



Cuestiones Constitucionales

ISSN: 1405-9193

rmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México  
México

Abreu Sacramento, José Pablo  
El control parlamentario a través de las comisiones de investigación  
Cuestiones Constitucionales, núm. 18, enero-junio, 2008, pp. 3-38  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88501801>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## EL CONTROL PARLAMENTARIO A TRAVÉS DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

José Pablo ABREU SACRAMENTO\*

**RESUMEN:** El presente artículo aborda al control parlamentario como uno de los controles políticos que realiza el Parlamento o Poder Legislativo, específicamente a una de sus modalidades, la que realiza a través de las comisiones de investigación. Estos órganos parlamentarios han sido poco estudiados en el derecho mexicano, tal vez debido a su escueto desarrollo legislativo, o quizá por la poca relevancia que presentaron tras su incorporación en la Constitución mexicana en 1977. Lo cierto es que en los últimos años, y tras la consolidación del mapa político con tres principales fuerzas en el Congreso, las comisiones de investigación han adquirido mayor relevancia en la escena institucional del país, haciendo imprescindible un estudio profundo de las virtudes y las problemáticas que implican —debates que han girado alrededor de temas como la división de poderes, los derechos de las minorías y la garantía de los derechos fundamentales— para asimilar las experiencias extranjeras, adoptar sus aciertos y evitar caer en inexactitudes que desnaturalicen la finalidad de estos órganos: el control parlamentario.

**Palabras clave:** comisiones de investigación, control parlamentario, minorías y oposición parlamentarias, poderes especiales, responsabilidad difusa.

**ABSTRACT:** *This collaboration tackles parliamentary control as one of the political controls held by legislative powers, specifically addressing one of its modalities, which is realized through select committees or committees of enquiry. These parliamentary committees have not been studied extensively within Mexican law, perhaps due to their limited legislative development, or perhaps their apparent lack of importance following their incorporation into the Mexican Constitution in 1977. The reality is that in recent years, with the consolidation of the political map containing three principal political forces in the Mexican Congress, these committees have acquired much more relevance within the institutional bodies of the nation, making a thorough and complete study of their values and problems indispensable. It is crucial to analyze controversies regarding the division of power, as well as political minorities and human rights guarantees, and to follow the examples made by other nations, incorporating the positive aspects of their system into our own, while avoiding the lack of accuracy that can denature their primary goal: parliamentary control.*

**Descriptors:** *investigation commissions, parliamentary control, parliamentary minorities and opposition, special powers, diffuse responsibility.*

\* Licenciado en derecho por la Universidad Marista de Mérida, Yucatán.

Es común relacionar a los controles políticos con el órgano legislativo, bajo el entendimiento de que los controles políticos son institucionalizados y con fundamentos jurídicos, pero que poseen un carácter subjetivo, voluntario y parcial, al intervenir en ellos razones de discrecionalidad y oportunidad política. De tal manera que el órgano controlador determina a quién controla, en qué aspecto y cuándo lo hará; pudiendo ser por iniciativa propia o externa.

El presente artículo aborda al control parlamentario como uno de los controles políticos que realiza el Parlamento o Poder Legislativo y, específicamente, a una de sus modalidades, las comisiones de investigación.

Por control parlamentario entiendo al *control político* que se ejerce a través de *mecanismos concretos*, en cuya operación observan especial interés la *oposición gubernamental* y las *minorías parlamentarias*, teniendo por objeto la *fiscalización* de la actividad del gobierno y sus órganos administrativos; fiscalización que comprende *la valoración y el debate sobre ciertos hechos e información* obtenida respecto a la actividad controlada, otorgándole a las mismas la *publicidad* de que dicha actividad carecía, dándola a conocer al electorado y produciendo, de esta manera, efectos de diversa índole y, por tanto, *difusos*.

Una vez establecido el concepto de control parlamentario bajo el que se realiza el presente artículo,<sup>1</sup> y siguiendo el hilo conductor del mismo, dedico las siguientes páginas al análisis de las comisiones de investigación del Poder Legislativo como medio de control parlamentario.

Estos órganos parlamentarios han sido poco estudiados en el derecho mexicano,<sup>2</sup> tal vez debido a su escueto desarrollo legislativo, o quizá por

<sup>1</sup> El presente concepto es claramente diferente al control parlamentario como mecanismo de sanción y exigencia de responsabilidad que entienden personalidades como Fernando Santaolalla o Pablo Lucas Murillo de la Cueva, por un lado; pero también al control parlamentario de función polivalente que defienden Francisco Rubio Llorente, Manuel Aragón, Cecilia Judith Mora-Donatto o Susana Thalía Pedroza de la Llave, entre otros. Lamentablemente por no ser el objeto del presente artículo, no puedo ahondar en esta diferenciación, pero se puede encontrar en artículos como los de Aguilar de Luque, Luis, “La problemática del control en la actualidad”, en Ramírez, Manuel (ed.), *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 73-92; y Portero Molina, José Antonio, “El control parlamentario del Gobierno”, *Work Paper*, Barcelona, núm. 142, 1998, pp. 47-68.

<sup>2</sup> El único registro específico encontrado, son las obras de Mora-Donatto, Cecilia Judith: *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura-UNAM, 1998; “Las comisiones de

la poca relevancia que presentaron tras su incorporación en la Constitución mexicana en 1977. Lo cierto es que en los últimos años, y tras la consolidación del mapa político con tres principales fuerzas en el Congreso, las comisiones de investigación han adquirido mayor relevancia en la escena institucional del país, haciendo imprescindible nuevos estudios sobre las virtudes y las problemáticas que implican —debates que han girado alrededor de temas como la división de poderes, los derechos de las minorías y la garantía de los derechos fundamentales— para asimilar las experiencias extranjeras, adoptar sus aciertos y evitar caer en inexactitudes que desnaturalicen la finalidad de estos órganos: el control parlamentario.

Debido a lo anterior, el presente análisis basa la mayor parte de sus argumentos en la doctrina, la jurisprudencia y la experiencia extranjera, haciendo las referencias pertinentes a la realidad mexicana.

## I. CONCEPTO

El término “comisión” proviene del latín *commisio-comissionis*, que en una de sus acepciones significa el “conjunto de personas encargadas por la ley, o por una corporación o autoridad, de ejercer unas determinadas competencias permanentes o entender en algún asunto específico”.<sup>3</sup>

Como se deduce, las comisiones parlamentarias surgen de la necesidad y beneficios que encontraron los parlamentos en dividir su trabajo. Se trata de órganos colegiados y representativos de la composición de la Cámara, designados por el pleno para desempeñar un trabajo en particular. Con el establecimiento de las comisiones se consiguió agilizar las

investigación en el ordenamiento jurídico mexicano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXIX, núm. 85, enero-abril, 1996; “La facultad controladora de los parlamentos a través de las comisiones de investigación. Una propuesta para México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XLVIII, núm. 221-222, septiembre-diciembre de 1998; “La experiencia en México de las comisiones de Investigación”, *Altamirano. Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero*, segunda época, año 3, núm 17, agosto-septiembre de 2000. Los demás estudios que se han hecho suelen formar parte de tratados de derecho constitucional o parlamentario.

<sup>3</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22a. ed., <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>, 10 de septiembre de 2007. Suele utilizarse como sinónimo el término “comité”, sobre todo en los países anglosajones, vocablo que proviene, igualmente, del latín *committere*.

funciones parlamentarias y se obtuvo una especialización de los parlamentarios, en razón a las comisiones pertenecientes.

En relación con las comisiones de investigación, se les ha denominado de esta manera o con el nombre de *comisiones de encuesta*. Los términos, jurídica y semánticamente, no tienen un carácter determinante, pues ambos se han construido bajo un mismo concepto.<sup>4</sup>

Las comisiones de investigación son órganos *especiales y temporales* del Parlamento —bien de una de sus cámaras, o de ambas—, cuya finalidad es la inspección de un determinado *asunto de interés público*, para lo cual gozan de potestades extraordinarias —de las que se desprende su carácter especial—. Los resultados de la investigación, como los de otros controles parlamentarios, no producen principalmente *efectos* jurídicos, sino más bien *de carácter político*.

## II. ANTECEDENTES

Las comisiones de investigación tienen sus orígenes en los parlamentos liberales posrevolucionarios, y se han venido desarrollando a través de precedentes históricos desde dicho momento, junto con otros instrumentos del derecho parlamentario.<sup>5</sup>

Dichas comisiones se configuraron como un poder, *connatural e implícito* de los parlamentos, puesto que no se atribuían mayores poderes de los conferidos al Parlamento. No obstante, con el desarrollo de los poderes *especiales* con los que se realizaban las investigaciones parlamentarias, se consideró que el carácter implícito no era suficiente o demasiado claro, siendo necesaria la regulación de estas facultades por la norma constitucional.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> La excepción se encuentra en Alemania, donde sí existe una diferenciación jurídica, pues se contemplan ambos tipos de comisiones, quedando reguladas en el Reglamento del Bundestag las comisiones de encuesta con una labor meramente informativa.

<sup>5</sup> Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio y Caveró Gómez, Manuel, “Cuestiones resueltas y cuestiones pendientes en el régimen jurídico de las comisiones de investigación”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1, UNED, primer semestre de 1998, p. 125, nota 4.

<sup>6</sup> Arévalo Gutiérrez, Alfonso, “Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, año 15, enero-abril de 1995, pp. 113 y 114.

Así, los primeros textos constitucionales en los que se puede encontrar esta facultad parlamentaria son la Constitución de Bélgica de 1830,<sup>7</sup> el texto constitucional de Prusia de 1850<sup>8</sup> y la Constitución de la República de Weimar de 1919,<sup>9</sup> incorporándose en la mayoría de las Constituciones a partir de la posguerra de 1945.<sup>10</sup>

### III. ÓRGANO DE CONTROL

#### 1. *Órganos ad hoc o facultad extraordinaria de las comisiones permanentes*

En los sistemas romano-canónico-germánicos, la institucionalización de las comisiones de investigación tiene, en general, un carácter de órganos *ad hoc*, de tal manera que las comisiones se constituyen específicamente para la investigación de un asunto en concreto, por lo que no pueden tener un carácter general, y sólo es a ellas a quienes se encuentran otorgadas potestades extraordinarias para la consecución de sus objetivos, aun cuando no se encuentra prohibida la atribución de poderes de investigación a una comisión permanente.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Su artículo 40. Véase Linde Paniagua, Enrique (dir.), *Materiales para el estudio y aplicación de la Constitución Española de 1978 (1978-1982)*, Pamplona, Aranzadi, 1984, t. I, p. 508, y Daranas, Mariano, *Las Constituciones europeas*, Madrid, Editorial Nacional, 1979, p. 368.

<sup>8</sup> Cuyo artículo 82 reguló las *Enquête-Kommissionen*, Arévalo Gutiérrez, Alfonso, *op. cit.*, nota 6, p. 115, nota 2.

<sup>9</sup> Facultad ampliamente desarrollada en el artículo 34, “Constitución del Reich Alemán, de 1919”, *Textos básicos de la historia constitucional comparada*, trad. de Benito Aláez Corral, Madrid, CEPC, 1998, p. 377.

<sup>10</sup> En Europa: Alemania, artículo 44; Austria, artículo 53; Bélgica, artículo 56; Dinamarca, artículo 51; Islandia, artículo 39; Italia, artículo 82; España, artículo 76; Grecia, artículo 68; Luxemburgo, artículo 64; Países Bajos, artículo 70; y Portugal, artículo 178. La regulación a nivel constitucional en América Latina se halla en Brasil, artículo 58.3; Bolivia, 67.6; Costa Rica, artículo 121; El Salvador, artículos 131.32, .37 y 132; Guatemala, artículo 171 l) punto 6; Honduras, artículo 205.21; México, artículo 93, párrafo tercero; Nicaragua, artículo 138.17; Panamá, artículo 155.6; Paraguay, artículo 195; Perú, artículo 97; Uruguay, artículo 120, y Venezuela, artículos 193, 222, 223 y 224. En Colombia, la facultad de investigación pertenece a las comisiones permanentes, artículo 137.

<sup>11</sup> De hecho, la Ley Fundamental de Bonn, en su artículo 45.a, establece que la Comisión de Defensa del Bundestag será la competente para realizar investigaciones en ma-

En el modelo anglosajón del *common law*, la situación es diferente. En Inglaterra aun cuando existen los *select committees*, que se encuentran claramente diferenciados de los *standing committees*, la realidad es que dentro de los primeros se incluyen a los *select committees related to government departments*, que permanecen a lo largo de toda la legislatura y poseen *the power to send for persons, paper and records*.<sup>12</sup> Por su lado, en Estados Unidos, aun cuando existen los *select committees*, la investigación parlamentaria puede realizarla cualquier comisión o subcomisión del Congreso, utilizando procedimientos indagatorios, siempre de carácter extraordinario.<sup>13</sup>

## 2. ¿Órganos de la oposición o de la mayoría gubernamental?

El aspecto capital de los controles parlamentarios se encuentra en el desarrollo de los mismos, pues los efectos políticos que de ellos se desprenden, dependen de la puesta en marcha del procedimiento. Por ello, es importante el diseño de acceso a los mismos, de su amplitud dependerá en gran parte el éxito de la fiscalización del poder.

En relación con las comisiones de investigación existen cuatro aspectos claves que determinarán en mayor o menor proporción el éxito de las indagaciones: la solicitud de conformación, la aprobación de dicha solicitud, la composición de la comisión y el mecanismo de toma de decisiones dentro de la comisión.

En la mayoría de los ordenamientos se establece el derecho de la oposición gubernamental a solicitar la conformación de estos órganos, estableciendo como requisito que la solicitud sea presentada por un porcentaje específico de parlamentarios.<sup>14</sup> El establecimiento de este requisito

tería de defensa, siguiendo los lineamientos establecidos para las comisiones de investigación, pero estas facultades de investigación serán excepcionales y únicamente podrán utilizarse cuando se acuerde bajo los lineamientos señalados.

<sup>12</sup> Rush, Michael, "Las comisiones en el Parlamento del Reino Unido", en Silva Ochoa, Juan Carlos da (trad. y coord.), *Las comisiones parlamentarias*, Vitoria, Parlamento Vasco, 1994, pp. 168-198.

<sup>13</sup> Shaw, Malcolm, "Las comisiones en el Congreso norteamericano", *Las comisiones parlamentarias*, cit., nota 12.

<sup>14</sup> En Alemania se necesita que la solicitud sea presentada por una cuarta parte de los miembros del Bundestag (artículo 44.1 de la Ley Fundamental de Bonn); en España se requiere que sean dos grupos parlamentarios o la quinta parte de los miembros (artículo

permite el acceso en primera instancia de los grupos minoritarios, que no es lo mismo que *de todos los grupos minoritarios*, pues en algunos casos tendrá que existir un acuerdo entre los mismos para alcanzar dichos porcentajes.

La segunda etapa de estas comisiones se presenta al acordar la creación de las mismas. En casi la totalidad de los ordenamientos queda en manos de la mayoría aprobar la conformación de las comisiones investigadoras,<sup>15</sup> siendo únicamente Alemania, Grecia y Portugal los países en donde las minorías poseen el poder de decisión.<sup>16</sup> En Alemania, el propio Tribunal Constitucional (TC) ha recalcado “el derecho parlamentario de investigación como derecho minoritario”.<sup>17</sup>

lo 52.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados), o 25 senadores que no sean del mismo grupo parlamentario (artículo 59.1 del Reglamento del Senado); en Italia no existe una regulación específica, pero como las comisiones son creadas a través de leyes, queda en manos de cada miembro de las cámaras su eventual proposición (artículo 71 de la Constitución de la República Italiana); en Grecia se establece un quinto del total de los miembros de la Cámara (artículo 68.2 de la Constitución), al igual que en Portugal (artículo 178.4) y en México, se establece para la Cámara de Diputados el requerimiento de una cuarta parte de sus miembros, y para el Senado, la mitad de sus integrantes —en este sentido, se pierde en el Senado el derecho de las minorías— (artículo 93 constitucional).

<sup>15</sup> Existe en España una excepción a esta regla, en el artículo 50 (numerales 2 y 3) del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, en donde una vez que se requiere la oposición de la mayoría absoluta de los miembros de las Cortes para que la Comisión no se conforme, con lo que las minorías ganan los votos de los ausentes y de quienes se abstienen.

<sup>16</sup> En Alemania y Portugal la presentación de la solicitud obliga a la conformación de las mismas (artículo 44.1); en Grecia se requiere de la aprobación por parte de las dos quintas partes, haciendo una excepción en materia de política exterior y defensa nacional, en donde se establece como requisito la aprobación por mayoría absoluta del total de los diputados (artículo 68.2). Un caso más es en el Parlamento Europeo (artículo 109.3) que sigue al modelo alemán.

<sup>17</sup> Sentencia de 17 de julio de 1984, *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 45, enero de 1985, p. 117. La doctrina se ha pronunciado, casi de manera unánime, a favor de un replanteamiento de este aspecto, para dejar en manos de las minorías el acuerdo de conformación de las mismas, lo que dejaría, en palabras de Wolfgang Zeh, “bien claro ya a nivel constitucional, que la Comisión de investigación no es ningún tribunal sino un instrumento en la lucha político-parlamentaria entre la oposición y la mayoría gubernamental”. La oposición debe ser la que consiga crear la mayoría de las comisiones, “incluso cuando la mayoría, en la votación... formalmente exigida, generalmente aprue-



El tercer punto a señalar es el correspondiente a la composición de estos órganos parlamentarios de investigación. La regla general se basa en los principios de proporcionalidad y representación, procurando que se encuentren representados todos los grupos parlamentarios, pero conservando estos representantes el peso que poseen en los plenos para la toma de decisiones.

La práctica ha permitido que las comisiones se conformen con un reducido número de integrantes con la finalidad de realizar un trabajo más ágil y eficaz, así como para obtener un mayor grado de seguridad en cuanto a la información que se maneje; llegando incluso a conformarse comisiones en las que participan un representante por partido o grupo parlamentario, pero manteniéndose la regla del voto ponderado para la toma de decisiones.<sup>18</sup>

De esta manera se puede concluir que si bien el derecho a solicitar la constitución de comisiones investigadoras corresponde a las minorías, éste se ve mermado por la facultad de las mayorías a negarse a conformarlas. Si bien en la composición de las mismas se encuentran representados todos los grupos parlamentarios, las fórmulas para la toma de decisiones, deja ésta en manos de la mayoría.

### 3. *Duración de las comisiones de investigación*

Derivada de su carácter excepcional, la función de investigación del Parlamento no es considerada de carácter permanente y continuada, sino temporal.

En principio, las comisiones, como órganos *ad hoc*, terminan sus trabajos con la elaboración de las conclusiones de la investigación para la que fueron creadas. La otra causa lógica de extinción de estos órganos, sería el fin de la legislatura que las nombró. No obstante, existe una posibilidad de ampliar la existencia de estas comisiones, cuando éstas son

ba su constitución —que de todos modos ya no puede evitar— para demostrar así que ni ella ni el gobierno apoyado por ella tienen nada que esconder ni temer”, “Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las Comisiones en el Bundestag”, *Las comisiones parlamentarias*, cit., nota 12, p. 51.

<sup>18</sup> En España, fue el caso de la Comisión de Investigación sobre la Financiación de los Partidos Políticos (Comisión Flick) que se compuso por seis miembros, uno por cada grupo parlamentario, durante la Legislatura 1982-1986.

creadas mediante ley, en donde su vigencia se extiende más allá de la legislatura que las creó.<sup>19</sup>

Además, existe la posibilidad de fijar plazos, suficientes y razonables, buscando que los trabajos no se extiendan de manera indefinida, estos plazos pueden establecerse en la norma reguladora<sup>20</sup> o en el mismo acuerdo de creación.

Esta última posibilidad resulta la más adecuada, la de fijar un plazo desde el momento de su creación, acorde con el objeto de la investigación y el plan de trabajo propuesto, que en dado momento podría ser ampliado —o reducido— dependiendo de las circunstancias que en ese momento operen —trabajos realizados, nuevos sucesos que se hayan presentado relacionados a la investigación, etcétera—.

Finalmente, aunque no se señala en ninguno de los ordenamientos, los trabajos de la Comisión pueden cesar por acuerdo de sus integrantes o de la mayoría simple del pleno, en aquellos casos en que se constituyeron por dicha votación.

#### IV. OBJETO DEL CONTROL

Aspecto esencial de las comisiones de investigación es el relativo a su objeto, es decir, al asunto que se investigará, así como los límites materiales que tendrán. Señalo como primer punto que la investigación se debe dirigir hacia hechos ciertos y concluidos; es decir se trata de un control *ex post facto*, y así lo ha señalado el Tribunal Constitucional alemán al mencionar que se investigarán “sucesos y procesos que ya estén ultimados”.<sup>21</sup> Con lo que quedan excluidos eventos futuros o que se estén desarrollando, evitando intromisiones en la actividad gubernamental.

<sup>19</sup> Es el caso de la práctica italiana, donde existen ejemplos de investigaciones que se han prolongado por trece años, “Encuesta sobre la mafia en Sicilia”; ocho años, “Encuesta sobre las condiciones de los trabajadores”; cuatro años, “Encuesta sobre las condiciones de los trabajadores”, Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, trad. de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Espasa, 1983, p. 226.

<sup>20</sup> Así, en Francia la Ordenanza 1.100, de 17 de septiembre de 1958, que regula a las comisiones de investigación, establecía cuatro meses como periodo para que se desarrollasen los trabajos, plazo que fue modificado a seis meses a través de la Ley 807, de 19 de julio de 1977.

<sup>21</sup> Sentencia de 17 de julio de 1984, *cit.*, nota 17, p. 122.

Nuevamente las legislaciones presentan un abanico de posibilidades, que van desde el silencio constitucional respecto al objeto, hasta una amplitud como “cualquier asunto que la asamblea les encomiende”.<sup>22</sup> Es, el modelo italiano, relativo a que el objeto es *cualquier asunto de interés público*, el que tiene mayor aceptación dentro de la doctrina. No obstante, es necesario determinar la noción de dicho modelo, pues, como ha demostrado la experiencia de los países que lo han adoptado, posee una gran ambigüedad.

Para dicho fin, es conveniente seguir la sugerencia de Arévalo,<sup>23</sup> y comenzar por excluir aquellas materias que no deben abarcarse en una investigación parlamentaria y que, más bien, serían objeto de una comisión de seguimiento o de estudio, con lo cual, los poderes específicos de investigación se deben centrar en asuntos de interés público con un carácter concreto y determinado. En virtud de que la finalidad de estos órganos es la fiscalización, el control político, los estudios o informes legislativos quedan fuera del objeto de investigación de estas comisiones.<sup>24</sup>

Como siguiente punto, se debe resaltar el carácter *público* de los asuntos que se investigarán, haciendo a un lado las materias estrictamente privadas. De esta manera, los particulares tienen garantizada la protección de sus derechos, especialmente los fundamentales, reconocidos por su Constitución, por lo que sería oponible como excepción este tipo de investigaciones; aunque esta cuestión parece ser más complicada debido al acercamiento que existe en la actualidad entre la esfera pública y la privada, entre el Estado y lo que se ha denominado el *Estado intangible*.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Artículo 121, inciso 23 de la Constitución de la República de Costa Rica.

<sup>23</sup> Arévalo Gutiérrez, Alfonso, *op. cit.*, nota 6, pp. 165 y 166.

<sup>24</sup> De aquí la necesidad que señalan Astarloa y Cavero, de “conocerse los criterios para que las cámaras sigan uno u otro procedimiento, dado que el régimen jurídico de las comisiones de investigación es, obviamente especialísimo y distinto, por mandato constitucional”, *op. cit.*, nota 5 p. 133.

<sup>25</sup> Este fenómeno se presenta por la transferencia de funciones públicas al sector privado, a través de la desincorporación de empresas públicas y participación de poder privado en servicios públicos, modificando el régimen legal que determina la actividad estatal. Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 102-114. Con relación a lo anterior, Astarloa y Cavero, al comentar la Sentencia del TC alemán, del 1o. de octubre de 1987 [2BvR (amparo constitucional) 1178, 1179 1191/86], recuerdan que éste reconoció que en el ámbito de sus competen-

Respecto a las materias que pueden ser objeto de control, debe pertenecer a las competencias del Congreso, haciendo a un lado aquellas que son facultad exclusiva de otro órgano constitucional,<sup>26</sup> siguiendo la teoría del corolario de la doctrina alemana.<sup>27</sup>

De lo que se desprende que, por ejemplo, no se pueda investigar al Poder Judicial con relación a cuestiones propias de su potestad jurisdiccional, mas sí sobre sus potestades gubernativas, generalmente en manos de un consejo de la judicatura. En el mismo sentido se encuentran las investigaciones relativas al Defensor del Pueblo, la administración tributaria y los demás órganos autónomos existentes. Como entiende Elvira Perales, desde esta óptica, las comisiones de investigación, “no suponen, pues, un atentado contra la *división de poderes*, sino una forma de llevarla a cabo”.<sup>28</sup>

cias, el Bundestag se encuentra facultado para investigar, a través estas comisiones y en casos de especial importancia, las irregularidades que se presenten en aquellas empresas privadas, que por el interés económico común de su actividad, estén financiadas de manera representativa con fondos públicos o reciban un trato fiscal favorable, sujetándose por tal virtud a normas legales especiales, *op. cit.*, nota 5, p. 128.

<sup>26</sup> Así encontramos a Santaolalla, quien señala que, por ejemplo, “...no es posible disponer encuestas parlamentarias sobre la validez de las elecciones, pues ésta es una competencia atribuida con carácter exclusivo a los tribunales... las investigaciones deben estar relacionadas con alguna de las funciones constitucionales de las Cortes”, *Derecho parlamentario español, cit.*, nota 1 pp. 418 y 419.

<sup>27</sup> Formulada por Egon Zweig, a principios de siglo, afirma que el derecho de investigación parlamentario “aparece como lógico o jurídicamente necesario corolario de la tarea asignada a la representación del pueblo, como preparación imparcial y complemento de cada acto formal, en el que realiza un Parlamento su competencia conforme a la Constitución. En ello consiste la norma sobre su fin y sus límites, para la función de investigación realizable a través de la encuesta parlamentaria, cuyo contenido y alcance se miden en cada caso según la competencia general del cuerpo representativo”. La teoría se encuentra plasmada en “Die parlamentarische Enquete nach deutschen und österreichischem Rect.”, *Zeitschrift für Politik*, Band 6, 1913, p. 267, citado por Torres Muro, Ignacio, *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, CEPC, 1998, p. 60.

<sup>28</sup> Elvira Perales, Ascensión, “Comisiones de investigación en el Bundestag. Un estudio de jurisprudencia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 7, núm. 19, enero-abril de 1987, p. 266.

## V. EL PROCEDIMIENTO DE CONTROL

Si bien ya se ha señalado el carácter especial de las comisiones de investigación, debido a su propia naturaleza, así como delimitado el objeto que podrán abordar en sus trabajos, todo ello se materializa en el funcionamiento de las mismas. A lo largo del procedimiento se cristalizan los enfrentamientos mayorías-minorías, el dilema respecto a la publicidad de sus sesiones o el secreto de éstas, las colisiones entre facultades de investigación-derechos fundamentales, y los acercamientos y erróneas confusiones entre Poder Legislativo-Poder Judicial. Por todo ello, es fundamental, para fortalecer estos órganos de control parlamentario, establecer los alcances y límites que tendrán.

### 1. *Solicitud y creación*

El procedimiento de las comisiones se inicia con la solicitud de su conformación y, como se señaló líneas arriba, la mayoría de los ordenamientos otorga a las minorías, el derecho de solicitar la constitución de estos órganos, condicionando que dicha solicitud se encuentre respaldada por un porcentaje específico de parlamentarios. Ello se ha establecido con el fin de garantizar el *interés público* del asunto y de impedir que se abuse de las investigaciones parlamentarias, enturbiando el ambiente político y social.

La solicitud debe presentarse formalmente, es decir, la propuesta debe hacerse por escrito, ante la mesa de la cámara, detallando el objeto de la investigación que se propone y justificando su exigencia. De esta manera se desecharían aquellas solicitudes confusas e injustificadas.<sup>29</sup>

Una vez aceptada la solicitud, se procede al acuerdo de creación de la comisión, como también se ha señalado, en la lógica de un control parlamentario en manos de las minorías —que ha quedado claro son quienes se interesan en realizar el escrutinio del gobierno—. Tal acuerdo debe

<sup>29</sup> Así se establece en el artículo 176.3 del Reglamento del Parlamento Europeo: “La solicitud para constituir una comisión de investigación deberá definir el objeto de la investigación e incluirá una fundamentación detallada. El Parlamento, a propuesta de la Conferencia de Presidentes, decidirá sobre la constitución de la comisión y, en caso de que decida constituirla, sobre la composición de la misma, según lo dispuesto en el artículo 177”.

darse sin mayor requisito que el cumplimiento del porcentaje de legisladores que se requiere para presentar la solicitud. No obstante, el derecho comparado muestra que en la mayoría de los ordenamientos, queda en manos del pleno, es decir, de la mayoría de los legisladores la decisión de aprobar o no la conformación de la comisión de investigación.

## *2. Poderes especiales de las comisiones de investigación*

Se ha mencionado a lo largo de este artículo el carácter especial que las comisiones de investigación poseen, lo que las diferencia de las demás comisiones, pero también de los demás controles parlamentarios. Aquéllas son el medio extraordinario con el cual cuentan las cámaras para realizar la supervisión respectiva. Y este carácter extraordinario se apoya en los poderes que les son otorgados.

En este sentido, los legisladores han determinado a nivel constitucional las facultades que podrán desarrollar los órganos parlamentarios de investigación. Nuevamente, la decisión de los legisladores en el derecho comparado ha seguido diversos caminos. Se considera que un grado mínimo de facultades estaría representada por la capacidad de hacer comparecer para declarar a cualquier persona involucrada en el asunto<sup>30</sup> —aunque, claro está, existen ordenamientos constitucionales que no alcanzan este grado mínimo—,<sup>31</sup> y el grado máximo se alcanzaría en aquellos ordenamientos que equiparan las facultades de éstos órganos, a las que posee la autoridad judicial —peritajes, inspecciones oculares, reconstrucción de hechos, registros domiciliarios, intervención de correspondencia o comunicaciones, entre otras—. <sup>32</sup>

Esta atribución constitucional de poderes judiciales se ha interpretado en dos sentidos: uno, instrumental, por el que se otorga a una comisión parlamentaria facultades que únicamente podría obtener a través de ley expresa, y otro más elevado, político-constitucional, afirmando que todo ciudadano tiene garantizado el respeto de sus derechos fundamentales en

<sup>30</sup> España (artículo 76.2), Dinamarca (artículo 51), Islandia (artículo 39), Costa Rica (artículo 121.23), Venezuela (artículo 223).

<sup>31</sup> Austria (artículo 53.2), Bélgica (artículo 56), Grecia (artículo 68.2), Guatemala (artículo 171, inciso L, punto 6), Luxemburgo (artículo 64), México (artículo 93), Países Bajos (artículo 70), Uruguay (artículo 120).

<sup>32</sup> Alemania (artículo 44.2), Brasil (artículo 58.3), Italia (artículo 82), Portugal (artículo 178.5).

el desarrollo de la investigación, en el sentido de que se aplican los mismos límites que la autoridad judicial encuentra en sus trabajos. Los poderes extraordinarios de las cámaras no llegarán más lejos de lo que puede llegar un juez.<sup>33</sup>

No obstante, es evidente que si el desarrollo de estos poderes no se diseña con el debido cuidado, el régimen de garantías del ciudadano puede verse gravemente afectado. En este sentido, le asiste la razón a Elvira Perales cuando señala que la utilización de estos poderes excepcionales parlamentarios

habrá que hacerla conforme al sentido de las funciones parlamentarias, claramente diferenciadas de las estrictamente judiciales. Frente al gobierno, esa independencia de medios será la que permita ejercer un auténtico control, imposible si el Parlamento debiera únicamente depender de la simple voluntad gubernamental.<sup>34</sup>

#### *A. Facultad relativa a las comparecencias*

Si bien todas las comisiones parlamentarias pueden solicitar la comparecencia de funcionarios y de personas relacionadas con la materia sobre la cual trabajan, ello no constituye, como en el caso de las comisiones de investigación, una obligación. Más bien, representa una comparecencia voluntaria, que en el caso de los funcionarios se basa en la cooperación que existe entre los poderes del Estado y que, en algunos casos, puede llegar, en caso de negativa, a una sanción administrativa.

El carácter extraordinario de las comparecencias ante las comisiones de investigación se establece por la obligatoriedad de carácter constitucional para toda persona a presentarse ante estos órganos con el fin de informar sobre los asuntos pertinentes. El incumplimiento voluntario de dicha obligación ha sido tipificado en la mayoría de los ordenamientos como delito de desobediencia.<sup>35</sup> Por lo tanto, es necesario, en relación

<sup>33</sup> Recorder de Casso, Emilio, en Garrido Falla, Fernando (dir.), *Comentario a la Constitución*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 2001, p. 1293.

<sup>34</sup> Elvira Perales, Ascensión, *op. cit.*, nota 28, p. 269.

<sup>35</sup> Para un análisis de esta clase de delito véase, Cireiro Soletto, Francisco Javier, “La no comparecencia y el falso testimonio ante las comisiones de investigación: análisis del artículo 502 del Código Penal”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 13, 2002, pp. 15-41; Fernández-Viagas Bartolomé, Plácido, “La comparecencia de los ciudadanos ante las comisiones de investigación de las asambleas legislativas”, *Revista de las*

con este aspecto, fijar los requisitos que deberá cumplir la comparecencia,<sup>36</sup> establecer sanciones por el incumplimiento del deber de comparecer y tutelar los derechos de los que goza el compareciente.

La comparecencia deberá ser personal —apartándose también en este sentido de las comparecencias que se efectúan en las demás comisiones parlamentarias, en las que pueden enviarse a funcionarios de menor nivel para responder sobre determinados cuestionamientos—, pudiendo el compareciente apoyarse de la persona designada para tal fin.

La obligación a comparecer lleva aparejada la obligación a declarar, pues no tendría caso establecer una obligación a presentarse ante la Comisión de Investigación y su consecuente pena, si el compareciente pudiese negarse a declarar.<sup>37</sup> Claro está, la obligación a declarar encuentra sus límites en la propia legislación: el compareciente puede rehusarse a declarar contra sí mismo —ya que no puede encontrarse en condiciones menos favorables que las que tiene ante una autoridad judicial—,<sup>38</sup> sobre su religión, ideología y creencias, y sobre asuntos que tengan carácter secreto.<sup>39</sup>

*Cortes Generales*, núm. 27, 1992, pp. 7-31; y Sessano Goenaga, Javier Camilo, “El delito de incomparecencia ante comisiones parlamentarias de investigación como delito de infracción del deber; el sujeto activo de la conducta delictiva: el autor típico como obligado especial con un rol institucional”, *Anales de Derecho*, Universidad de Murcia, núm. 21, 2003, pp. 283-298.

<sup>36</sup> Desde los requisitos que deberán incluirse en el citatorio, para lo cual encontramos como ejemplo, en España, el artículo segundo de la Ley Orgánica 5/1984, de comparecencia ante las comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas cámaras.

<sup>37</sup> En sentido contrario, Emilio Recorder de Casso señala que en aquellos casos donde no se establezca expresamente la obligatoriedad a declarar, se deberá entender que la declaración ha de ser voluntaria, lo que resta eficacia a la investigación parlamentaria, pero al mismo tiempo resultaría coherente en ordenamientos en que se ha negado otorgar verdaderos poderes judiciales a la misma, *op. cit.*, nota 33, p. 1296.

<sup>38</sup> Teniendo en cuenta que la comparecencia puede repercutir posteriormente en un proceso penal, Rodríguez Coarasa, Cristina, “Actividad parlamentaria y proceso judicial: delimitación de competencias de las comisiones parlamentarias de investigación”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 87, 1996-1997, p. 271.

<sup>39</sup> Parte de la doctrina critica la utilización de las comparecencias como instrumento básico de las investigaciones parlamentarias, como señaló Juan Alfonso Santamaría Pastor, en virtud de su “limitadísima utilidad, que se reduce al contraste de la hipótesis o conclusiones previas que han podido obtenerse mediante la realización de otro tipo de pruebas”, “La actividad de gobierno y de la administración pública como objeto de con-



### B. *Facultad de acceso a documentos e información*

Como parte de los poderes extraordinarios de las comisiones de investigación, se encuentra el denominado *power to send for papers and records*, facultad por la cual estos órganos se hacen de documentación que, de otra manera, estaría fuera de su alcance.

Para ello, las comisiones podrán recabar la información y la documentación que precisen, estableciéndose un plazo razonable para que el requerido facilite dicha documentación o fundamente jurídicamente las razones que lo impidan.<sup>40</sup>

Si la comparecencia de los individuos resulta importantísima para el correcto desempeño de las comisiones de investigación, la posibilidad de tener al alcance toda la documentación precisa, es esencial —por encima de la posibilidad de las comparecencias— pues el desahogo de estas últimas se basará en la información que haya sido ya estudiada por los parlamentarios. Por lo que debe ser obligación del Ejecutivo enviar, en el menor lapso posible, los documentos solicitados y que no se encuentren en un régimen legal de confidencialidad o secreto.

En esta línea se encuentra el pronunciamiento del TC alemán sobre “el derecho a que sean presentadas las actas del gobierno, que es responsable ante el Parlamento federal [y] es parte integral del derecho de control”;<sup>41</sup> más tarde recalcó: “el derecho a que sean presentadas actas pertenece al núcleo esencial del derecho de investigación”.<sup>42</sup>

trol parlamentario”, citado por Álvaro Pérez-Ugena y Coromina, “Comisiones de investigación y Poder Judicial: la intromisión parlamentaria”, *Revista de Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, núm. 86, 1994-1995, p. 417; afirmando que “carecen de la solidez necesaria a partir de la cual puedan obtenerse datos definitivos”, *idem*.

<sup>40</sup> Lamentablemente, en algunos países la práctica ha dejado entrever lo contrario. En Estados Unidos, por ejemplo, el *executive privilege* permite al gobierno establecer la reserva en materia militar y diplomática, además de la confidencialidad en las deliberaciones al interior de la administración, justificando tal conducta en razón de la seguridad nacional. El presidente es quien decide en cada caso calificar la materia como de interés público y, en consecuencia, determinar su carácter secreto.

<sup>41</sup> Sentencia de 17 de julio de 1984, *op. cit.*, nota 17, p. 118.

<sup>42</sup> Partsch, *Dictamen pericial para el XLII Congreso Alemán de Juristas*, deliberación 45, t. I, parte III, pp. 126 y ss., citado en la Sentencia de 17 de julio de 1984, *op. cit.*, nota 17, p. 119.

Así las cosas, resulta necesaria la regulación normativa del requerimiento y sus eventuales consecuencias por incumplimiento, total o deficiente. En aquellos ordenamientos donde no se ha reglamentado la solicitud y entrega de la información requerida, obliga a los parlamentarios a utilizar medios informales, que no garantizan la exactitud de la información.<sup>43</sup>

En cuanto al límite legal para acceder a la información, éste se ha ido superando con el paso del tiempo; es el caso, por ejemplo, de la documentación tributaria. Se ha considerado que cuando la información se refiera a personas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas,<sup>44</sup> podrán cederse los documentos respectivos.

Y es que, con relación a los datos económicos de individuos que desempeñen cargos públicos, parece no haber mayor discusión, porque se entiende que sólo esos datos tienen relevancia pública, más cuando existe la sospecha de enriquecimiento ilícito durante el periodo de su mandato; como consecuencia de este hecho —que representa un asunto de interés público frente al que debe ceder la reserva de la administración tributaria— aparece el derecho del involucrado a la reserva de sus datos. Sin embargo, el interés público no sólo se podría presentar respecto a la situación patrimonial de un contribuyente que tenga o tuvo responsabilidades públicas, sino también cuando el objeto de la investigación es el desempeño de la propia administración tributaria.<sup>45</sup>

Pese a lo señalado, y debido a la dificultad para conciliar amplias facultades de investigación con ciertos derechos individuales garantiza-

<sup>43</sup> En Costa Rica se estableció que de manera directa “Las comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos necesarios...” (artículo 121.23).

<sup>44</sup> “... por elección o nombramiento, su actividad como altos cargos o equivalentes en todas las administraciones públicas, sus organismos autónomos, entidades de derecho público y presidentes y directores ejecutivos o equivalentes de los organismos y empresas de ellas dependientes y de las sociedades mercantiles en las que sea mayoritaria la participación directa o indirecta de las administraciones públicas o de las restantes entidades de derecho público o que estén vinculadas a las mismas por constituir con ellas una unidad de decisión”, tomado de la legislación española, Real Decreto-ley 5/1994.

<sup>45</sup> Jiménez Díaz, Andrés, “Comisiones de investigación, intimidad e información tributaria”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 20, núm. 60, septiembre-diciembre de 2000, pp. 67-69.

dos constitucionalmente, el TC español se ha pronunciado para establecer que

un sistema normativo que, autorizando la recogida de datos incluso con fines legítimos, y de contenido aparente neutro, no incluyese garantías adecuadas frente a su uso potencialmente inversor de la vida privada del ciudadano, a través de su tratamiento técnico, vulneraría el derecho a la intimidad de la misma manera en que lo harán las intromisiones directas en el contenido nuclear de éste...<sup>46</sup>

Completando en otra sentencia que la administración tiene ante los requerimientos parlamentarios de información el deber “de respetar las reglas que puedan tutelar, en cada caso, los derechos constitucionales de terceros, en la medida en que resulten comprometidos en el asunto de que se trate”, no obstante no podrá negar la información que se requiera, más bien, sólo podrá condicionarla a la adopción de los medios que garanticen su reserva.<sup>47</sup>

### 3. *¿Publicidad o secreto de los trabajos?*

Una vez que se ha creado la comisión investigadora, la siguiente cuestión que se plantea se relaciona con la publicidad o no de sus trabajos, si ésta resulta conveniente, o si no significa hablar de conveniencia sino que en ella se cristaliza el carácter democrático de estos órganos, dando a conocer a la opinión pública el desarrollo de la investigación.

Se debe partir del funcionamiento habitual del Congreso y de lo que ha motivado dicho funcionamiento. El Congreso, como poder del Estado, toma sus decisiones a través del principio de la mayoría, pero como poder representativo garantiza la libre opinión de sus integrantes, es decir, no sólo asegura que la opinión que se exprese sea libre e inviolable, sino que también implica que estas opiniones se conozcan. Para ello, se ha adoptado el carácter público de sus sesiones, de manera tal que los ciudadanos a quienes los legisladores representan puedan conocer las posturas

<sup>46</sup> Sentencia 143/1994, de 9 de mayo, Fundamento Jurídico 7o., [http://www.boe.es/g/es/bases\\_datos\\_tc/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1994-0143](http://www.boe.es/g/es/bases_datos_tc/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1994-0143).

<sup>47</sup> Sentencia 161/1998, de 20 de septiembre de 1988, Fundamento Jurídico 9o., [http://www.boe.es/g/es/bases\\_datos\\_tc/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1988-0161](http://www.boe.es/g/es/bases_datos_tc/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1988-0161).

de éstos. La publicidad de los debates es consustancial al sistema democrático representativo y sólo en casos excepcionales podrá sacrificarse para proteger otros bienes constitucionalmente garantizados.

Por esta razón, los ordenamientos dan un carácter público a la generalidad de sus trabajos,<sup>48</sup> dejando la opción de acordar, según el caso, el secreto de algunos de ellos.<sup>49</sup> En esta discusión, se añade el carácter extraordinario de las comisiones y de las incertidumbres que todavía pesan sobre ellas. Por lo que, como se expondrá en seguida, existen motivos que respaldan la conservación del secreto de los trabajos que se realizan dentro de la comisión y también los hay que defienden la publicidad de todos los trabajos relativos a la investigación, los que se efectúen en el pleno de la cámara y los que se realicen en la propia comisión.

#### *A. Argumentos a favor del secreto en los trabajos*

Los argumentos a favor de la conservación del secreto en los trabajos de las comisiones, se basan en lo que la doctrina italiana ha denominado el *secreto funcional*, que se halla en la sentencia 231, de 22 de octubre 1975, de la Corte Constitucional italiana, en donde se reconoce que las comisiones, al sustituir al pleno de la cámara “son libres para organizar sus propios trabajos, incluso estableciendo, en todo o en parte, el secreto de las actividades por ellas directamente realizadas y el de la documentación resultante de las investigaciones desarrolladas”.<sup>50</sup> Secreto que si bien regirá durante el desarrollo de los trabajos, en todo caso se encuentra limitado a la conclusión de la investigación.

En este sentido, si con las comparecencias se busca obtener información sobre el asunto investigado, el carácter público de las sesiones merma la amplitud de las declaraciones y la disposición de los comparecientes, presionados por el auditorio presente físicamente en la sede donde se realicen los trabajos de la comisión, y virtualmente a través de los me-

<sup>48</sup> Alemania es el único país que otorga rango constitucional a esta publicidad (artículo 44.1).

<sup>49</sup> Stein señala que ello resulta contradictorio, pues se deja en manos de la mayoría la posibilidad de prohibir la publicidad, desvirtuando el espíritu de la norma, *Derecho político*, trad de Fernando Sainz Moreno, Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1973, p. 75.

<sup>50</sup> Citado por Vergottini, Giuseppe de, “Las encuestas parlamentarias en la Constitución italiana”, *op. cit.*, nota 19, p. 236.

dios de comunicación. El secreto fortalece el potencial inquisitivo de la comisión.

De igual modo, el secreto favorece el respeto de los derechos de intimidad, honor y buena reputación de los comparecientes o de terceros que puedan ser señalados por los comparecientes.<sup>51</sup> Sin embargo, el Tribunal Constitucional español se ha pronunciado en el sentido de que éstos derechos se sacrifican de alguna manera frente a la necesidad del derecho de información, misma que cobra mayor trascendencia al provenir del Congreso.<sup>52</sup>

Finalmente, de no existir la posibilidad de restringir la publicidad de las actuaciones, no sería posible acceder a determinado tipo de información, que se encuentra amparada en el secreto por mandato legal. Para proteger el interés general de la nación y los compromisos adquiridos a nivel internacional, asuntos como seguridad y política exterior deben ser tratados con cierta cautela, de la cual no necesitan las demás materias.

#### *B. Argumentos en favor de la publicidad de los trabajos*

Por el contrario, los argumentos en favor de la publicidad de las sesiones se fundamentan en el principio democrático y en la defensa de los derechos fundamentales de los individuos involucrados en las mismas.

Se considera que no existen garantías en las comparecencias parlamentarias, pues generalmente no se encuentra regulado el modo de su desahogo, por lo que se consideran lejanas a los procedimientos jurisdiccionales, existiendo la posibilidad de que se tergiverse el contenido de

<sup>51</sup> Véase el “Dictamen a requerimiento de la Comisión de Investigación sobre incompatibilidades y tráfico de influencias acerca de sus competencias, procedimientos de actuación y medios legales a su alcance” de los servicios jurídicos del Congreso, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 14, 1988, p. 144.

<sup>52</sup> En este sentido, Lluís Aguiló Lúcia matiza de algún modo la trascendencia de esta jurisprudencia al señalar que “hay una limitación en el ejercicio de su actuación como parlamentarios, en el sentido de que las mesas de ambas cámaras y, como consecuencia de ello, las mesas de las comisiones deben impedir que, al amparo de esa primacía que tiene la libertad de expresión y de información, juntamente con el libre ejercicio de su función parlamentaria, algún parlamentario haga uso de sus modos, formas y actitudes que de alguna manera supongan un ataque al contenido de los referidos derechos —de honor, intimidad y propia imagen—”, “El debate secreto en las comisiones de investigación y el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen”, *Parlamento y opinión pública*, Madrid, Tecnos, 1995, pp. 207 y 208.

las comparecencias, afectando derechos fundamentales de los declarantes o de otras personas relacionadas con la investigación. Con la publicidad se tendrá certeza sobre la manera en que se realizó la comparecencia y acerca de lo declarado por el compareciente. La publicidad es una garantía de carácter individual para el compareciente, y general para la opinión pública.

Otro punto a favor de la publicidad se encuentra relacionado con la cooperación entre las comisiones de investigación, el Ministerio Público y el Poder Judicial, pues si bien no existe una reglamentación en muchos casos para el desahogo de las comparecencias, documentación y otro tipo de pruebas en los trabajos de investigación de las comisiones, la publicidad otorga a estas otras autoridades —Ministerio Público y jueces— la certeza de qué es lo que ha ocurrido en las sesiones y cómo se ha obtenido la información, para en dado caso utilizar dichas declaraciones o documentos en sus respectivos procedimientos.

También, tomando en cuenta que las comisiones de investigación son medios de control parlamentario, resulta indispensable la publicidad de sus trabajos, con miras a obtener, a través del debate y exposición de los trabajos, la responsabilidad política difusa, pues como se ha señalado, uno de los fundamentos de la democracia moderna es la formación de una opinión pública, que dinamiza y contribuye a la alternancia en el poder de una agrupación política a otra.

Ello operaría en contra del *secreto funcional*, debido a que, a diferencia de lo que ocurre en los procesos judiciales, el procedimiento parlamentario de investigación no emite una sentencia apegada a derecho, sino unas conclusiones con valoración política y resultado de la decisión de la mayoría —generalmente gubernamental—, lo que hace imprescindible el debate público.<sup>53</sup>

### C. Solución: un sistema mixto

Se puede concluir, por tanto, que el modelo mixto adoptado por algunos países<sup>54</sup> es el más conveniente, y está basado en la publicidad de las

<sup>53</sup> La crítica de la doctrina española hacia el secreto funcional en España la encontramos en los trabajos de Lluís Aguiló, Alfonso Arévalo, Ignacio Astarloa y Manuel Cervero, Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

<sup>54</sup> Es el caso de Alemania, Francia e Inglaterra.

sesiones relativas al desahogo de comparecencias, así como de los debates resolutorios de la investigación —que presentan relevancia para la opinión pública— y en el secreto de las demás sesiones para favorecer la agilidad de los trabajos parlamentarios. La excepción a la publicidad de las sesiones tiene que ser aprobada por una mayoría calificada, lo cual otorga cierto margen de maniobra a estos órganos.

#### 4. *Conclusión de la investigación*

Recibida la información documental, desahogadas las comparecencias y recabadas las demás pruebas que, en su caso, se hubieran realizado, la comisión, después de valorar todos esos elementos, procede a la redacción de las conclusiones de la investigación, que pueden tener la forma de dictamen o informe.

El dictamen como tal, debe dar cuenta del objeto de la investigación y su fundamento, del desarrollo de las sesiones y trabajos realizados, de las conclusiones adoptadas y los votos particulares presentados. Una vez concluido, se turna al pleno de la cámara para su discusión y aprobación, también, por mayoría absoluta de los legisladores presentes.<sup>55</sup> Finalmente, el dictamen aprobado por el pleno de la cámara, junto con los correspondientes votos particulares, debe publicarse en el diario o boletín oficial de las cámaras.

### VI. EFECTOS DEL CONTROL

Las conclusiones de las comisiones de investigación no pueden establecer sanciones, el resultado no es vinculante para el gobierno, ni para alguna otra autoridad o individuo, pues sus resoluciones carecen de consecuencias jurídicas.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Como señalan Astarloa y Caveró, durante esta discusión en el Pleno debe velarse por el respeto a los límites con que la investigación se encontró, cuidando no revelar información de carácter secreto y respetando los derechos fundamentales de las personas involucradas en la investigación, aun cuando estos datos hayan llevado a las conclusiones finales, *op. cit.*, nota 5, p. 163

<sup>56</sup> Alguna parte de la doctrina considera que carece de consecuencias jurídicas *ad extra* del Parlamento, pero que tiene efectos *ad intra*, pues obliga al pleno a debatir y aprobar el texto que será publicado.

Como control parlamentario, su principal efecto resulta en el mismo desarrollo de la investigación, no en sus consecuencias formales, del que se desprenderá la responsabilidad política difusa de los involucrados. Como menciona Zeh:

El efecto más importante de las comisiones de investigación para la mayoría gubernamental reside en su simple existencia y su inevitabilidad, aseguradas por la Constitución. La amenaza de que una minoría del Parlamento pueda conseguir en cualquier momento la creación de una comisión de investigación, exige del gobierno y de la mayoría parlamentaria que le apoya, precaución y atención, así como un autocontrol permanente respecto a sus propias actividades y a las del Ejecutivo.<sup>57</sup>

Como consecuencia del principio de separación de las funciones atribuidas a los distintos poderes del Estado, los resultados no tienen aplicación directa, no representan juicios jurídicos, su eficacia se limita al ámbito en el que surgen y para el cual se producen. Y respecto a los particulares, tampoco podrá incidir en situación jurídica alguna.

Lo que sí cabe, y de esta manera la mayoría de los ordenamientos lo regula, es la comunicación del resultado de la investigación al órgano involucrado en la investigación, o a su superior cuando lo tenga, para que tome las medidas correctoras que procedan, así como al Ministerio Público, cuando de los hechos indagados se puedan desprender probables acciones ilícitas, para que, en su caso, las valore y tome en cuenta.

### *1. Investigación parlamentaria y Poder Judicial*

No obstante el claro señalamiento hecho por los ordenamientos respecto a la no vinculación jurídica del resultado de la investigación a los demás poderes del Estado o a individuo alguno, parte de la doctrina ha expresado constantemente su preocupación por la incidencia que pudiera tener no sólo el resultado de la investigación, sino incluso su desarrollo mismo, en el Poder Judicial y los procesos jurisdiccionales de los cuales se encarga.<sup>58</sup> Por lo que, aun cuando no comparto tal preocupa-

<sup>57</sup> Zeh, Wolfgang, *op. cit.*, nota 17, p. 52.

<sup>58</sup> Florentina Navas Castillo considera que el ordenamiento constitucional español “no resuelve la problemática planteada en torno a la delimitación de la investigación par-



ción, considero acertado remarcar las distancias que se guardan en ambos procedimientos.

En primer lugar, como su nombre lo indica, las comisiones investigan, su finalidad es dar a conocer una serie de hechos, que en su generalidad tendrán como actores a funcionarios del gobierno y de la administración estatal, para hacer los señalamientos correspondientes valorando políticamente tal actuación, alcanzando sus efectos una dimensión meramente política, que afectará, en todo caso, la carrera política de un individuo.

En tal sentido, la Corte Constitucional italiana ha determinado que las comisiones de investigación “no son equiparables a los órganos (refiriéndose a los órganos judiciales), sino que, sin lugar a dudas, son órganos de inspección movidos por motivaciones políticas y con finalidades políticas”.<sup>59</sup>

Los tribunales juzgan, a través de hechos probados y con base en el derecho, la responsabilidad jurídica —civil, administrativa o penal— de los involucrados en el proceso, afectando los derechos y las libertades de los individuos.

Diferente es que como parte de la colaboración que debe existir entre los órganos del Estado, si en el desarrollo de sus investigaciones, la comisión, en una valoración política —lo decide la mayoría de sus integrantes—, percibe indicios de alguna conducta ilícita, pueda hacerlo del conocimiento del Ministerio Público —como cualquier otro ciudadano puede denunciar un delito—, sin perjuicio de que continúe con su investigación.

Óscar Alzaga ha mostrado su preocupación ya que

es más que realista prever que al fiscal no le queda otra opción que formular, en los términos procesalmente pertinentes, la acusación al juez competente, el cual a su vez se verá sometido a una presión, todo lo singular que se quiera, pero desde luego no desconocible, que le dificultará el instruir el sumario con

lamentaria y su deslinde con la potestad jurisdiccional. La regulación constitucional se presenta, por tanto, a estos efectos, insuficiente, precisando, sin duda, de una normativa de desarrollo que solvete las incertidumbres que el modelo descrito plantea”, “Las comisiones de investigación y el Poder Judicial”, *Revista del Poder Judicial*, núm. 60, 2000, p. 18.

<sup>59</sup> Comentado por Vergottini, Giuseppe de, “Las encuestas parlamentarias en la constitución italiana”, *op. cit.*, nota 19, p. 229.

entera libertad. Es más, el Tribunal que haya de juzgar tampoco disfrutará de un clima de verdadera independencia para emitir el fallo que corresponda sobre las acusaciones en cuestión.<sup>60</sup>

Si no se puede negar que actualmente los medios de comunicación juegan un papel muy importante en el criterio de la opinión pública, lo cual puede difuminar ante ésta las diferencias entre uno y otro proceso,<sup>61</sup> sería exagerado y pesimista pensar que este carácter determinante de los medios en el electorado se traslada a las instituciones del Estado.

Por otro lado, nada parece impedir la existencia de una investigación parlamentaria, aunque exista un proceso judicial en desarrollo y, por lo tanto, tampoco obligaría a suspender dicha investigación, cuando el proceso judicial se iniciara con posterioridad a aquélla. Lo anterior se desprende de los propios ordenamientos,<sup>62</sup> que establecen la no afectación de las resoluciones judiciales ni la vinculación a los tribunales de las comisiones parlamentarias de investigación.

Finalmente, y como se ha relacionado a lo largo del presente trabajo, existen diversos momentos en que, comisiones de investigación y Poder Judicial, pueden y deben colaborar entre sí, cuestión que, conservando las distancias adecuadas, no tiene por qué provocar intromisiones o entorpecimientos mutuos.

<sup>60</sup> Alzaga, Óscar, *La Constitución Española de 1978*, Madrid, Ediciones el Foro, 1978, p. 521.

<sup>61</sup> Opinión aparte es que, por esta identificación popular, sea políticamente conveniente la simultaneidad de ambos procedimientos.

<sup>62</sup> El ordenamiento francés es la excepción a esta generalidad, pues en el artículo 6.I párrafo tercero de la citada Ordenanza 1.100 señala que “no puede ser creada una comisión de investigación cuando los hechos hayan dado lugar a acciones judiciales y mientras dichas acciones estén en curso”, cuya Ley de modificación de 1991, añadió: “si una comisión hubiese sido ya creada, su misión toca a su fin a partir de la apertura de una investigación judicial”.

## VII. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN: REFLEXIONES DE LA EXPERIENCIA MEXICANA

### 1. *Régimen jurídico*

En México, las comisiones de investigación vieron la luz a nivel constitucional con la reforma de 1977,<sup>63</sup> entre un paquete de reformas que buscaban incorporar a la oposición a un Congreso con una aplastante mayoría del partido oficial —en ese entonces, el Partido Revolucionario Institucional (PRI)—, añadiendo un tercer párrafo al artículo 93, que a la letra dice:

Las cámaras, a pedido de una cuarta 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.

El régimen jurídico de estas comisiones lo completan los artículos 41, 42 y 85 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG), y artículos 65, 71 y 74 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RICG), siendo supletorio el régimen general de las comisiones permanentes de ambos ordenamientos.

La exposición de motivos de la reforma constitucional justificaba la adición con base en una democracia que se quería y exigía alcanzar “como compromiso fundamental y como fórmula para lograr un orden jurídico aplicable a mayorías y minorías, que es base de la unidad y de respeto a la diversidad”. Se buscaba un gobierno de mayoría con el concurso de las minorías.

<sup>63</sup> Para una revisión acerca de los antecedentes de esta facultad en el ordenamiento mexicano, véase Mora-Donatto, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, cit., nota 2, pp. 229-233, quien recuerda, entre otras cosas, que la facultad investigadora ya existía, desde 1934, a nivel reglamentario, a través de comisiones especiales.

## 2. *Comisiones de investigación creadas*

A partir de la reforma constitucional de 1977, dieciséis comisiones de investigación han sido encontradas en los registros de las cámaras, todas ellas creadas en la Cámara de Diputados.<sup>64</sup> En este lapso, podemos diferenciar dos etapas. La primera, en la que la aparición de esta clase de comisiones fue casi nula, de 1977 a 1996, periodo en el que únicamente fueron creadas tres comisiones: una creada en la LI Legislatura (79-82),<sup>65</sup> otra en la LIV Legislatura (88-91)<sup>66</sup> y una más en la LVI Legislatura (94-97).<sup>67</sup> La segunda etapa, de 1997 a la fecha, en se empezó a registrar una actividad constante de esta clase de comisiones, es así como han sido creadas trece comisiones: tres en la LVII Legislatura (97-00),<sup>68</sup> una en la LVIII Legislatura (00-03),<sup>69</sup> otras seis en la LIX Legislatura (03-06)<sup>70</sup> y,

<sup>64</sup> Antes de hacer una relación de las legislaturas y las comisiones de investigación creadas, debo de hacer una pequeña pero significativa aclaración. No existe en la Cámara de Diputados, ni en la de Senadores, una base de datos que otorgue una relación de las comisiones de investigación creadas a lo largo de las legislaturas —a partir de 1977 que fue el año de la reforma constitucional que les dio vida—, por lo que he tenido que recurrir a las gacetas parlamentarias de ambas cámaras y a la bibliografía mexicana respectiva, para identificar las comisiones conformadas hasta el día de hoy.

<sup>65</sup> La Comisión de Investigación de Teléfonos de México, por supuestas interferencias ilegales a líneas telefónicas.

<sup>66</sup> Se formó la Comisión de Investigación sobre el Banco Nacional Pesquero y Portuario, Sociedad Nacional de Crédito.

<sup>67</sup> Se instituyó la Comisión de Investigación sobre el Funcionamiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y filiales.

<sup>68</sup> Se establecieron la Comisión de Investigación sobre el Funcionamiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y filiales; la Comisión de Investigación sobre el Instituto Mexicano del Seguro Social; y la Comisión de Investigación sobre la Comisión Federal de Electricidad y de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

<sup>69</sup> Se creó la Comisión de Investigación sobre la Planta Nucleoeléctrica de Laguna Verde, en Veracruz.

<sup>70</sup> Se conformaron la Comisión de Investigación sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB); la Comisión de Investigación del Daño Ecológico y Social generado por Pemex; la Comisión de Investigación en relación con las Políticas Implementadas para la Determinación de los Precios del Petróleo; la Comisión de Investigación encargada de revisar la Legalidad de los Contratos de Obra Pública otorgados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V.; una segunda Comisión de Investigación en relación con las Políticas Implementadas para la determinación de los Precios del Petróleo;

finalmente, en la presente Legislatura (2006-hasta septiembre de 2007), se han establecido tres comisiones de investigación más.<sup>71</sup>

### 3. *Análisis de la experiencia mexicana*

La primera lectura que tiene que hacerse es la pobre experiencia mexicana. Ello se debe a tres factores primordialmente; primero, no fue sino hasta 1988 cuando las fuerzas políticas de oposición ocuparon espacios importantes en la Cámara de Diputados,<sup>72</sup> lo que sumado a una errónea lectura del precepto constitucional, pues se entendió —y así permanece la interpretación— que para la solicitud de creación se requerían los porcentajes establecidos en el artículo 93 —una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados y la mitad de los miembros del Senado—, mientras que para su creación se requería la aprobación del pleno.<sup>73</sup> Con todo ello, la mayoría gubernamental impedía sin dificultades que las comisiones se crearan.

Un segundo factor, derivado del primero, es que en el Senado ha sido imposible la conformación de las comisiones, pues su iniciativa no se reconoce como derecho de la minoría, ya que se exige que la solicitud sea

así como una segunda comisión encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública otorgados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V.

<sup>71</sup> La Comisión de Investigación del Daño Ecológico y Social generado por Pemex, una nueva Comisión de Investigación encargada de revisar la Legalidad de los Contratos de Obra Pública otorgados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V.; y la Comisión para Investigar los Organismos Descentralizados y Empresas de participación estatal mayoritaria en cuanto al origen, cobro, destino e impacto que tiene en las finanzas el pago del derecho de trámite aduanero.

<sup>72</sup> En la Cámara de Diputados, durante la LIV Legislatura, la oposición obtuvo 250 escaños, frente a los 260 del PRI, 115 el Frente Democrático Nacional —que más tarde se transformaría en el PRD—, 101 el PAN y 24 otros partidos. En 1997, el PRI obtuvo 237 escaños y la oposición 261 curules —121 el PAN, 126 el PRD, 7 el Partido del Trabajo y 8 el Partido Verde Ecologista Mexicano—, perdiendo la mayoría absoluta por primera vez, Cepeda, Juan, “La LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados: diagnóstico de un camino hacia la consolidación democrática”, Cuadernos del Seguimiento Ciudadano al Poder Legislativo en México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2004, p. 7, cuadro 1.

<sup>73</sup> En este sentido Mora-Donatto, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, cit., nota 2, pp. 269-271.

realizada por la mitad de los senadores, y hasta el año 2000, el partido gobernante conservó la mayoría de esa Cámara.

El tercer factor está en la delimitación del objeto de investigación de estas comisiones, el artículo 93 establece que se crearán las comisiones de investigación “para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria”, por lo que desde el momento de la reforma, la posibilidad de ejercer la facultad investigadora del Congreso, *nació* mermada a comparación con los ordenamientos constitucionales a los que se ha hecho referencia, ya que no se le otorgó la posibilidad de realizar un control completo del gobierno, dejando a un lado a las secretarías de Estado y la administración pública centralizada.

A lo anterior, se ha sumado el proceso de la “desincorporación”,<sup>74</sup> por el cual, de las 1,155 empresas y organizaciones paraestatales, que comprendían 63 ramas de la economía mexicana en 1982, a principios de 1999 subsistían 233 y 39 de ellas se encontraban en proceso de desincorporación, abarcando únicamente 30 ramas de la economía del país. Entre las “privatizaciones” del sector público se encuentran empresas tan importantes como, Teléfonos de México, Fertilizantes Mexicanos, Altos Hornos de México, Aeroméxico y Mexicana de Aviación, empresas mineras, ingenios azucareros, constructores de equipo de transporte, la construcción y operación de carreteras.<sup>75</sup>

La opinión pública y las fuerzas políticas apoyan la ampliación del objeto de la investigación y aun cuando la doctrina<sup>76</sup> y los legisladores

<sup>74</sup> Término que se prefirió utilizar en México, en lugar del de “privatización”, tal y como explica Manuel Barquín Álvarez, en su artículo “La privatización y el sector paraestatal en México (un enfoque jurídico-institucional)”, *Regulación del sector energético*, México, Secretaría de Energía-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

<sup>75</sup> En su estudio, Fernando Clavijo y Susana Valdivieso esquematizan este proceso de “desincorporación-privatización”, en cuatro etapas 1983-1984, 1985-1988, 1989-1993 y a partir de 1994, resaltando la agresividad en la reducción de las empresas paraestatales en las etapas intermedias, y la rama energética, como asunto pendiente para concluir este proceso, “Reformas estructurales y política macroeconómica: El caso de México 1982-1999”, *Reformas Económicas*, núm. 67, CEPAL, <http://www.cepal.org.ar/publicaciones/xml/8/4588/lcl1374e.pdf>, pp. 28-32.

<sup>76</sup> En este sentido Mora-Donnato, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, cit., nota 2, p. 276, y Valadés, Diego, *El control del poder*, cit., nota 25, p. 382.

coinciden —se han presentado cinco iniciativas en la materia, cuatro en la Cámara de Diputados y una en el Senado—<sup>77</sup> la reforma a la norma constitucional no se ha llevado a cabo.

No obstante, puede señalarse que en los últimos años, la mayoría de las comisiones ha podido sacar adelante sus investigaciones, generalmente gracias a la nueva y mencionada composición de las cámaras que deja el control de las mismas en manos de la oposición.

De esta manera, por ejemplo, la Comisión Investigadora del Daño Ecológico y Social Generado por Pemex, correspondiente a la zona de Veracruz afectada por los derrames, pudo realizar reconocimientos en la zona afectada y contó con la colaboración directa de personal directivo de Pemex. Sin embargo, en uno de sus informes parciales<sup>78</sup> se comprueba que la comunicación con el director general de Pemex tuvo que realizarse a través de una comparecencia en el Pleno de la Cámara, y para completar la información tuvo que valerse de medios indirectos como comunicados de prensa.

De la Comisión de Investigación sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), se constata el deficiente sistema de control de información y documentación en materia de comisiones, lo que imposibilitó acceder al acervo que se pudo acumular en trabajos anteriores.<sup>79</sup> mismos que se precisan en esta nota.

Una segunda Comisión de Investigación relativa a la Conasupo (1997-1999), dejó dos experiencias a tener en cuenta, la primera se refiere al número de integrantes, el cual se fijó en dos por grupo parlamentario, un

<sup>77</sup> Las iniciativas fueron presentadas: en 1998, por la diputada Margarita Pérez Gavilán Torres (PAN), en 2002, por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta (PRD), en 2004, por el senador Demetrio Sodi de la Tijera (PRD), en 2005, por la diputada María Angélica Ramírez Luna (PAN) y en 2006 por la diputada Cristina Portillo Ayala (PRD); Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria del Senado*, [www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta), a 20 de diciembre de 2005; Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, <http://gaceta.diputados.gob.mx/> a 20 de enero de 2006.

<sup>78</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 13 de abril de 2005, pp. 22-30.

<sup>79</sup> Aun cuando, fue la primera Comisión de investigación en esta materia, existieron previamente una comisión para investigar el funcionamiento del IPAB —creada por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación en la LVIII Legislatura—, dos comités y dos subcomisiones relacionadas en la materia, Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 13 de junio de 2005, pp. 4-14.

total de 10 diputados.<sup>80</sup> Lamentablemente, no se encontró registro del método para la toma de decisiones. Sin embargo, queda como experiencia de investigación en la que se involucra a pocos legisladores. En las dos comisiones referidas con anterioridad, referentes a Pemex e IPAB, el número de integrantes fue 22 y en proporción al número de legisladores de cada partido en la Cámara.<sup>81</sup>

La siguiente constancia que dejó la mencionada Comisión Investigadora de la Conasupo, fue la negativa de funcionarios a comparecer directamente, desahogándose por escrito las diligencias<sup>82</sup> ante la imposibilidad de exigir la presencia. De esta manera, si bien se obtuvo la información solicitada, los efectos que dichas comparecencias pudieron tener en la opinión pública, quedaron reducidos o eliminados.

Finalmente, tras la publicación de investigaciones periodísticas y la atención que obtuvo de la opinión pública, se creó en abril de 2005 una comisión de investigación acerca del posible tráfico de influencias, por la asignación de contratos a empresas vinculadas a los hijos de la esposa del presidente de la República.

El informe final de dicha Comisión de Investigación<sup>83</sup> deja gratos avances en los trabajos de esta clase de comisiones, los directores de las dependencias y empresas involucradas comparecieron ante la Comisión —no tuvo que valerse de comparecencias ante el pleno, como ocurría antes—, pero sigue demostrando la imposibilidad de exigir la información necesaria para perfeccionar la indagación; en algunos casos no se recibió respuesta, o se recibió con demora, o la información proporcionada no fue la solicitada, o se entregó incompleta.<sup>84</sup>

<sup>80</sup> Conformada por los diputados Enrique Jackson y Jaime Talancón, por el PRI; Miguel Raya y Alberto López por el PRD; Margarita Pérez Gavilán y Abelardo Perales, por el PAN; Miguel Garza y Verónica Velasco por el PVEM; Juan José Cruz y José Luis López, por el PT. Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 24 de noviembre de 1999, pp. 3-49.

<sup>81</sup> Nueve diputados por el PRI, seis por el PAN, cuatro por el PRD y un representante por cada uno de PVEM, PT y del Partido Convergencia.

<sup>82</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 2 de noviembre de 1999, p. 7.

<sup>83</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, <http://gaceta.diputados.gob.mx/> a 15 de febrero de 2006.

<sup>84</sup> Esta situación se sigue presentando el día de hoy (julio de 2007), y así lo declaró el presidente de la actual Comisión de Investigación, Elías Cárdenas Márquez “Lo que se cuestiona (a la PGR) es que desde mayo pasado, tanto yo como Jesús González Schmal



Con todo ello, puede decirse que la investigación logró su objetivo: funcionó como control parlamentario y ha calado en la opinión pública.<sup>85</sup>

Por esta razón y ante la importancia que concedieron los legisladores a la información pendiente de recibir, se acordó la creación de una segunda comisión de investigación sobre el mismo asunto, comisión integrada únicamente por legisladores de la oposición gubernamental, ante la negativa de los legisladores del PAN a participar en ella.

El seguimiento que se hizo, en su momento, a esta investigación rebasa el ámbito nacional. Con la creación de una página web<sup>86</sup> de la Comisión se ha dado seguimiento desde Alemania, Italia, España, Australia, Canadá, Estados Unidos, Chile, Francia, Corea del Sur, Gran Bretaña.<sup>87</sup>

Nuevamente, en la LX Legislatura se acordó por el Pleno la creación de una tercera comisión que retome las indagaciones. Estas dos últimas comisiones sacaron a flote nuevos dilemas que se han presentado en otros países y que nuestra legislación no contempla, como es la investigación hacia particulares —los involucrados presentaron en su momento un recurso de amparo— y que dejan expuestas las deficiencias existentes en la legislación de la materia que, para permitir perfeccionar estos me-

(quien presidió la segunda Comisión Especial durante la LIX Legislatura) solicitamos información al subprocurador que lleva el caso, Felipe Muñoz, sobre el estado que guardaba dicha indagatoria. Él nos dijo que se estaban desahogando las diligencias. Ahora nos enteramos que lo único que se hizo fue dar una patente de impunidad a los hermanos Bribiesca”, nota periodística, *Diario de Yucatán*, 15 de julio de 2007.

<sup>85</sup> En este sentido se pronunció la diputada Martha Lucía Michel Camarena, durante la sesión en que se aprobó la creación de la segunda comisión de investigación sobre este asunto: “debemos actuar en consecuencia para el ejercicio de la fiscalización de los recursos. Eso somos. No somos Ministerio Público ni tribunal. Y para quien crea que es una comisión política ¡claro que lo es! Pero es una comisión política porque hay que censurar el ejercicio del poder público. Y la política se creó para darle un cauce distinto a los acontecimientos. Y nosotros como comisión, eso hicimos, actuar en consecuencia para darle un cauce transparente, legal a las actividades de esta comisión”, Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, de 16 de febrero de 2006, [www.comisioninvestigadoraconstruccionespracticas.org.mx](http://www.comisioninvestigadoraconstruccionespracticas.org.mx).

<sup>86</sup> <http://www.comisioninvestigadoraconstruccionespracticas.org.mx>.

<sup>87</sup> *El Universal*, 13 de marzo de 2006.

dios de control parlamentario y reforzarlos como instrumentos específicos de control político de las cámaras, deberán ser subsanadas.

Respecto a este punto, todavía no se establece un criterio judicial en la materia. En marzo de 2007, la Suprema Corte negó el amparo a los hermanos Bribiesca, al considerar como constitucionales tres artículos de la Ley Orgánica del Congreso cuestionados por los recurrentes. No obstante, la Corte remitió el expediente a un Tribunal Colegiado de Circuito, para que revisara si la Cámara se apegó a su propia Ley Orgánica cuando creó la segunda comisión investigadora a principios de 2006.<sup>88</sup> En junio de 2007, el Tribunal Colegiado resolvió por dos votos a uno amparar a los recurrentes contra las dos primeras comisiones de investigación creadas, por considerar que investigaron actos de los quejosos que no guardan relación con el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.<sup>89</sup>

#### *4. Propuesta para mayor eficacia del control parlamentario en México a través de las comisiones de investigación*

Respecto al caso mexicano, considero necesario empezar por esclarecer los conceptos. La costumbre y la práctica parlamentaria, han permitido formar comisiones especiales, con un espíritu claramente indagador, tal es el caso de la Comisión Especial para conocer la Responsabilidades y el Origen de la Tragedia de la Mina Pasta de Conchos,<sup>90</sup> la comisión de seguimiento exhaustivo a las investigaciones realizadas por las autoridades competentes en el caso del asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas

<sup>88</sup> *Reforma*, 7 de marzo de 2007.

<sup>89</sup> *Ibidem*, 22 de junio de 2007. De igual forma, en el sonado caso del empresario de origen chino Zhenli Ye Gon, la Comisión Permanente acordó solicitar a las cámaras del Congreso a conformar una comisión de investigación para el caso, y acto seguido el senador perredista Arturo Núñez Jiménez, admitió carecer de sustento jurídico dicho acuerdo, por no ajustarse al objeto que establece el artículo 93 constitucional, *Diario de Yucatán*, 13 de julio de 2007.

<sup>90</sup> Creada por acuerdo del Pleno el 28 de febrero de 2007, y disuelta al final de la LIX Legislatura. El 18 de diciembre de 2006, el Pleno de la LX Legislatura, votó nuevamente para crear otra Comisión Especial con el mismo nombre y objeto, “Informe de la Comisión Especial para conocer las Responsabilidades y Origen de la Tragedia de la Mina Pasta de Conchos, de resultados finales de las investigaciones objeto de este órgano legislativo”, Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2308-I, martes 31 de julio de 2007.

Ocampo,<sup>91</sup> o la comisión para dar seguimiento a las agresiones a periodistas y medios de comunicación,<sup>92</sup> entre otras.

En este sentido, entiendo que si el Constituyente instauró las comisiones de investigación, si las singularizó, diferenciándolas de las comisiones ordinarias o de las de estudio, fue porque buscaba, efectivamente, distinguir su función. Las comisiones de investigación no pueden ni deben dictaminar leyes, tampoco deben realizar estudios respecto a diversos temas para abordarlos posteriormente en una ley. Su función es indagar sobre un asunto y, tras una valoración de la información recabada, elaborar un informe para que la Cámara, tras un debate público entre sus integrantes, divulgue sus consideraciones y la ciudadanía las conozca.

Y lo anterior se ha producido a raíz de la limitación respecto al objeto de investigación de estas comisiones, existente a nivel constitucional, que ha obligado a librar dicha barrera a través de la creación de estas comisiones especiales.

Por lo que es necesario ampliar a nivel constitucional el objeto de estos órganos legislativos, considerando el modelo italiano como el más idóneo: las comisiones podrán investigar sobre *cualquier asunto de interés público*,<sup>93</sup> en los términos expresados en el presente trabajo.

En relación con la duración de las comisiones de investigación, como se señaló en su momento, considero que fijar un plazo desde el momento de su creación resulta la postura más adecuada, acorde con el objeto de la investigación y que, en su momento, podría ser ampliado o reducido, por acuerdo del Pleno de la Cámara, propiciando mayor eficacia en sus labores al establecer plazos para la entrega de resultados, y dejando margen

<sup>91</sup> Creada el 29 de abril de 2004, “Informe de la Comisión Especial de seguimiento exhaustivo a las investigaciones realizadas por las autoridades competentes en el caso del asesinato del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, al Pleno de la Cámara de Diputados, sobre sus trabajos”, Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1640, 3 de diciembre de 2004.

<sup>92</sup> Constituida el 21 de diciembre de 2006, “Plan de trabajo de la comisión para dar seguimiento a las agresiones a periodistas y medios de comunicación”, Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2207, 6 de marzo de 2007.

<sup>93</sup> Y es que aunque el objeto pareciese demasiado amplio en un primer término, tenemos los casos de los hermanos Bribiesca o del empresario de origen chino Zhenli Ye Gon, que han sido abordados como objetos de investigación por su indudable interés público.

de maniobra para poder modificar dichos plazos en virtud de las circunstancias que se vayan presentando.

En cuanto a la creación de estas comisiones, es necesario garantizar a las minorías el acceso a este instrumento de control parlamentario. Los interesados en controlar, se ha señalado, son los partidos opositores y minoritarios. Así las cosas, el porcentaje establecido en la Constitución para la Cámara de Diputados lo juzgo el adecuado, debiendo homologarse para el caso de la Cámara de Senadores, y suprimiendo la costumbre de tener que aprobarse por la mayoría del pleno de la Cámara para su creación.

La integración, para un funcionamiento eficiente y que salvaguarde la información e integridad de los involucrados en la indagación, pienso debe ser de dos diputados por fracción parlamentaria, experiencia que ya ha sido probada en México, como se señaló líneas arriba, estableciendo el sistema de voto ponderado con relación a la representatividad de las fracciones como mecanismo de toma de decisiones. Debe recordarse que la relevancia de este instrumento de control la encontramos desde la puesta en marcha del mismo.

Respecto a los poderes especiales, observo necesarios para la consecución de su fin —el control político— la obligatoriedad de comparecer y entregar la documentación requerida, no así el equiparar las facultades de estos órganos a las que posee la autoridad judicial, sobre todo por aquellas potestades judiciales que afectan directamente las garantías individuales de los involucrados —como es el caso de la intervención de correspondencia o comunicaciones y los registros domiciliarios—. Pudiendo añadirse la facultad de practicar peritajes, inspecciones oculares o reconstrucciones de hechos, que en algunos de los casos expuestos resultan indispensables para esclarecer la investigación.

Con relación a la publicidad de los trabajos, retomo los argumentos expresados con relación a un sistema mixto, basado en la publicidad de las sesiones relativas al desahogo de comparecencias y a los debates resolutorios, así como en el secreto del resto de las sesiones. Para la opinión pública aquéllos serán de importancia, mientras que la discreción en el resto de las sesiones, otorgará agilidad a la investigación.

Las comisiones de investigación en México son, desde hace un par de años, un instrumento de control parlamentario de relevancia. La ciudadanía y los medios dirigen su mirada hacia ellas desde el momento en que

son propuestas, obteniendo así un efecto de control político, tal vez difuso pero efecto al fin, en el que es el propio Poder Legislativo, quien va marcando la pauta de dicho control, lo que fortalece a este Poder que el día de hoy se encuentra disminuido ante la sociedad. En los legisladores está la decisión de consolidar este instrumento, de liberarlo de sus ataduras y de encauzar lo que la costumbre y la práctica han venido desarrollando.

**C**