradas secretas, y por tanto a éstas sólo concurren los miembros de la comisión y el compareciente, por presentarse alguna causa justificada, los parlamentarios estarán obligados a hacer prevalecer el secreto de las actuaciones; en caso contrario deberá contemplarse una sanción ejemplar que termine con las innecesarias filtraciones que desvirtúan el sentido que como garantía se concede en este caso al secreto.

La segunda vertiente de la publicidad es la que vincula a estas comisiones y sus actos con los medios de información, en este sentido estamos hablando de publicidad *de* la comisión. Resulta evidente señalar que los modernos medios de comunicación (radio, televisión, prensa, etcétera) son la mejor forma de dar a conocer las actuaciones del Parlamento y de sus comisiones a los ciudadanos; hacia ellos, sin duda, van dirigidas las actuaciones de la comisión; este tipo de publicidad encuentra en la sociedad-electora su agente final. Es muy frecuente que el objeto de investigación de estas comisiones entrañe conductas políticamente inadecuadas y por tanto provoquen una conmoción social, más de una vez auspiciada por noticias y titulares espectaculares, que mucho venden, pero poco informan. En este contexto cabe exigir, de todos estos medios de información, rigurosidad en la noticia, marginando, de esta manera, la superficialidad y el escándalo. La revalorización del Parlamento en general y de sus órganos en particular,

depende en gran medida de que sus actuaciones se reflejen por los medios de información con objetividad y apego a la verdad, sólo de esta forma el control parlamentario que se ejercita, de manera muy sensible, a través de las comisiones de investigación surtirá los efectos deseados.

XIV. La duración de una investigación parlamentaria está íntimamente relacionada con el objeto sobre el cual discurrirán las indagaciones, de ahí que los miembros de la comisión deban contar con términos amplios con el fin de que si es necesario recurrir a peritos, asesores o especialistas éstos tengan el tiempo que requieran para desarrollar su trabajo y presentar buenos resultados; de igual manera con un plazo suficiente la comisión podrá desarrollar de manera más diligente los interrogatorios a los comparecientes, sin que los mismos estén sujetos al apremio del tiempo. No somos partidarios de que el tiempo esté determinado por ley pues entendemos que lo importante en este asunto es conservar el equilibrio entre resultados óptimos y mantener el interés de los ciudadanos sobre los hechos investigados. A nuestro parecer, de nada serviría que una comisión tuviera tiempo ilimitado, si sus trabajos no son seguidos con interés por los ciudadanos y los medios de información; por el contrario, nulos serían los resultados de la investigación si por captar la atención de éstos se sacrificara la rigurosidad de las pesquisas.