

La Facultad de Investigación de las Cámaras del Congreso. Un Ensayo de Derecho Comparado.

Jorge Garabito Martínez

*Investigador del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
Prof. de Derecho Constitucional y de Derecho Parlamentario en la Facultad de Derecho*

I.- Las Comisiones de Investigación como Instrumentos de Control.

Cuando se habla de las Facultades de Investigación que tienen las Cámaras del Congreso, se piensa inmediatamente en estas facultades como parte de los controles inter-orgánicos, según la clasificación de Loewestein que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo y el Judicial.

Sin embargo, el concepto de «Facultad de Investigar» que tienen las Cámaras del Congreso va más allá del concepto de control, que en realidad es su fundamento.

El control que ejerce el Legislativo sobre los otros Poderes se basa en la célebre división de Poderes atribuida a Locke y Montesquieu y que, en el caso de los Estados Unidos, se conoce como la tesis de los *checks and balances* recogida en las primeras Constituciones de los Estados de la Unión Americana y en la propia Constitución Federal de los Estados Unidos.

La influencia de Montesquieu en la Convención de Filadelfia puede constatarse en la obra *El Federalista*, principalmente en el artículo XXVII.⁶⁶ La teoría de la división de Poderes trascendió rápidamente a través de las primeras Constituciones de los siglos XVIII y XIX, en las que se pregona el principio fundamental, tal como lo expuso Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes*, de que «...para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por disposición de las cosas, el poder frene al poder», según la célebre frase del autor francés. La Teoría del moderno Estado de Derecho se basa fundamentalmente en la

⁶⁶ Fondo de Cultura Económica. Varias ediciones.

división de Poderes y en el establecimiento de controles mutuos para mantener la estabilidad en el Estado. La forma democrática del gobierno se entendía como el control del pueblo sobre quienes ejercen el poder. Cecilia Mora Donato atribuye a Stuart Mill la frase de: «que la Nación, o al menos una parte numerosa de ella, ejerza por medio de diputados que nombre periódicamente, el poder supremo de la inspección e intervención.» En esta forma, nace el concepto del control parlamentario como control político sobre los órganos del Estado. Esta noción de control parlamentario fundamenta la idea de que el Congreso no sólo es un órgano del Estado, sino también es el asiento del pluralismo político de una sociedad democrática.

Existe una amplia controversia sobre la naturaleza del control parlamentario, ya que unos lo consideran un control jurídico, y otros sostienen que es un control político. Entre quienes sostienen que el control parlamentario es de tipo jurídico, se encuentran Joaquín García Murillo y José Ramón Montero Gibert, quienes sostienen que el control parlamentario es un tipo concreto y específico del control jurídico. También Fernando Santaolalla sostiene que la única manera de concebir el control parlamentario es reconociendo su naturaleza jurídica y no política; por otra parte, Francisco Rubio Llorente y Manuel Reyes Aragón sostienen que el control parlamentario es un control de tipo político, concepto que cada día cobra más adeptos como Enrique Linde Paniagua y Ma. Asunción García Martínez, todos ellos prestigiados autores de los foros y academias españolas.

En España, la corriente más destacada sostiene que el control parlamentario se ejerce continuamente a través de todas las actividades parlamentarias. Así, Francisco Rubio Llorente sostiene que «no hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede actualizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda actividad.» A su vez, Manuel Reyes Aragón sostiene: «no sólo en las preguntas, interpelaciones, mociones, Comisiones de Investigación, control de normas legislativas del gobierno que son los instrumentos más característicos del control, se realiza la función fiscalizadora, sino también, en el procedimiento legislativo, defensa de enmiendas y otras como en los actos de aprobación o autorización de nombramiento o elección de personas», todos ellos son actos de control.

En el concepto de control parlamentario influye decididamente la

evolución que históricamente ha sufrido el propio Parlamento. El Parlamento como representante de las clases contribuyentes, de las ciudades y de los gremios, como surgió en el tránsito del feudalismo a la Edad Media para, a través de largos siglos de pugna continua contra el monarca a quien le fue arrebatando poco a poco los elementos de su autoridad para convertirse en la temprana Edad Moderna, como parte del Estado; el Parlamento sufre así un cambio total en su naturaleza al convertirse en parte del Estado sin dejar de representar al pueblo de donde viene.

Esta evolución del Parlamento ha dificultado la posibilidad de definir los controles que ejerce y concretamente determinar a qué se llama control parlamentario. En la época actual, se llama control parlamentario al que ejerce el Parlamento sobre el Ejecutivo en los regímenes presidenciales, o al que ejerce la mayoría del Parlamento sobre el gobierno salido de sus propias filas en los sistemas parlamentarios. Igualmente, se denomina control parlamentario al que ejercen las minorías sobre el gobierno en determinados casos y situaciones.

El control parlamentario de las minorías se ejerce tanto en los sistemas presidenciales como en los parlamentarios, como veremos más adelante.

Como lo ha señalado Embid Irujo: «El fundamento del control parlamentario radica en que el control es una competencia de la mayoría parlamentaria para favorecer la estabilidad política.»⁶⁷ En este concepto de control parlamentario, el sujeto del control es el Parlamento, y su objeto la actividad del gobierno. Pero en la actualidad, este concepto ha cambiado, y hoy el control parlamentario debe tener como sujeto a la minoría y como objeto la actividad del gobierno, y la mayoría los sustenta en los países de régimen parlamentario y en aquellos otros de régimen presidencial apoyado por una mayoría en el Congreso.

También es verdad, como ha sido señalado, que reducir el control parlamentario a un derecho de oposición o de minorías es limitar el horizonte a una mera revisión alejada de la pretensión determinante de un poder sancionador. El limitar el control parlamentario a una crítica pública hace indudable que este tipo de control pertenece a la minoría. Pero si se amplía el concepto de control parlamentario a la capacidad de decisión, estamos hablando entonces del control que ejerce la mayoría del Parlamento.

Este último concepto de control que ejerce la mayoría, ha sido puesto

⁶⁷ Embid Irujo, Antonio, *El Control Parlamentario del Gobierno y el Principio de Mayoría Parlamentaria. Reflexiones*. Madrid, 1992.

en tela de juicio en los sistemas parlamentarios en que el gobierno surge del Parlamento pues, siendo así, ¿qué objeto tiene que la mayoría se controle a sí misma, puesto que mayoría parlamentaria y gobierno son exactamente el mismo equipo?

Sobre este tema, es válida la observación que hace Forsthoff en Alemania, quien afirma que: «Existe también un control del gobierno por los partidos que han formado el gobierno (o que apoyan al gobierno), pero este control se realiza bajo la forma de influencia intrapartidista y no en forma de control público.»⁶⁸ No creemos que este tipo de controles puedan llamarse parlamentarios, sino más bien es un influyentismo partidista en el que el partido actúa como grupo de presión.

Francisco Rubio y Llorente define como control parlamentario aquél que es desempeñado por todos los grupos a través de todos los procedimientos, pero el contraste de la actuación gubernamental con el criterio de la mayoría lleva necesariamente a la defensa de aquella actuación, para la que el gobierno suele bastarse a sí mismo. La gran protagonista del control parlamentario es, sin duda, la minoría, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta y, por tanto, libre.

El concepto de control parlamentario nos lleva forzosamente al de minoría parlamentaria y, como consecuencia, al concepto de oposición, aunque entre ambos existen grandes diferencias, pues el concepto de oposición es esencialmente jurídico y político, mientras que el de minoría es más amplio. La oposición, no importa su tamaño, es esencialmente un grupo que espera llegar a ser gobierno y se considera a sí mismo alternativo a la espera del voto mayoritario que lo conduzca al poder, mientras que la minoría parlamentaria no necesariamente persigue la alternancia, sino esencialmente el control parlamentario a través de una minoría poderosa e influyente. La oposición parlamentaria busca esencialmente el perfeccionamiento de la democracia como vía de acceso al poder.

De esta manera, se han venido reconociendo las funciones de la oposición institucionalizada, principalmente como la representación y defensa de los intereses de los distintos sectores de la sociedad que no se hallan representados en el Parlamento; asimismo, se señala como la principal función de la oposición minoritaria el control del gobierno, es decir, su pretensión

⁶⁸ Forsthoff, Ernest. *El Estado de la Sociedad Industrial*. Madrid, 1975.

de presionar al gobierno tratando de impedir la adopción de decisiones que considera lesivas a distintos sectores sociales y, finalmente, la oposición representa una alternativa que dentro de la continuidad del sistema permita asumir un cambio político.

Esta idea de que la oposición representa la oportunidad de un cambio en la dirección del gobierno sin necesidad de un rompimiento violento, se debe a Bolingbroke que la introdujo en 1736 en Inglaterra hablando de la dualidad oposición-gobierno, origen de la «leal oposición a Su Majestad».

Tradicionalmente se sostenía que, de las funciones que desempeña el Parlamento, la más natural e importante era la facultad legislativa. Con la evolución y el desarrollo del Estado Moderno se sostiene ahora que la función más importante que desempeña el Parlamento no es la legislativa, sino el control que ejerce y puede ejercer principalmente sobre los actos del gobierno pero también sobre la actividad del Poder Judicial.

De esta manera ya, durante el siglo XIX, la actividad fundamental del Parlamento se centraba en el control sobre la hacienda pública librando continuas e intensas batallas frente al gobierno para determinar el gasto público. La controversia que en el inicio del 2005 escenifican en México el Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo, precisamente acerca del control y determinación del gasto público, no es sino la pervivencia extrapolada en el tiempo y en el lugar de inveteradas luchas entre el Parlamento y el gobierno por el control de la hacienda pública.

Desde finales del siglo XIX, las batallas en Inglaterra y en el Continente Europeo entre el Parlamento y el gobierno se libraron en torno a la determinación del gasto público. En Inglaterra, esta oposición desapareció al cambiar el sistema de gobierno y convertir el parlamentarismo en un sistema de gobierno de gabinete en el que el gobierno es simplemente un apéndice del propio Parlamento. Así desaparece todo vestigio de discusión y oposición, puesto que el gobierno es producto del Parlamento. No obstante, continúa la permanente fiscalización y control del Parlamento sobre las políticas gubernamentales y la actuación del gobierno. En esta forma, todas las políticas gubernamentales, la política económica, la política de orden público, la política de defensa interior y exterior, así como la política de las Relaciones Exteriores, o sea, toda la actividad gubernamental se encuentra bajo la lupa fiscalizadora del Parlamento para constituir la principal actividad del Poder Legislativo.

En Inglaterra, donde es tradicional la independencia del Poder Judicial, el Parlamento fija su vista e incluye dentro del control parlamentario la política judicial. De la misma manera, el Parlamento se interna en aspectos poco llamativos pero que, a juicio del mismo, requieren su atención, como las cuestiones de defensa interior y exterior en las que ejerce un cuidadoso control.

No escapan al control del Parlamento las instituciones o corporaciones que han surgido en el Estado moderno como autónomas o independientes, y que carecen de controles externos, salvo el del Parlamento. Por último, el Parlamento extiende su fiscalización hasta las relaciones internacionales y puede controlar al gobierno en la preparación, discusión, realización y autorización de cualquier tipo de tratado o convenio internacional.

El control parlamentario sobre las relaciones exteriores es muy amplio, principalmente en los países europeos.

En conclusión, el control parlamentario se extiende sobre todas las actividades que desarrolla la administración pública, principalmente en aquellas relativas a la gestión de los recursos públicos. En resumen, el control parlamentario recae sobre la acción total del gobierno y las entidades públicas. La inmensa mayoría de escándalos por malversación de fondos públicos podría evitarse con un control más efectivo del Parlamento, que revise las políticas de adjudicación de obras, destino de recursos, gastos etc.

Señala Norberto Bobbio: «...nunca se ha subrayado bastante que el control público del poder es mucho más necesario en una época en que han aumentado enormemente los medios técnicos de que puede disponer el gobierno. Quien posee el sumo poder en una sociedad tiene la posibilidad de tener mil ojos: está en condiciones de verlo todo de todos. Ningún déspota de la antigüedad, aunque hubiera conseguido rodearse del mayor número de guardias y de espías, tuvo nunca la posibilidad de tener tantas informaciones sobre sus súbditos como las que suministra una eficiente instalación de computadoras a cualquier gobierno actual. *Sería una grave derrota de la democracia, nacida con la promesa de la transparencia del poder, que el gobierno pudiera verlo todo sin ser visto*, no hay duda que la mayor tentación del poder en todos los tiempos ha sido esconderse para poder ser lo más parecido posible a Dios, que es invisible, que todo lo ve. ¿Estamos seguros de que la democracia nacida para derrotar esa tentación ha logrado su propósito?»⁶⁹

⁶⁹ Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. FCE.

II.- Las Comisiones de Investigación en Alemania.

En Alemania, las Comisiones de Investigación son órganos del *Bundestag* (Dieta Federal o Cámara Baja del Parlamento) que tiene como función preparar las resoluciones del Pleno con autoridad para recabar toda clase de informaciones y de pruebas dentro de las actividades necesarias para el funcionamiento del Pleno de la Cámara; sin embargo, el hecho de que las Comisiones designadas recaben pruebas en algún asunto, no las equipara en forma alguna con un tribunal.

El fundamento constitucional de las Comisiones de Investigaciones en Alemania se encuentra en el Artículo 44, apartado 1 de la Constitución Federal, que a la letra dice: «...el *Bundestag* tiene 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.»

Los antecedentes de estas Comisiones se encuentran en la Constitución prusiana de 1850, cuyo Artículo 82 establecía: «...cada Asamblea podrá disponer Comisiones para investigar sobre ciertos hechos.» Esta facultad también estaba establecida en la Constitución de Weimar de 1919. En su Artículo 34 consagraba el derecho del *Reichstag* a nombrarlas, pero era obligación hacerlo cuando lo solicitara una quinta parte de los diputados. Estas Comisiones eran elegidas por el Parlamento y se encontraban limitadas materialmente por la competencia constitucional del *Reichstag*; así también como por la naturaleza de su misión que se reducía a investigar los hechos, sin la facultad de juzgarlos, lo que era competencia del Parlamento. Por lo tanto, las actividades de las Comisiones eran meramente preparatorias para los debates públicos, a no ser que las dos terceras partes de los miembros del Parlamento votasen porque la discusión no fuera pública. Todas las autoridades administrativas, incluyendo los tribunales administrativos, estaban obligados a suministrar a las Comisiones de Investigación toda la información que requerían, exhibiendo, si la Comisión lo exigía, sus actas y sus protocolos, pues el procedimiento indagatorio se regía extensivamente por las reglas del procedimiento penal. A pesar de todas estas facultades, las Comisiones de Investigación sólo eran órganos del Parlamento que le auxiliaban en funciones concretas.

Como puede verse por la redacción en el precepto constitucional

citado, las Comisiones de Investigación son un derecho de las minorías. La doctora Mora Donato, en su obra *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación*,⁷⁰ alude a Max Weber, que sostuvo que el derecho de crear Comisiones de Investigación pertenecía a las minorías: «...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.⁷¹

El precepto constitucional citado tiene una doble vertiente. Por un lado, constitucionaliza el derecho de las minorías, o grupos opositores al gobierno para que se constituyan las Comisiones de Investigación y, por otro lado, establece la obligación de la mayoría de constituir estas Comisiones. Es decir, la Constitución alemana, como sus antecedentes citados, establecen el derecho que tienen las minorías opositoras de que se constituyan las Comisiones de Investigación que ellas soliciten. Las Comisiones de Investigación tienen pues, un sustento constitucional, pero la normatividad de su funcionamiento se establece en el Reglamento del *Bundestag*. Este Reglamento establece que los partidos representados en la Cámara tienen derecho de participar, todos, en la constitución de estas Comisiones de Investigación de acuerdo con la importancia o fuerza numérica de cada uno de los Grupos Parlamentarios.

Un aspecto importante de esta reglamentación estriba en que es el *Bundestag* el que determina el número de miembros que deben integrar una Comisión, pero corresponde a los Grupos Parlamentarios la designación de los miembros que van a integrar dichas Comisiones. Existe la costumbre, como norma, que en cada Comisión investigadora figuren miembros de todos los Grupos Parlamentarios y de que al Grupo de menor importancia numérica debe corresponderle al menos un miembro para cada Comisión que se integre.

Es importante saber que el Tribunal Constitucional Federal ha establecido que el derecho que tienen los diputados de colaborar en igualdad de condiciones se satisface suficientemente mediante el reconocimiento a un derecho básico de colaborar al menos en alguna Comisión. En consecuencia, no existe un derecho concreto para pertenecer a una Comisión determinada.

Normalmente en el *Bundestag* las Comisiones se integran por once miembros que se consideran suficientes para que el trabajo no se retrase ni

⁷⁰ UNAM, 1998.

⁷¹ *Escritos políticos. México, 1982.*

se enrede en discusiones farragosas, sino que puedan trabajar eficazmente y garantizar la discreción de las discusiones y la fluidez de los trabajos. Normalmente, cuando una Comisión requiere de un mayor número de miembros, estos no pasan de veinticinco diputados.

Las Comisiones de Investigación acostumbran nombrar un Presidente y Vicepresidente conforme lo hayan acordado en la Junta de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, pero es muy frecuente que la Presidencia se otorgue a la mayoría y la Vicepresidencia a la oposición, distribuyendo los cargos alternativamente entre la mayoría y la oposición.

A pesar de que las Comisiones de Investigación son creadas mediante proposición de una cuarta parte de los diputados, y que el derecho de proponerlas está reconocido a las minorías, y la obligación de aprobarlas e integrarlas es de la mayoría, este derecho minoritario reconocido por la Constitución alemana deja bien claro que las Comisiones de Investigación son instrumentos de lucha político parlamentaria entre la oposición y el gobierno. La oposición consigue, en contra de la mayoría, la integración de la mayor parte de las Comisiones de Investigación. Por su parte, la mayoría aprueba estas Comisiones para demostrar que nada tiene que esconder ni que temer.

En consecuencia, las Comisiones de Investigación son un elemento indispensable en las funciones de control que ejerce el *Bundestag* sobre el Ejecutivo y demuestran no sólo las ventajas del sistema parlamentario basado en la mayoría, sino su naturaleza democrática. Las Comisiones de Investigación sólo ejercen las competencias del *Bundestag*, es decir, sólo pueden conocer de los asuntos que sean competencia de la Federación, a diferencia de las Comisiones de Investigación de los Lander cuya competencia es local y pueden supervisar a los Municipios, las Comisiones de Investigación del *Bundestag* sólo conocen de problemas federales.

Por razón natural, con mucha frecuencia las Comisiones de Investigación se constituyen para precisar responsabilidades y esclarecer acontecimientos y conductas reprobables dentro del gobierno federal o del sistema gubernamental.

Las Comisiones de Investigación deben tener un objeto concreto precisamente delimitado. No se autorizan Comisiones de Investigación que hagan un seguimiento crítico de la actividad gubernamental y, por supuesto,

deben tratarse de asuntos de interés público. Sus conclusiones no sólo hacen una valoración de la investigación, sino que concluyen con recomendaciones políticas.

Al crearse una Comisión de Investigación debe quedar suficientemente determinado su objeto sin desviarse hacia otros motivos y debe centrar su labor investigadora en el tema señalado.

La Constitución alemana autoriza que las Comisiones de Investigación pueden crearse no sólo limitadas al ámbito de las cuestiones de Estado o de gobierno, sino que pueden centrarse en cualquier tipo de materias, siempre que sean de interés general. Así, se pueden crear Comisiones de Investigación referentes a las empresas públicas o privadas, lo mismo que las relativas a algún o algunos sindicatos u otros grupos que realicen actividades con dinero público o en cuyas actividades exista un interés de parte de la sociedad para conocer su desarrollo.

Un aspecto sumamente importante de las Comisiones de Investigación en Alemania es que tienen el poder de practicar pruebas con fundamento en el Artículo 44 de la Constitución, apartado 2, que mencionamos al principio. Las pruebas que practiquen las Comisiones de Investigación se realizarán conforme a las reglas del proceso penal y se mantendrá la observancia sobre el secreto de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones, pues las actividades de estas Comisiones quedarán sujetas a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales que autoriza un amplio control sobre las mismas.

Dentro de las facultades que les están reconocidas, y dentro de los parámetros que el Código de Procedimientos Penales les fija, las Comisiones de Investigación pueden citar testigos, ejercer coerción sobre ellos, imponerles multas, obligarlos a prestar juramento y hacer declaraciones, e incluso pueden sancionarlos con arresto. Sus facultades son tan amplias que pueden interrogar a personas que desempeñen funciones públicas, incluyendo los miembros del gobierno.

Los funcionarios que deben comparecer como testigos ante una Comisión requieren autorizaciones análogas a las que se precisan para declarar ante un tribunal.

«Finalmente -dice la Dra. Mora-Donatto-, 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 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 puedan continuar funcionando, cuando incluso sus miembros no pueden seguir gozando la inmunidad parlamentaria.»

III.- Estados Unidos.

Bernard Schwartz, eminente constitucionalista americano, nos comenta en su obra *Los Poderes del Gobierno*:⁷² «Poder de Investigación del Congreso. Pocos aspectos de la autoridad del Congreso han recibido más atención pública en años recientes que el poder de investigación. A veces en verdad, parece que el principal papel del Congreso ha llegado a ser el que William Pitt, el Viejo, llamó alguna vez el de gran inquisidor de la Nación. Desde la segunda guerra mundial por lo menos, muy a menudo ha parecido que el miembro del Congreso en su calidad inquisitiva deja en la sombra al miembro del Congreso en su calidad de legislador.»

Difícilmente puede negarse en estas fechas que el poder de investigación es un auxiliar esencial de la función legislativa. El debido ejercicio de esa función presupone la existencia de un juicio informado por parte de los miembros de la Asamblea Legislativa. «Un Congreso informado –ha declarado Harry S. Truman– es un Congreso prudente; un Congreso no informado seguramente perderá una gran parte del respeto y la confianza del pueblo.» Es por medio del uso del poder de investigación que el Congreso obtiene la información necesaria que lo faculta debidamente para el ejercicio de sus funciones actuales. No es en verdad exagerado decir que, en las condiciones actuales, los Comités investigadores han llegado a ser, en gran parte, los ojos y oídos del Poder Legislativo. «Sin el poder

⁷² UNAM, 1966.

de investigar... –como lo ha señalado el Presidente de la Suprema Corte, Warren- ...el Congreso se vería gravemente obstaculizado en sus esfuerzos por ejercer sus funciones constitucionales prudente y eficazmente.

«Sin embargo, por importante que pueda ser el poder investigador legislativo, no está autorizado en ninguna parte de la Constitución. Según las palabras de la Suprema Corte en una causa destacada: ‘No hay ninguna disposición que otorgue expresamente a una u otra Cámara el poder de hacer investigaciones y de exigir testimonios, a fin de que pueda ejercer su función legislativa prudente y eficazmente. Así es que se suscita la cuestión de si este poder es de tal manera incidental en la función legislativa, que esté implícito.’

«Desde la fundación de la República, el Congreso ha procedido con la idea de que poseía autoridad investigadora como un incidente necesario de los poderes que expresamente se le delegaron. Ese poder fue afirmado primeramente en 1792, cuando la Cámara de Representantes nombró un Comité selecto para investigar el desastre del General St. Clair y su ejército en su expedición contra los indios. Desde su investigación en el caso St. Clair hasta nuestros propios días, el poder inquisitivo se ha ejercido con frecuencia siempre creciente. ‘El poder de investigar –nos informa la Suprema Corte- ha sido empleado por el Congreso en toda nuestra historia, en toda la gama de los intereses nacionales con respecto a los cuales el Congreso podría legislar o decidir, después de debida investigación, no legislar.’

«Aunque desde el principio el propio Congreso ha actuado así, con la suposición de que su poder de investigar era un poder implícito ‘necesario y apropiado’, no fue sino hasta *MacGrain vs. Daugherty* en 1927 que la base constitucional del poder de investigación del Congreso se expuso específicamente por la Suprema Corte. La causa *McGrain* surgió de una investigación senatorial de los departamentos ejecutivos implicados en los escándalos por cohecho conocidos por Teapot Dome. El comité investigador había expedido una citación para el hermano del Procurador General. Cuando rehusó obedecer, el Senado ordenó que se le hiciera comparecer ante él. Antes de que eso pudiera hacerse, el recalcitrante testigo obtuvo un decreto de *habeas corpus* de un Tribunal Federal de Distrito, fundándose en que el Senado, al hacer la investigación, se había excedido en sus facultades.

«Al revocar la decisión del tribunal inferior, la Suprema Corte emitió un voto que sustenta ampliamente el poder de investigación del Congreso:

‘Somos de opinión que el poder de inquirir –con el procedimiento para aplicarlo compulsivamente– es un auxiliar esencial y apropiado de la función legislativa... Un cuerpo legislativo no puede legislar sabia o eficazmente sin información respecto de las condiciones que la legislación intenta afectar o cambiar; y cuando el cuerpo legislativo no posee por sí mismo la necesaria información –lo cual sucede no pocas veces– debe recurrirse a otros que efectivamente la posean ... así es que hay amplia base para pensar, como pensamos, que las disposiciones constitucionales que confían la función legislativa a las dos Cámaras, han tenido como objeto incluir esta atribución a fin de que la función pueda ser ejercida eficazmente.

«En *McGrain vs. Daugherty* definitivamente se sostiene el poder de una u otra Cámara de la legislatura, según las palabras del alto tribunal ‘para que, por medio de sus propios procedimientos, pueda compeler a un particular a que comparezca ante ella o ante uno de sus Comités y rinda para él testimonio necesario que le permita ejercer eficazmente una función legislativa que le corresponda de acuerdo con la Constitución.’»

Schwartz continúa explicando de qué medios se puede valer el Congreso para hacer efectivo en la práctica el poder de investigación, es decir, cuáles son las sanciones que están al alcance del Congreso.

«La experiencia –dijo el magistrado Van Devanter en el dictamen *McGrain*–, ha enseñado que las meras solicitudes de [...] información, a menudo de nada sirven, y también que la información que se proporciona espontáneamente no siempre es exacta ni completa; así es que son esenciales algunos medios de apremio para obtener lo que se necesita.» El poder de investigación, si está privado de la sanción de los procedimientos de apremio, no es más que un poder truncado.

«La sanción básica que respalda el poder de investigación del Congreso es el poder contra el desacato. Cualquiera de las Cámaras puede considerar como una rebeldía el hecho de que una persona deje de someterse a su autoridad.»

A continuación, Schwartz menciona diversos casos en que la Suprema Corte confirma el poder de cualquiera de las Cámaras del Congreso para imponer sanciones contra el desacato y la contumacia contra la negativa a comparecer o a contestar las preguntas que se le formulen. El testigo debe entregar los documentos y las pruebas que se le requieran. En repetidas

ocasiones, el Congreso llegó a imponer sanciones de privación de la libertad por desacato. En la causa *Anderson vs Dunn* la Corte «decidió explícitamente que del poder de legislar otorgado al Congreso por la Constitución, debía inferirse como implícito el derecho del Congreso a la propia conservación: es decir, a enfrentarse, por medio del poder contra el desacato a las obstrucciones directas opuestas a sus deberes legislativos.»

En años recientes –explica Schwartz–, el Congreso ha abandonado prácticamente su costumbre de utilizar la sanción coercitiva en los procedimientos del desacato en la respectiva Cámara. En lugar de ello, ha invocado la ayuda de los tribunales para protegerse contra la conducta contumaz. Ha llegado a constituir costumbre que se remitan las causas por «desacato contra el Congreso» al Departamento de Justicia para su persecución penal.

Es obvio que el derecho norteamericano tiene como origen las normas del derecho inglés. Pero también es evidente que el derecho norteamericano ha evolucionado en forma distinta y se ha alejado del derecho inglés en muchos aspectos.

Por ejemplo: «que los Comunes son, según las palabras de Lord Coke, los inquisidores generales del Reino, lo admito por completo... –declaró un Juez inglés en una causa importante–, ‘nuevamente’ me gustaría decir que pueden inquirir todo lo que les incumbe conocer respecto del bienestar público; y también a ellos, creo, se les confía la determinación de lo que queda comprendido dentro de esa categoría.» Schwartz explica que queda establecido en la ley inglesa que una orden de prisión de la Cámara de los Comunes no está sujeta al examen de ningún tribunal.

Al quedar la *lex parlamenti* excluida de la *lex t rrea*, o ley de la Nación, se ha excluido la revisión judicial del ejercicio de la autoridad legislativa contra el desacato. Desde el siglo XVII, el Tribunal Superior de la Gran Bretaña ha sostenido la pretensión del Parlamento de que ningún Tribunal tenía jurisdicción para conocer de esos asuntos.

Por lo que atañe a los Estados Unidos, en la causa de *Kilbourn vs Thomson* de 1881, se sostuvo que el poder de la Cámara de Representantes contra el desacato era similar en este respecto al que tenía la Cámara de los Comunes.

La Suprema Corte rehusó seguir esta opinión. De acuerdo con el alto Tribunal; «los poderes y privilegios de la Cámara de los Comunes en Inglaterra,

en materia de castigo por desobediencia, descansan sobre principios que no tienen ninguna aplicación a otros cuerpos legislativos, y ciertamente no son aplicables en forma alguna a la Cámara de Representantes de los Estados Unidos.»

El Presidente de la Suprema Corte, Warren dijo: «...a diferencia de la costumbre inglesa, desde el mismo principio, el uso de la legislatura del poder contra el desacato, se consideró sujeto a revisión judicial.»

En conclusión, en relación con el poder de investigación en los Estados Unidos, las Comisiones de Investigación pueden constituirse para investigar cualquier asunto que tenga un interés público, pero en materia de desacato a sus resoluciones, las providencias y medidas que tome la Comisión Investigadora quedan sujetas a la revisión judicial.

IV.- Argentina.

La Investigación Congressional en el Derecho Constitucional Argentino.

El Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos está conformado por un grupo de profesores universitarios preocupados por la investigación de temas relativos al orden político institucional de su país.

En 1986, el Instituto publicó un volumen titulado: *Atribuciones del Congreso Argentino* en el que el profesor de Derecho Constitucional, Felipe Seisdedos, colabora con un valioso trabajo sobre «La Investigación Congressional; las Comisiones Investigadoras», en el que, cargando el acento sobre el control que el Congreso debe ejercer, concluye en la doctrina norteamericana de las facultades implícitas del Congreso para investigar.

Al referirse a la función de control como fundamento de la facultad de investigación, dice: «En el principio de legalidad, su lógica consecuencia, una Constitución escrita y rígida y en la responsabilidad de los dominantes legales encuentra su primera explicación la facultad del Congreso de designar Comisiones investigadoras.

«Dice bien Bidart Campos: 'El plexo de ideas políticas que lo anima –al constitucionalismo liberal– presupone una subordinación o sumisión del Estado al derecho, al orden jurídico objetivo, a la ley, con la consiguiente sujeción de los gobernantes al derecho, y la emergente responsabilidad por las violaciones

al mismo.⁷³ Quedamos entonces –continúa Seisdedos– en que la Constitución nacional obliga a los gobernados, pero, del mismo modo, a los gobernantes.

«Si la ley suprema se impone también a los detentadores del poder, estos deben responder por sus trasgresiones. Tal, por lo menos, es lo que manda la forma republicana de gobierno.

«No es posible la sumisión de los gobernantes al orden jurídico, y su consiguiente responsabilidad, si, a su vez, no se dispone de métodos de control adecuados. En esta temática se ubica la facultad investigativa del Congreso; dentro de esta línea argumental, enseña Vanosi⁷⁴ que ‘es el control el que hace posible la responsabilidad; y en esa relación es la investigación la que está al servicio del control, como medio conducente a la averiguación de la verdad.’

«La tendencia es la siguiente –continúa Seisdedos–: el poder del Estado se potencia y expande; el acrecentamiento favorece al órgano Ejecutivo; y, a su turno, se debilita el rol institucional del Parlamento. Si no para revertir, al menos para paliar dicha situación, para recuperar el equilibrio del sistema se ha propuesto aumentar el control. La ecuación: a mayor poder, mayores controles.

«Las Comisiones Investigadoras tienen acá un papel que jugar. En efecto, correctamente apunta Pedro J. Frías que ‘el control devuelve indirectamente el poder, cuando está unido a la posibilidad de modificar el sistema y corregir la ejecución defectuosa’, y que ‘la investigación parlamentaria es el medio más idóneo para el ejercicio de esta función de fiscalización’.»

La conclusión llega idénticos resultados: el poder de investigación es una facultad implícita a la función legislativa y se funda igualmente en el control que el Congreso realiza dentro de la división de poderes establecida por la Constitución.

V.- México.

Las facultades de investigación del Congreso mexicano tienen una historia azarosa.

Cierto es que en la Constitución de 1857, que originariamente eliminó a la Cámara de Senadores, fundada principalmente en la consideración de que el Senado era una institución nefasta para México, sin distinguir entre lo que es el Senado en un sistema republicano de tipo federal como en la

⁷³ Bidart Campos, Germán J. *Los Derechos del Hombre*, Ediar Buenos Aires, 1973.

⁷⁴ Vanosi, Jorge R. *La Responsabilidad de los Gobernantes en el Estado de Derecho*.

Constitución de 1824, y lo que fue el Senado en los regímenes centrales en los que el Senado ejerció un papel nefasto para la historia de México.

Suprimido el Senado en un sistema federal, el Congreso constituido exclusivamente por la Cámara de Diputados derivó rápidamente hacia un sistema de gobierno congresional en que se sometía al Ejecutivo a acatar la voluntad del Congreso unicameral, debilitando a tal modo las facultades del Ejecutivo que orilló a Comonfort a pretender derogar la Constitución, iniciando la ascensión de Juárez a la Presidencia de la República seguida de la guerra de tres años, la intervención francesa y el Imperio de Maximiliano.

Liquidada esta situación en 1867 con el triunfo de las armas republicanas, el gobierno de Juárez quiso reformar la Constitución para reestablecer el Senado y el sistema federal, lo que se logró después de la muerte de don Benito Juárez. Aún reformada la Constitución con el restablecimiento del Senado, el Ejecutivo seguía en situación desequilibrada frente al Poder del Legislativo.

Después del triunfo de la Revolución constitucionalista, don Venustiano Carranza, en su mensaje al Congreso de Querétaro, fue muy explícito en su desprecio y desconfianza hacia el Poder Legislativo.

Los siguientes renglones de la exposición de motivos del señor Carranza al Congreso de Querétaro demuestran lo antes dicho: «La división de las ramas del Poder público obedece, según antes lo expresé, a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la Nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto, no sólo hay la necesidad imprescindible de cercarles a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí; de manera que el uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aún llegar hasta alterar el orden y la paz de la República.

«El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos.

«Encaminados a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que,

la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurasen siempre tener diputados serviles, a quienes manejaban como autómatas.

«El Poder Legislativo tiene, incuestionablemente, el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél; pero cuando la investigación no debe ser meramente informativa, para juzgar de la necesidad o improcedencia de una medida legislativa, sino que afecta a un carácter claramente judicial, la reforma tanto a las Cámaras como al mismo Poder Ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que comisione a uno o algunos de sus miembros, o a un Magistrado de Circuito o a un Juez de Distrito, o a una Comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirle las autoridades inferiores.» ⁷⁵

Este desapego crítico de don Venustiano hacia el Poder Legislativo se traduce inmediatamente en los textos constitucionales sometidos a la consideración del Congreso Constituyente y que reflejan el criterio del Primer Jefe.

En cuanto a las necesidades de información que lógicamente debe tener cualquier Congreso para legislar o para no legislar, el Artículo 93 del texto original de la Constitución de 1917 dice: «...los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.»

A juicio de don Venustiano bastaban estos dos recursos para que los diputados tuvieran los informes necesarios para sus labores; es decir, el Primer Jefe no consideraba que los diputados requerían de mayor información pues, como dice en su exposición de motivos, para la capacidad de los diputados lo concedido en el Artículo 93 es más que suficiente.

Otro aspecto muy importante en relación con el mismo tema: las

⁷⁵ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*. Pág. 267.

necesidades de información que naturalmente deben tener las Cámaras, es el Artículo 97 que se refiere a las facultades de la Suprema Corte de Justicia y que en su tercer párrafo decía textualmente: «...podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Circuito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la Ley Federal.»

Quiero hacer hincapié en lo relativo a: «alguna de las Cámaras de la Unión», es decir, las Cámaras del Congreso no tienen facultades para investigar directamente alguno de los graves hechos que menciona el párrafo anterior; si quieren tener conocimiento de las violaciones al voto público o de algún otro hecho trascendente para la vida nacional, tienen que hacerlo a través de la Suprema Corte de Justicia, porque en el texto de 1917 las Cámaras del Congreso carecían de la facultad de integrar Comisiones de Investigación.

Esto se tradujo en la incapacidad del Congreso para averiguar hechos muy graves como los acontecidos a mediados del siglo XX y conocidos como «la matanza de León», en los que la población de León, Guanajuato fue masacrada y la Corte, que era competente para hacer la investigación de los hechos se negó a realizarla, porque la consideró de poca importancia.

Por otra parte, las Cámaras del Congreso no sólo carecían de facultades para realizar la investigación, sino del interés político necesario, porque el esclarecimiento de estos crímenes involucraría al Ejército y al Gobierno Federal.

No fue sino hasta el 31 de enero de 1974 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al Artículo 93 constitucional, por adición de un segundo párrafo que faculta a las Cámaras del Congreso para citar a los Secretarios de Estado y se incluyó al Procurador General de la República, a los jefes de departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las

empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

En 1977 se reformó nuevamente el Artículo 93 de la Constitución para adicionar un tercer párrafo en los siguientes términos: «...las Cámaras, a pedido de una tercera parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar Comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.»

Esta reforma fue muy discutida en la Cámara de Diputados, pues la oposición, si bien aceptó el hecho de que los diputados pudieran constituir Comisiones de Investigación, la propuesta de que fuera la tercera parte de los diputados o la mitad de los senadores los que solicitaran la constitución de una Comisión de este tipo correspondiendo a las Cámaras en Pleno decidir sobre su instauración, se consideraba absurda. La Dra. Mora-Donatto, en su libro *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Políticos*, dice en la página 233: «...el legislador Jorge Garabito señaló con acierto que el Reglamento del Congreso exigía para la creación de una Comisión que ésta fuese solicitada por la Gran Comisión, o incluso, por un legislador. En este entendido propuso que se modificara el texto de la iniciativa, de manera que bastara con que un legislador propusiera la creación de una Comisión investigadora y que su solicitud fuera aceptada, por lo menos por la tercera parte de la Cámara de Diputados o la mitad de la Cámara de Senadores.

«La propuesta presentada por el Dip. Jorge Garabito fue modificada por la Cámara reduciendo la integración de las Comisiones de Investigación a la solicitud del 25% de los miembros de la Cámara.»

La adición de este tercer párrafo al Artículo 93 que el Ejecutivo presentó como un gran avance democrático, pues favorecía expresamente a las minorías de la oposición, era simplemente una manera de convertir a los diputados en auxiliares del Presidente, pues hecha la investigación, los diputados deberían entregar sus resultados al Presidente y no tenían facultad de publicarlos, es decir, el Presidente establecía a través de una Comisión de diputados una ampliación a su contraloría interna en relación con el sector paraestatal.

Conclusiones.

PRIMERA.- Las Cámaras del Congreso tienen la facultad implícita para investigar cualquier acontecimiento, asunto o tema, a fin de adquirir los conocimientos necesarios para decidir si legisla o no legisla sobre cualquier aspecto que tenga un interés público para el país.

SEGUNDA.- Esta facultad implícita, inherente a las funciones del Congreso, debe establecerse en la Constitución, en el Artículo 73 concretamente, en los términos señalados por la Constitución alemana arriba mencionada: «...cada Cámara tiene la facultad, y si lo solicita una minoría determinada, la obligación de constituir Comisiones de Investigación que trabajarán públicamente y darán a conocer sus resultados sin restricción alguna.

TERCERA.- De cualquier manera, se debe reconocer que la facultad de integrar Comisiones de Investigación es un derecho de las minorías calificadas, que no siempre son un instrumento de control del Legislativo, sino también son un instrumento de formación crítica para decidir si se legisla o no se legisla.