

LAS FACULTADES DE CONTROL E INVESTIGACION DEL CONGRESO VENEZOLANO

Orlando Tovar Tamayo
*Profesor de Derecho Constitucional
Universidad Central de Venezuela*

Es dogma del constitucionalismo el que los Parlamentos representan de manera inmediata al pueblo. No corresponde acá analizar la naturaleza de la "representación"; basta solo admitir que ellos, por su integración plural y por ser emanados de la voluntad inmediata del pueblo, son los censores natos de la actividad política de quienes conducen al Estado, y son los encargados, en primer término, de mantener a éstos en la defensa de los intereses y aspiraciones de la colectividad.

La existencia del Parlamento trae como corolario:

1º) Que este Cuerpo establece las normas (función legislativa).

2º) Que no se agota en esta primera competencia, sino que su fuerza es mayor: es el control político que ejerce, buscando el equilibrio entre las prerrogativas parlamentarias y la libertad de acción del Gobierno. A esta actividad desarrollada por el Parlamento se llama control, que se convierte en actividad más apasionante en tanto que el controlador resulta, en cierta medida, controlado por la acción-reacción del controlado.

En todo caso, para que el control sea eficaz, es necesario que éste sea idóneo en la exigencia de la responsabilidad del controlado. Si bien es cierto que quien controla no decide, solo influye en la decisión que toma el controlado, debe poder poner en funcionamiento una responsabilidad, sea penal, administrativa y civil, mejor política y aun moral. El censor cumple al hacer pública la no adecuación entre el administrador y los intereses de la comunidad.

Estas relaciones de control se dan en cualquier sistema de gobierno, sea parlamentario o presidencialista. En el primer caso existen procedimientos preestablecidos de naturaleza jurídica, que permiten regular los conflictos entre el Parlamento y el Gobierno, y esto es una ventaja y no despreciable, pero en ambos el control existe y el controlador lo ejerce por medio de votaciones, interpelaciones, preguntas, comités de investigaciones y encuestas, medios éstos los más conocidos, aunque no la totalidad de los mismos. Piénsese solo en las facultades financieras del Parlamento y el papel del Contralor o de los Tribunales de Cuenta, o del Fiscal; el control específico de la política internacional.

Resumiendo. 1º) Todo Parlamento, al lado de su clásica función de legislar, es censor natural del Gobierno. 2º) En este nuevo cometido ha creado mecanismos idóneos de control, que varían de país a país. 3º) El censor exige la responsabilidad del administrador. 4º) El censor está limitado, como el controlado, en función de la eficacia y la protección de los altos cometidos estatales.

Como culminación de un proceso lógico, la actual Constitución establece, en su Artículo 139, lo siguiente:

"Corresponde al Congreso legislar sobre las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional".

"Es privilegio del Congreso decretar amnistías, lo hará por ley especial".

"El Congreso ejerce también el control de la Administración Pública Nacional en términos establecidos por esta Constitución".

De la mera lectura del precitado artículo se deduce que el Congreso ejerce el control de la Administración Pública Nacional, y entre nosotros es ejercido:

Primero.—Control de la Cámara sobre el Presidente. Ciertamente no conoce la República del sistema de "empeachment". La responsabilidad penal del Presidente solo puede ser exigida por la Corte Suprema de Justicia. Pero, en todo caso, para ser sometido a juicio, el Senado de la República deberá dar su conformidad.

Debatida es la cuestión de si las Cámaras pueden censurar, desde el punto de vista ético, la política y actividad cumplida por el Jefe del Estado. A mi juicio no hay nada que se oponga a ello. Por el contrario, el bloque de la constitucionalidad así parece preverlo. Aún admitiendo que el Mensaje no es objeto de improbación o aprobación, la Cámara puede pronunciarse sobre todos y cada uno de los elementos de información que dicho mensaje contenga. Como quedó dicho, el censor cumple con su cometido al hacer recaer sobre medidas determinadas el enfoque de la crítica.

Segundo.—Control del Parlamento sobre los Ministros. Independientemente de la responsabilidad penal, civil o administrativa, el Parlamento ejerce constitucionalmente sobre los Ministros, tres controles importantes:

- 1º) Los Ministros pueden ser interpelados por cada una de las Cámaras.
- 2º) Los Ministros deben informar a las Cámaras anualmente sobre su gestión, y los gastos que con motivo de ella se han ocasionado.
- 3º) El voto de censura reservado a la Cámara de Diputados. El voto de censura trae, de haberse aprobado con las formalidades exigidas por la Constitución, la destitución del Ministro.

El censor ejerce pues, la típica responsabilidad política del gobernante. Esta responsabilidad, que no está fundada ni sobre una infracción de naturaleza penal, ni sobre una falta civil objetivamente determinada, nace esencialmente de elementos subjetivos, en donde la apreciación de los mismos corresponde a la Asamblea. Su campo de acción es inconmensurable; puede nacer de todo acto cumplido por un Ministro en el ejercicio de sus atribuciones, de su actitud, de su acción o su inacción, de sus intenciones. La conducta del Ministro es enjuiciada no desde el ángulo de la legalidad, es hecho exclusivamente de la oportunidad política que juzga soberanamente el Parlamento (ver Andrés de Blonay).

4º) El control financiero de las Cámaras es ejercido por el Parlamento a priori, aprobando la Ley de Presupuesto. A posteriori, de manera directa a través de las Comisiones de Investigación o por intermedio del Contralor General de la República, sin descartar, claro está, el voto de censura a los Ministros.

5º) El control de la legalidad lo ejercen las Cámaras, también de manera inmediata, a través de las investigaciones o por intermedio del Fiscal General de la República, quien está obligado a enjuiciar a los Ministros, si así las Cámaras lo ordenan.

6º) Control sobre la política internacional. Además del voto de censura al Ministro de Relaciones Exteriores, el Parlamento autoriza el envío o la recepción de misiones militares, autoriza el nombramiento de Embajadores permanentes y, por supuesto, aprueba o imprueba, pudiendo reservar parte de los mismos mediante el procedimiento de ley formal, los Tratados celebrados por la República.

7º) Puede, por la vía de la interpelación a los Ministros y a altos funcionarios del Estado, ejercer el control de información mediante el procedimiento de las preguntas o "question".

La "question" o preguntas es un mecanismo de control parlamentario típico en donde existe responsabilidad política de los Ministros ante el Parlamento. Sin embargo puede ser usada en cualquier tipo de Gobierno. Puede ser definido como una petición de explicación sobre un punto determinado dirigido por un parlamentario a un Ministro. Ella busca obtener de la Administración una información necesaria, hace que la Administración intervenga y subsidiariamente al plantear la pregunta expone los fallos de la Administración y propone los remedios. De tramitación rápida en Gran

Bretaña, en donde juega un gran papel para controlar el Gobierno, se hace de pesada tramitación, por su naturaleza escrita, en Francia. Las preguntas implican obligatoriedad para el Gobierno a responderlas, lo cual no quiere decir que los Ministros queden exceptuados de hacerlas, de conformidad a las normas jurídicas típicas del país. Punto este que analizaremos luego.

Es necesario separar las preguntas de las interpelaciones y de los debates generales. Bien es cierto que la interpelación es el género, pero la pregunta es la especie. Las interpelaciones propiamente dichas versan sobre una política y sirven de paso previo a abrir el debate sobre el voto de censura. De su parte, los debates generales nacen normalmente de la obligación del Gobierno de presentar periódicamente al Parlamento determinada información. Como quedó dicho estas informaciones generan un debate general en Cámara, que culmina con la aprobación o no de mociones de recomendación para el Ejecutivo. En Colombia los debates generales pierden interés, porque está prohibido al Parlamento hacer cualquier género de recomendaciones al Gobierno; no así entre nosotros.

Parece conveniente recordar que actualmente en la Democracia española, las preguntas tienen un procedimiento especial pautado en el Reglamento del Congreso de Diputados. En efecto, el Artículo 128. párrafo 2, dice: "La pregunta consiste en la simple cuestión planteada por escrito de si un hecho es cierto, si alguna información ha llegado al Gobierno o si es exacta, si el Gobierno va a comunicar al Congreso documentos o noticias, o si se ha tomado o va a tomar alguna providencia sobre un tema". Dichas preguntas se han de presentar por escrito al Presidente de la Cámara y el Gobierno tiene la facultad, de conformidad con el Artículo 130 del Reglamento, de declarar que no puede contestar. La respuesta negativa debe ser motivada y debe producirse, al menos en el Senado, dentro de veinte días de plazo, a menos que solicite del mismo el aplazamiento por el lapso de un mes. La respuesta puede ser por escrito u oral. En este último caso no puede exceder de quince minutos. La réplica del Diputado, cinco minutos. Igual lapso para la dúplica.

Nótese que en el sistema español la "cuestión" puede no ser contestada, pero la negativa siempre debe ser motivada. Entre nosotros nada establece el Reglamento y la figura de la "cuestión" es confundida con la genérica de interpelación. Lamentable situación que debe ser remediada de inmediato. Con una buena reglamentación de la "cuestión" muchos de los largos debates no tendrían lugar y las interpelaciones ministeriales podrían ser más útiles y perder la falsa solemnidad que las hace inoperantes y hasta fastidiosas.

89) La encuesta parlamentaria. En los países típicamente presidencialistas, como en los Estados Unidos, el papel preponderante que juega en el control del Gobierno la interpelación en Francia y la "cuestión" en el Reino Unido, es llenado por la encuesta parlamentaria "investigating committees". En los Estados Unidos la facultad de realizar encuestas nace de la necesidad que tiene el Parlamento de estar informado para legislar. Entre nosotros es una consecuencia directa de la facultad de control y del Artículo 160, en donde se establece explícitamente la facultad de investigación de los Cuerpos legislativos o sus comisiones, que pueden realizar las investigaciones que juzguen convenientes, en conformidad con el Reglamento.

En el Artículo 161 se establece una norma de coordinación de competencia con el Poder Judicial, según el cual el ejercicio de la facultad de investigación del Parlamento no afecta las atribuciones específicas del Poder Judicial y se declara la obligatoriedad de los jueces de evacuar las pruebas para las cuales reciban comisión del Parlamento.

Asimismo, en la disposición transitoria 10ª se establece que quienes incumplan el deber de comparecencia y de colaboración ante el Parlamento o sus Comisiones, será castigado con prisión de quince días a tres meses, debiendo, además, el culpable,

quedar inhabilitado en el ejercicio de su profesión por un tiempo igual al de su prisión, terminada ésta.

El proceso de investigación o de encuesta parlamentaria consiste en que la Cámara ordene a una de sus Comisiones Permanentes o a una Comisión Especial, que reúna la información necesaria para permitir ejercer su misión de control y el de presentarle un informe sobre el cual ella pueda tomar una decisión.

De allí que en el Derecho venezolano sea necesario:

1º) Que la Cámara, quien es en última instancia la depositaria de la facultad de investigación, ordena o autorice la continuación de una encuesta.

2º) Que la encuesta se realice para reunir información necesaria al cometido que sea fijado. Este extremo es importante ya que en muchos casos la encuesta ha sido desviada de su finalidad, con clara intención política.

3º) Que la encuesta garantice la objetividad de los encuestadores y los derechos constitucionales de los encuestados.

En efecto, ni la Comisión ni la Cámara pueden alterar el principio de legalidad y libertad y siempre quedarán a salvo los derechos y garantías que la Constitución establece para los ciudadanos.

Es necesario recordar que el bloque de la constitucionalidad, en materia de derecho de garantías individuales, no circunscribe lo establecido en la propia lista de la Constitución. En efecto, el Artículo 50 establece que la enunciación de los derechos y garantías contenidas en la Ley Fundamental, no puede entenderse como negación de otro, que siendo inherente a la persona humana no figure expresamente en ella. Y añade, que la falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.

La legitimación activa para encuestar la tienen los Diputados y Senadores en sus respectivas Cámaras. Por vía reglamentaria, puede un miembro de una de las Cámaras asistir con derecho a voz, pero sin voto, a las sesiones de la otra Cámara. En todo caso los miembros de la misma Cámara pueden hacerse invitar a las sesiones de una Comisión, teniendo también derecho a voz pero no a voto. La legitimación pasiva la tienen, en primer término, los funcionarios públicos nacionales, tanto central como descentralizada, y en segundo término todo ciudadano.

Es necesario diferenciar entre dos situaciones distintas:

- a) El deber de comparecer.
- b) El deber de informar.

Aparentemente por la redacción del Artículo 160 pareciera que el funcionario de la Administración Estatal o de la Administración Municipal, no está obligado a comparecer, pero tal interpretación no resiste el análisis detallado de la norma. Cuando el constituyente habla de los particulares la norma se vuelve genérica. En efecto, los funcionarios de los Estados o de la Administración Municipal son también "particulares", y como tales están obligados a comparecer ante el Congreso.

En cuanto al derecho de informar, varía. En efecto, deben distinguirse varias circunstancias. Estando garantizado para los comparecientes, funcionarios o no, el disfrute de los derechos y garantías constitucionales, y siendo éstos, independientemente de reglamentación o no, cualquiera de los inherentes a la persona humana, puedan ser alegados cualquiera de ellos para excepcionarse del deber de información. Cabe, usando una expresión del Derecho Penal, afirmar que nadie puede ser obligado a contestar preguntas que lesionen cualquiera de sus derechos, de garantías individuales, ya que no se le puede exigir otra conducta a quien se sienta lesionado en los mismos. Por ejemplo, nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; nadie puede ser obligado a admitir la comisión de un delito; nadie puede ser obligado a admitir el encubrimiento a una conducta delictual; nadie puede ser obligado a actuar de tal manera que su acción pueda serle imputada desde el punto de vista del derecho penal. Es de hacer constar que los comparecientes son responsables de

todas sus afirmaciones e informaciones, no estando protegidos por las prerrogativas que la Constitución confiere a los Parlamentarios.

Nadie puede ser obligado a violar el secreto protegido por la ley. En tal sentido no se podrá violentar a las personas para que violen secretos sumariales en los términos del Código Penal; ningún sacerdote podrá ser obligado a hacer públicos hechos cuyo conocimiento provengan de la confesión. Ningún profesional podrá ser obligado a declarar hechos protegidos por las leyes de ejercicio de determinadas profesiones, como la médica, la de periodista, etc. Ningún militar puede ser obligado a declarar sobre materias reservadas por razón de la seguridad del Estado; ningún policía podrá declarar sobre hechos que lesionen la seguridad del Estado, y ningún funcionario podrá declarar sobre hechos determinados secretos por la Administración, de conformidad con la Ley de la Administración Central.

La existencia de la garantía para este tipo de secreto no enerva la facultad investigadora de la Cámara. En efecto, la encuesta tiene un objetivo, que generalmente se resuelve en un interés económico o en un interés político. En materia económica la Ley Orgánica de la Contraloría señala los procedimientos y mecanismos para hacer efectivo el control a posteriori en materia de gastos, sin necesidad de violentar el secreto fundamentado en la seguridad del Estado. En materia de los llamados secretos profesionales la encuesta, que no va a establecer la responsabilidad penal, debe garantizar a los comparecientes sus garantías; pero no hay que olvidarse que lo importante en una encuesta no es la determinación de una conducta específica, sino la determinación de una conducta genérica que sirva de base a una política. Y en cuanto al secreto administrativo, existen los mecanismos ordinarios, que no pueden ser desconocidos por el Parlamento, en especial las normas sobre competencia y extralimitación de funciones que establece la Constitución. Si la Administración declara una información secreta, fundamentándose en la Ley de la Administración Central como secreto, cabe todo género de recursos contencioso y contencioso administrativos contra ese acto.

Tratamiento especial amerita el testimonio de funcionarios ante las Comisiones de encuesta. En efecto, los funcionarios están determinados al jerarca administrativo correspondiente, entre nosotros el Ministro. ¿En qué medida puede impedir el Gobierno a sus agentes responder a las cuestiones que les son formuladas por las Comisiones Parlamentarias?

En Derecho Comparado no hay una respuesta general. En el Japón se establece que si un funcionario se niega a contestar, el jefe de su departamento ministerial debe explicar y justificar la negativa y si eso no se hace en el lapso de diez días el testigo se encuentra en la obligación de responder. En Alemania se exige la autorización ministerial para responder, pero ésta se puede negar alegando "ser perjudicial a la seguridad pública o que haga especialmente precaria y difícil la ejecución de la función pública".

Entre nosotros los funcionarios subalternos tienen la obligación de responder si han sido autorizados por el Ministro; si el Ministro les ha obligado al silencio debe justificar ese silencio ante la Cámara, dando razones claras sobre en qué medida afecta la seguridad del Estado la divulgación de esos datos. En todo caso, no para el subalterno sino para el Ministro, puede originarse un debate sobre la procedencia o no de un voto de censura. Está claro que no será procedente un voto de censura para un Ministro que interrogado por una Comisión niegue que se va a proceder a la devaluación de la moneda, ni al establecimiento de un control de cambios, y dos horas después la medida sea tomada. El voto de censura puede ser tomado por la política de devaluar, por la política de establecer el control de cambios, pero no por haber negado la información, ya que de haberse transmitido la noticia, la República seguramente hubiera sufrido mayores trastornos.

No se podrá exigir a un Ministro que informe sobre el nombre de funcionarios de seguridad, de agentes secretos en el exterior, porque ello daña a la seguridad del Estado. Podrá dársele un voto de censura si la política del Ministro ha sido descuidada en el número de agentes, en la forma del funcionamiento del servicio, pero no en la negativa a identificar a dichos agentes.

Resumiendo. Frente a las facultades de control de la Cámara y en especial frente a las facultades de encuesta de las Cámaras, no hay habitante de la República que pueda negarse a comparecer ante ellas o sus órganos, pero en acatamiento de la Constitución, no todos están obligados a responder a las preguntas; existen los límites derivados de los derechos y garantías de los ciudadanos, en cuyo beneficio se controla el Estado de Democracia abierta que impera en Venezuela. Existe el sigilo originado en el ejercicio de ciertas profesiones y existe el secreto en beneficio de la seguridad del Estado.

Como es natural, las excepciones al principio tienen que ser de interpretación restringida, pero deben ser respetadas, y por último, siendo un interés realmente particular, de fácil detección, las Cámaras pueden armonizarse con la Administración en la alta función de control.