

## Comentarios Monográficos

### **LAS FACULTADES DE INVESTIGACION DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS**

Eloísa Avellaneda Sisto  
*Investigadora adscrita al  
Instituto de Derecho Público.*

#### INTRODUCCION

En todos los sistemas de gobierno, el Parlamento realiza dos funciones fundamentales: legislar sobre las materias de su competencia y controlar la actividad del gobierno. Para llevar a cabo estos cometidos, el Parlamento requiere de información, necesita tener un conocimiento exacto de los hechos, y para esto cuenta con tres mecanismos diferentes: la interpelación, la pregunta y las facultades de investigación o de encuesta.

La interpelación es el medio de información y de control más usado en los países con sistemas parlamentarios, como es el caso de Francia, mientras que en los países presidencialistas, como por ejemplo Estados Unidos, el control sobre el gobierno y la información para legislar se obtiene por medio de la encuesta parlamentaria. La pregunta está muy desarrollada en el parlamentarismo británico y constituye el mecanismo de control más efectivo sobre la actividad del gobierno y una garantía contra los abusos de la Administración.

Las facultades de investigación o de encuesta, son pues, mecanismos por medio de los cuales el Parlamento recaba toda la información que necesita para legislar y para ejercer su actividad de control sobre el gobierno. En la mayoría de los países estas investigaciones son realizadas por las Comisiones de investigación, *investigating committees*, *commissions d'enquête*, *commissiioni d'inchiesta* o *committees of inquiry*.

La investigación comprende la recopilación de informes y documentos de todo tipo (salvo los límites establecidos por cada legislación) y el testimonio de funcionarios públicos y de particulares.

La interpelación es una petición dirigida a un Ministro para que explique la política adoptada por su Despacho; mientras que la pregunta va dirigida a obtener información sobre un hecho o asunto determinado.

Hermann Finer explica que las preguntas son un medio del cual se vale el Parlamento para recabar información sobre la acción diaria del gobierno y sobre las acciones que está planeando tomar, en forma tal que pueda influir sobre el gobierno antes de que haya tomado decisiones imposibles de cambiar<sup>1</sup>.

La interpelación sirve para promover un debate sobre una política del gobierno o sobre la conducta de un Ministro; y ese debate puede terminar con el voto de censura para el Ministro o con un voto de confianza.

Nuestro trabajo, cuyo objeto es estudiar las facultades de investigación está dividido en dos partes: la primera, sobre las potestades de investigación en el sistema venezolano, y la segunda, sobre algunos sistemas extranjeros. La primera parte, comprende: 1) el estudio de las disposiciones constitucionales que consagran tales poderes de investigación; 2) los antecedentes de esas normas, es decir, la evolución

1. Hermann Finer, *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*, Editorial Tecnos S.A. Colección de Ciencias Sociales N° 35, Madrid, 1964, pp. 650-651.

constitucional de las facultades de investigación; 3) el alcance de esas potestades, esto es, cuáles son las facultades que se otorgan a las Cámaras Legislativas y a sus comisiones en materia de investigación; y por último, los límites que se establecen a las mismas.

La segunda parte, dedicada al análisis de algunos sistemas extranjeros, comprende el estudio de las facultades de investigación, su regulación constitucional o legal, alcance y límites en Inglaterra, España, Estados Unidos y Francia.

## PRIMERA PARTE

### LAS FACULTADES DE INVESTIGACION EN EL SISTEMA VENEZOLANO

#### 1. *Base Constitucional*

Según la Constitución, las Cámaras Legislativas tienen dos funciones fundamentales: legislar sobre las materias de competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional; y controlar a la Administración Pública Nacional (art. 139). Para ejercer estas funciones el Congreso cuenta con los instrumentos necesarios: la interpelación y las facultades de investigación.

Las facultades de investigación, en Venezuela, están consagradas en el artículo 160 del texto constitucional:

“Los cuerpos legislativos o sus comisiones podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes, en conformidad con el reglamento.

Todos los funcionarios de la Administración Pública y de los Institutos Autónomos están obligados, bajo las sanciones que establezcan las leyes, a comparecer ante ellos y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Esta obligación incumbe también a los particulares, quedando a salvo los derechos y garantías que esta Constitución establece.

En todo caso se notificará al interesado el objeto de su citación con 48 horas de anticipación cuando menos”.

El artículo 161 prevé que el ejercicio de estas facultades no afecta las atribuciones que según la Constitución y las leyes corresponden al Poder Judicial, y establece la obligación de los jueces de evacuar las pruebas para las cuales reciban comisión de los cuerpos legislativos.

#### 2. *Antecedentes constitucionales*

La primera Constitución que consagra la facultad de las Cámaras Legislativas de realizar investigaciones es la de 1945. En efecto, en las Constituciones anteriores no se atribuyen al Congreso poderes de investigación; es sólo en la Constitución de 1945 cuando por primera vez se regulan tales potestades en la siguiente forma:

“Las Cámaras tienen el derecho de nombrar Comisiones de investigación. Las autoridades administrativas nacionales, de los Estados o municipales y las judiciales, están obligadas a suministrar a dichas Comisiones las informaciones y los documentos que éstas soliciten” (art. 79).

La Constitución de 1947 mantiene esta disposición más o menos en los mismos términos; estableciendo entre las atribuciones comunes a ambas Cámaras la de "nombrar comisiones de investigación, que podrán exigir de cualquier autoridad nacional, estatal o municipal la información y los documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones" (art. 161, ord. 6°).

La Constitución de 1953 dispone entre las atribuciones del Senado la de "nombrar comisiones de investigación, las cuales podrán exigir de cualquier autoridad la información y los documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones" (art. 79, ord. 3°).

Las facultades de investigación consagradas en estas tres constituciones mencionadas son muy amplias; primero, porque allí no se establece expresamente ningún límite en cuanto a los derechos y garantías constitucionales; y segundo, porque la obligación de informar abarca tanto a las autoridades administrativas como a las judiciales, tal como lo prevé la Constitución de 1945. La del 47 y la del 53 se limitan a señalar a las "autoridades" sin especificar si son sólo administrativas o también judiciales.

Por otra parte, estas constituciones consagran la obligación de los Ministros de informar a las Cámaras Legislativas sobre las materias de su competencia; pero esta disposición aparece desde la Constitución de 1864 según la cual los Ministros están obligados a concurrir cuando sean llamados a informar (art. 81). Esta norma se mantiene en todas las Constituciones posteriores con una redacción muy similar. La Constitución de 1947 establece en su artículo 209 que los Ministros "...estarán obligados a concurrir a ellas (a las Cámaras y Comisión Permanente del Congreso), cuando sean llamados a informar, o para contestar las interpelaciones que se les hagan". La Constitución de 1953 elimina la palabra "obligación" y entre las atribuciones del Senado contempla "hacer comparecer a los Ministros del Despacho Ejecutivo Nacional para que informen sobre materias de su competencia..." (art. 79, ord. 4°).

La Constitución de 1961 consagra, como hemos ya expuesto, en su artículo 160 las facultades de investigación del Congreso.

Esta norma constitucional fue objeto de varias discusiones en el seno de la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución de 1961; y originalmente, estuvo redactado en forma diferente. En efecto, el artículo 30 del Proyecto establecía lo siguiente:

"Las Cámaras Legislativas en pleno, la Comisión Bicameral Permanente, las Comisiones permanentes o las comisiones que aquéllos designen *ad hoc* podrán llevar a cabo toda investigación que juzguen de conveniencia nacional dentro de sus atribuciones constitucionales o legales".

Esta disposición iba acompañada de los artículos 31, 32 y 33 que complementan todo lo relativo a las facultades de investigación.

"Los Ministros del Despacho, Presidentes y Directores de institutos autónomos y demás funcionarios de la administración pública nacional, estatal o municipal, así como los particulares, estarán obligados a comparecer ante las Cámaras y sus comisiones permanentes o de investigación y a presentar ante ellas las informaciones y documentos que les fueren requeridos.

Los jueces estarán asimismo obligados a prestar su concurso en materia de prueba a las comisiones legislativas cuando reciban mandato de ellas" (art. 31).

"Son aplicables a las actuaciones de las Comisiones en la investigación que emprendan, los preceptos legales y constitucionales que protejan los derechos y garantías individuales" (art. 32).

“Las Comisiones Legislativas no pueden inmiscuirse en procesos judiciales pendientes; pero esto no impide que puedan ser objeto de investigación por parte de ellas hechos incurso en procesos judiciales sobre los cuales no ha recaído sentencia judicial firme” (art. 33).

Finalmente, después de numerosas discusiones, en las cuales se plantearon aspectos de redacción pero también problemas de fondo, tales como si las potestades de investigación debían comprender a los funcionarios estatales y municipales o no; si era conveniente o no otorgar a las Comisiones facultad para investigar, y en tal caso, si ellas debían solicitar previamente la autorización de las Cámaras o no; la posibilidad de las Cámaras de controlar la actividad investigadora de las Comisiones; y por último, qué límites tendrían estas potestades de investigación, mencionándose el secreto sumarial, la seguridad externa, los derechos y garantías constitucionales; las facultades de investigación quedaron consagradas en los términos de los artículos 160 y 161 de la Constitución Nacional<sup>2</sup>.

### 3. Alcance de las facultades de investigación

Las disposiciones constitucionales otorgan unas facultades de investigación muy amplias al Congreso, ya que dejan a criterio de las Cámaras la elección de las materias, asuntos o hechos que deban ser investigados. Sobre este particular, el Dr. Andueza señala que esta potestad de investigación tiene varios límites:

—De acuerdo con la estructura del Estado venezolano, la función legislativa está repartida en los tres niveles, por tanto, no puede el Congreso acordar una investigación sobre la actividad legislativa de una Asamblea Legislativa o de un Concejo Municipal, o sobre los actos de control que ellos ejerzan sobre la Administración Estatal o Municipal.

—El Congreso controla la Administración Pública Nacional, por tanto, no ejerce control sobre el Poder Judicial, ni sobre la Administración Estatal ni Municipal, y al no controlarlos tampoco puede investigar hechos o actos emanados de ellos<sup>3</sup>.

Para realizar las investigaciones que consideren convenientes, a los fines de obtener información para legislar, y para ejercer el control, las Cámaras legislativas o sus Comisiones tienen facultades para citar a funcionarios públicos y a particulares, y para solicitarles los informes y los documentos que requieran (art. 160); para evacuar pruebas a través de los jueces (art. 161); y para obtener los informes que soliciten de la Contraloría General de la República (art. 239).

Según los Reglamentos Interior y de Debates de la Cámara del Senado y de la de Diputados, las Comisiones Permanentes tienen, entre sus funciones, realizar investigaciones (art. 46 y 47 respectivamente). Por tanto, se establece que ellas tienen el carácter de Comisiones de Investigación. Este mismo carácter lo tendrán las Comisiones Especiales, cuando el asunto que les haya sido encomendado lo requiera (art. 48 Reglamento de la Cámara de Diputados).

Los Reglamentos citados complementan las disposiciones de la Constitución y regulan los poderes de las Comisiones para realizar las investigaciones, de la siguiente manera:

2. Sobre la redacción del artículo 160 y 161 de la Constitución de 1961 pueden verse las Actas de la Comisión Redactora del Proyecto, números 45 y 46 de 31-7-59 y 3-8-59 respectivamente; y 173 y 174 de 24-5-60 y 25-5-60, respectivamente; en *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*. Actas de la Comisión, tomo I Vol. I y II. Ediciones del Congreso de la República, Caracas, Venezuela 1971.
3. José Guillermo Andueza. “La Potestad de Investigación de los Cuerpos Legislativos” en *Revista de Derecho Público* N° 13, enero-marzo 1983, Editorial Jurídica Venezolana, p. 43.

1) Las Comisiones Permanentes y Especiales del Senado, previa información a la Presidencia, pueden invitar a los Ministros, para solicitarles información y criterio sobre asuntos relativos a su ministerio. La invitación se hará con 3 días de anticipación y ella expresará los puntos sobre los cuales se quiere información o criterio (art. 58 del Reglamento del Senado y art. 60 de la Cámara de Diputados).

2) Las Comisiones Permanentes, Especiales y Subcomisiones, previa información a la Presidencia y en cumplimiento de su función investigadora, pueden hacer comparecer ante ellas a los Presidentes o Representantes de Institutos Autónomos, a cualquier funcionario y a particulares, para solicitar informes o declaraciones (art. 59 Reglamento del Senado).

3) En cuanto a la Cámara de Diputados, su Reglamento establece que las Comisiones Permanentes o Especiales, previa información a la Presidencia, pueden invitar a comparecer a los Ministros, a otros funcionarios y a particulares, en cumplimiento de su función investigadora, y para solicitar informes, declaraciones u opiniones en los casos cuya importancia lo requiera. Las Subcomisiones de las Comisiones Permanentes pueden ejercer esta atribución, pero requieren de la autorización previa de la Comisión en pleno, y con participación a la Presidencia de la Cámara (art. 57).

Las investigaciones realizadas por las Comisiones deben concluir con un informe que presentarán a las Cámaras y dicho informe, según el Reglamento Interior y de Debates de la Cámara del Senado y el de la Cámara de Diputados, "deberá terminar con el Proyecto de Ley, de Acuerdo o de Resolución acerca del asunto a que se contrae, o con la proposición sobre el destino que a juicio de la Comisión deba dársele" (art. 62 y 64, respectivamente). Por tanto, de toda investigación debería resultar un Proyecto de Ley, de Acuerdo o de Resolución sobre la materia investigada, de acuerdo con los resultados obtenidos.

Por último, debemos señalar que la Constitución prevé una sanción para quien incumpla con la obligación de comparecer y de dar informes prevista en el artículo 160. En efecto, la Disposición Transitoria Décima establece: "Mientras la ley provee lo conducente, a quienes incumplieren lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución se les impondrá la pena prevista en el artículo 239 del Código Penal. Si se tratare de un funcionario de la administración pública o de institutos autónomos, será además destituido".

Como todavía no se ha dictado la ley que regule esta materia, se aplica el citado artículo que señala lo siguiente: "Todo individuo que llamado por la autoridad judicial en calidad de testigo, experto, médico, cirujano o intérprete, se excuse de comparecer sin motivo justificado, será castigado con prisión de 15 días a 3 meses. El que habiendo comparecido rehúse sin razón legal sus disposiciones o el cumplimiento del oficio que ha motivado su citación, incurrirá en la misma pena. Además de la prisión se impondrá al culpable la inhabilitación en el ejercicio de su profesión o arte por un tiempo igual al de la prisión, terminada ésta..."

#### 4. *Límites a la facultad de investigación*

Las facultades de investigación de los cuerpos legislativos y de sus comisiones tienen una serie de limitaciones que a continuación desarrollaremos:

1) La primera limitación a esta facultad deriva del propio artículo 160 de la Constitución Nacional cuando establece que deben quedar a salvo los derechos y garantías constitucionales. De aquí surgen varias consecuencias:

- a) Los funcionarios públicos y los particulares no están obligados a dar informes o documentos, a los cuerpos legislativos, que atenten contra su honor, reputación o vida privada, conforme al artículo 59 de la Constitución:

- “toda persona tiene derecho a ser protegida contra los perjuicios a su honor, reputación o vida privada”.
- b) Los funcionarios públicos y los particulares pueden negarse a suministrar informaciones o a declarar, cuando de ello se derive un reconocimiento de culpabilidad en causa penal contra sí mismo, o contra su cónyuge o contra sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, de acuerdo con el artículo 60 ordinal 4 de la Constitución que señala que “nadie podrá ser obligado a prestar juramento ni constreñido a rendir declaración o a reconocer culpabilidad en causa penal contra sí mismo, ni contra su cónyuge o la persona con quien haga vida marital, ni contra sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad”.
  - c) Por último, la Constitución contempla en su artículo 63 la inviolabilidad de la correspondencia, en base a la cual los funcionarios públicos o los particulares pueden negarse a proporcionar papeles privados, cartas, en fin toda la correspondencia privada a los cuerpos legislativos.

2) El segundo orden de limitaciones a la potestad de investigación de las Cámaras Legislativas se deriva de las actividades e informaciones confidenciales, es decir, del “secreto”. El Dr. Tulio Chiossone define el secreto como “cualquier acto o hecho que deba permanecer oculto para el conocimiento colectivo por razones de seguridad política, militar, económica o social”<sup>4</sup>. Esas informaciones secretas que constituyen un límite a las investigaciones del Poder Legislativo son las siguientes:

a) El artículo 73 del Código de Enjuiciamiento Criminal dispone que “las diligencias del sumario, ya empiecen de oficio, ya a instancia de parte, serán secretas hasta que éste se declare terminado, menos para el representante del Ministerio Público. También dejarán de ser secretas para el procesado contra quien se lleve a efecto un auto de detención y para el acusador, en las causas en que la Ley exija requerimiento de parte o la acusación de la parte agraviada, desde que el Tribunal ejecute el auto de detención o de sometimiento a juicio, y desde que dicte o confirme las decisiones a que se refieren los artículos 99, 109, en su último aparte y 206” (declaración de no haber lugar a la formación del sumario; o declaración de terminación de la averiguación).

Por tanto, ningún funcionario o particular puede revelar informaciones sobre las diligencias sumariales de las cuales haya tenido conocimiento. En caso de divulgar el secreto sumarial incurren en los delitos previstos en el Código Penal.

Asimismo, ni las Cámaras ni sus Comisiones pueden ordenar a un funcionario suministrar informes sobre las diligencias del sumario de las cuales tengan conocimiento en razón de sus funciones o por ser parte del proceso (procesado o acusador), porque al hacerlo estarían dando una orden ilegal, conforme al ordenamiento jurídico venezolano.

En este mismo sentido, el artículo 12 de la Ley de Policía Judicial establece que “los funcionarios de policía judicial y las personas a las cuales éstos están obligados a informar, deberán guardar absoluto secreto con respecto a las diligencias del sumario en que hayan intervenido”. Igualmente el artículo 75-B del Código de Enjuiciamiento Criminal señala que “los funcionarios de la Policía Judicial y las personas que colaboren con ellos están obligados a guardar absoluto secreto con respecto a las diligencias del sumario en que hayan intervenido”. El incumplimiento de esta obligación los haría incurso, según los casos, en los delitos previstos en los artículos 190 y 206 del Código Penal; por tanto, están exentos de la obligación de informar a los cuerpos legislativos sobre las diligencias sumariales.

4. Tulio Chiossone: “El Delito de Revelación de Secretos” en *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1971, Caracas, 1972, p. 26.

El mismo artículo 73 del Código de Enjuiciamiento Criminal dispone que cuando las Cámaras necesitan de una información sumarial, en los casos de allanamiento de la inmunidad de diputados o senadores, "podrán solicitar del Fiscal General de la República la comunicación de datos sumariales cuyo conocimiento no admita postergación y les sea necesario en el ejercicio de sus funciones constitucionales. El Fiscal General atenderá la solicitud antes dicha, cuidando de preservar el secreto sumarial hasta donde ello fuere compatible con el interés público en juego dentro de las circunstancias del caso en consideración".

b) La obligación de los funcionarios públicos de proporcionar informes a las Cámaras Legislativas en el curso de una investigación, encuentra una serie de dificultades en la Ley Orgánica de la Administración Central. En efecto, el artículo 56 de esta Ley prohíbe "a los funcionarios y empleados públicos conservar para sí papel alguno de los archivos y tomar o publicar copia de ellos sin autorización del órgano superior respectivo. Les está prohibido así mismo, revelar el secreto sobre los asuntos que se tramiten o se hayan tramitado en sus respectivas oficinas". El incumplimiento de la obligación de guardar el secreto que requieran los asuntos relacionados con el trabajo acarrea destitución, en los términos del artículo 62 ordinal 7 de la Ley de Carrera Administrativa.

Cuando el Congreso en el curso de una investigación requiera ciertos documentos puede solicitarlos directamente al Ministro respectivo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 59 de la citada Ley: "Las copias certificadas que solicitaren las autoridades competentes se expedirán por orden expresa del Ministro respectivo...". Pero el Ministro puede negarse a suministrar los documentos pedidos por razones de seguridad o de oportunidad para el Estado. Igualmente, los cuerpos legislativos o sus comisiones pueden pedir al Ministro respectivo autorización para que los funcionarios de su dependencia declaren sobre determinados asuntos de los cuales tienen conocimiento por la actividad o función que realizan.

El Dr. José Guillermo Andueza señala que hay, cuando menos, cuatro sectores de la administración pública donde los servicios de información tienen carácter secreto: sector de la política exterior, sector de la política y estrategia militares, sector de la investigación policial y el sector económico<sup>5</sup>.

Con respecto al secreto en estos sectores que conciernen a la seguridad del Estado, el artículo 134 del Código Penal dispone que: "Cualquiera que, indebidamente y con perjuicio de la República, haya revelado los secretos políticos o militares concernientes a la seguridad de Venezuela, bien sea comunicando o publicando los documentos, datos, dibujos, planos u otras informaciones relativas al material, fortificaciones u operaciones militares, bien sea diafanizando de otra manera su conocimiento, será castigado con presidio de 7 a 10 años". La pena se aumentará con una tercera parte si el culpable tenía los... documentos, o había adquirido el conocimiento de los secretos por razón de su empleo, cargo público o funciones.

Por su parte, la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa establece que "los documentos de cualquier naturaleza y otras informaciones relacionadas con la seguridad y defensa de la Nación, son de carácter secreto y su divulgación o suministro y la obtención por cualquier medio ilegítimo constituyen delito y serán sancionados conforme al Código Penal o al de Justicia Militar según sea el caso" (art. 4).

Sobre el secreto en el sector de política exterior, específicamente, el Estatuto del Personal del Servicio Exterior señala la prohibición de los funcionarios del servicio exterior de "revelar, aún después de cesar en sus funciones, el secreto de los negocios que les hayan sido confiados" (art. 57); y la violación de esto los hace incurso en los delitos previstos en el Código Penal.

5. José Guillermo Andueza, "La Potestad de Investigación de los Cuerpos Legislativos" en *Revista de Derecho Público* N° 13, enero-marzo, 1983, Editorial Jurídica Venezolana, p. 46.

También, en el sector económico y financiero encontramos una serie de medidas e informaciones que deben ser consideradas como secretos, cuya divulgación puede afectar la seguridad del Estado, y en este sentido podría aplicarse el artículo 134 del Código Penal a quien incurra en la revelación de las mismas. Lo mismo se puede aplicar para aquellos que revelen descubrimientos industriales o científicos considerados como secretos porque conciernen a la seguridad del Estado.

De esto se desprende que los funcionarios públicos y los particulares no están obligados a declarar a las Cámaras Legislativas o a sus Comisiones sobre informes o documentos declarados como secretos, de los cuales tengan conocimiento en razón de sus funciones o actividades, pues la divulgación de los mismos atentaría contra la seguridad del Estado; y los cuerpos legislativos en ningún momento pueden obligarlos a hacerlo porque estarían comprometiendo la seguridad nacional.

c) Por último, en cuanto al secreto profesional éste constituye, de acuerdo a las Leyes de Ejercicio de algunas profesiones como Medicina, Periodismo, etc., otro límite a la facultad de investigación de las Cámaras Legislativas y de sus Comisiones. Sin embargo, ellas autorizan a revelar informaciones confidenciales de las cuales se tuvo conocimiento en razón de la profesión, cuando el interés público esté en juego o cuando los hechos se configuren como delito. Pero, la revelación de tales informes debe hacerse siempre a las autoridades competentes. Por tanto, no podrían las Cámaras obligar a ningún profesional a declarar hechos o actos protegidos por las leyes de ejercicio de su profesión.

## SEGUNDA PARTE

### LAS FACULTADES DE INVESTIGACION EN LOS SISTEMAS EXTRANJEROS

#### 1. Sistema Inglés

En Inglaterra, a diferencia de otros países, está mucho más desarrollado el sistema de preguntas que el de las Comisiones de Investigación. En efecto, este sistema de preguntas a los Ministros, rasgo característico del parlamentarismo británico, es la mejor garantía contra los excesos y abusos de la Administración.

Las preguntas abarcan temas variados y a través de ellas, el parlamento británico tiene información de todos los acontecimientos importantes y los controla. Es pues, el sistema de preguntas una forma de control parlamentario que se efectúa de manera continua y diaria sobre el gobierno.

En cuanto a los límites a este control, Hermann Finer señala que los ministros deben responder a las preguntas que les hagan los parlamentarios y que deben hacerlo de buena fe; sin embargo, hay "... ciertas normas de seguridad para el interés público que sirven para no perjudicar las negociaciones pendientes y para la administración interna de las industrias y servicios nacionalizados. En época de guerra el presidente es especialmente cauto en rechazar ciertas preguntas que puedan ayudar al enemigo..."<sup>6</sup>.

Además del sistema de preguntas que se realiza diariamente, el Parlamento británico recurre a los debates e investigaciones, sobre todo cuando se trata de analizar el discurso de la Corona y la legislación financiera.

Las Cámaras pueden constituir un comité especial (*Select Committee*) para realizar una investigación sobre algún asunto que a su juicio lo amerite; como sucede, según Finer, en el caso de los presupuestos secretos.

6. Hermann Finer, *ob. cit.*, p. 653. Sobre el sistema de preguntas en Inglaterra puede verse, *El Parlamento Británico*, de Manuel Fraga Iribarne (Centro de Estudios Constitucionales), Madrid, 1961.

Las Comisiones selectas son establecidas para ayudar a los parlamentarios en el control del Poder Ejecutivo, examinando algunos aspectos de la administración. Pueden ser nombradas por una u otra Cámara, cuando se da la ocasión de tal nombramiento o al comienzo de una etapa parlamentaria, para considerar todos los aspectos de un tema particular que pueda surgir durante una etapa. En la Cámara de los Lores no existe regla que limite el número de miembros pero, en la de los Comunes, el número se limita a 15, a menos que la Cámara decida en otro sentido con arreglo a una moción.

Las Comisiones selectas de la Cámara de los Comunes son normalmente facultadas para citar testigos que suministren documentos e información. La Cámara de los Lores no confiere a sus Comisiones selectas tales poderes automáticamente<sup>7</sup>.

Sin embargo, señala Emilio Recoder de Casso, que es más corriente el uso de una Royal Commission cuando se quiere hacer una investigación de alto nivel sobre algún problema importante de interés público<sup>8</sup>. El nombramiento de esta Comisión se hace por la Corona previo consejo de un Ministro del Gobierno; y en su composición participan parlamentarios y otros miembros que pueden ser representantes de un interés clave o ser expertos en la materia.

## 2. Sistema Español

La Constitución Española de 1978 consagra la facultad de las Cortes generales de nombrar comisiones de investigación. En efecto, el artículo 76 dispone lo siguiente:

1) "El Congreso y el Senado y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas".

2) "Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación"<sup>9</sup>.

Tal como ocurre en otros países, en España, las Comisiones de investigación se configuran como una consecuencia lógica de la actividad fiscalizadora del Parlamento sobre el gobierno, y de la actividad legislativa del mismo; ya que a través de estas Comisiones se recoge toda la información necesaria sobre cualquier asunto de interés público, que servirá para una posterior resolución del Parlamento.

La comparecencia ante las Comisiones de investigación es obligatoria para la Administración y parecería que también lo es para los ciudadanos, aunque el texto constitucional no señala expresamente quién tiene la obligación de comparecer. Se deja a la ley la regulación y establecimiento de las sanciones pertinentes para castigar el incumplimiento de esta obligación.

Por último, debemos mencionar que en el citado artículo 76 no se hace ninguna referencia a los límites que pueden tener estas facultades de investigación, pero a pesar de ello suponemos que quedan a salvo los derechos fundamentales y las libertades públicas que la Constitución consagra, como por ejemplo el secreto de las comunicaciones, el secreto profesional, etc.

7. Véase *El Parlamento Británico*. Editado por Reference División Central Office of Information, Londres, 1975.

8. Garrido Falla y otros, *Comentarios a la Constitución*, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1980. Comentario de Emilio Recoder de Casso, p. 813.

9. Tomada de Garrido Falla y otros, *ob. cit.*, p. 810.

### 3. Sistema Francés

En Francia, las Comisiones de investigación están reguladas en la Ordenanza Nº 58-1100 de 17 de noviembre de 1958 relativa al funcionamiento de las Asambleas Parlamentarias<sup>10</sup>. En efecto, las Asambleas pueden crear Comisiones de encuesta con la finalidad de recabar información sobre determinados hechos, que se considere necesario investigar.

El artículo 6º de la citada Ordenanza dispone que no pueden crearse Comisiones de encuesta para investigar asuntos que ya han dado lugar a investigaciones judiciales, durante el tiempo que estas investigaciones estén en curso. Además, si una Comisión ha sido creada, su misión termina desde el momento en que comienza la investigación judicial sobre los hechos que motivaron su creación.

En Francia, las Comisiones de encuesta tienen un carácter temporal, por tanto, su labor finaliza cuando entregan, a la Asamblea que las creó, el informe correspondiente; pero a más tardar debe culminar la investigación a la expiración de un lapso de 4 meses contados a partir de la fecha de adopción de la resolución que creó la Comisión encargada de la misma. Las Comisiones no pueden ser reconstituidas para investigar el mismo hecho antes de que hayan pasado 12 meses desde la culminación de su misión.

Asimismo, la Ordenanza establece que todos los miembros de las Comisiones de encuesta y todos aquellos que bajo cualquier título asistan o participen en sus trabajos están obligados a guardar silencio sobre los mismos; y la infracción a esta disposición se sanciona con las penas del Código Penal.

La Asamblea que constituye la Comisión puede, a proposición de su Presidente o de la Comisión, decidir por un voto especial la publicación de todo o parte del informe presentado por la Comisión de Encuesta. Por tanto, todos aquellos que publiquen una información relativa a trabajos, deliberaciones, actos o informes no publicados de las Comisiones de encuesta serán sancionados con las penas establecidas en el artículo 378 del Código Penal (art. 6º de la Ordenanza).

### 4. Sistema Norteamericano

El texto constitucional norteamericano no consagra expresamente la facultad de investigación del Parlamento; sin embargo, la práctica parlamentaria de ese país nos muestra el ejercicio de tales potestades, basándose en la función de controlar a la Administración y en la de legislar. En efecto, para legislar eficazmente es necesario tener información sobre las condiciones o situaciones que se desean alterar o modificar por medio de la legislación, y los mecanismos para obtener tal información son las investigaciones parlamentarias<sup>11</sup>.

Sobre este aspecto, Herman Pritchett señala que "la facultad de investigar es un poder implícito, que resulta de las responsabilidades legislativas expresamente asignadas"<sup>12</sup>. Estas investigaciones que son una implicación de la potestad legislativa del Congreso, constituyen el mecanismo más característico de controlar al Ejecutivo en Estados Unidos.

Las investigaciones legislativas son llevadas a cabo por las Comisiones Ordinarias permanentes de ambas Cámaras y por las Comisiones especiales investigadoras

10. Ver Maurice Duverger, *Constitutions et Documents Politiques*, Presses Universitaires de France, 1968.

11. Bernard Schwartz señala que no es "exagerado decir que, en las condiciones actuales, los comités investigadores han llegado a ser, en gran parte, los ojos y oídos del poder legislativo". Schwartz, *Los Poderes del Gobierno*, Vol. I, Poderes Federales y Estatales. Facultad de Derecho. UNAM, México, 1966, p. 160.

12. Herman Pritchett, *La Constitución Americana*, Tipografía Editora Argentina S.A., Buenos Aires, 1965, p. 255.

*ad hoc* designadas por cada Cámara o por ambas conjuntamente para la realización de encuestas específicas.

La primera investigación del Congreso norteamericano tuvo lugar en 1792, cuando la Cámara de Representantes designó una comisión para investigar lo ocurrido a una expedición contra los indios. Pero es sólo a partir de 1881 en que la Suprema Corte se planteó el problema de la facultad de investigar. En efecto, del fallo Kilbourn podían derivarse 3 limitaciones al poder del Congreso de investigar: 1º) la potestad de investigar estaba limitada por el principio de la separación de poderes; 2º) la investigación debía referirse a una materia sobre la cual el Congreso tenía facultad para legislar y 3º) "la resolución determinante de la investigación debe surgir de un interés en legislar sobre dicha materia"<sup>13</sup>.

Posteriormente, la actitud de la Corte hacia la facultad de investigar del Congreso se ha vuelto gradualmente más favorable.

En 1927 con motivo de la resolución de otro caso la Corte sostuvo lo siguiente sobre la potestad de investigación:

"...cada una de las Cámaras individualmente posee no sólo las facultades que le son expresamente concedidas por la Constitución, sino también las facultades auxiliares que sean necesarias y apropiadas para que resulten efectivos los poderes expresos..."<sup>14</sup>.

Además, expresó la Corte que "...el poder de inquirir —con el procedimiento para aplicarlo compulsivamente— es un auxiliar esencial y apropiado de la función legislativa... Un cuerpo legislativo no puede legislar sabia o eficazmente sin información respecto de las condiciones que la legislación intenta afectar o cambiar; y cuando el cuerpo legislativo no posee por sí mismo la necesaria información —lo cual sucede no pocas veces— debe recurrirse a otros que efectivamente la posean... Así es que hay amplia base para pensar, como pensamos, que las disposiciones constitucionales que confían la función legislativa a las dos Cámaras, han tenido como objeto incluir esta atribución a fin de que la función pueda ser ejercida eficazmente"<sup>15</sup>.

El poder de investigar del Congreso americano es sumamente amplio, y ha sido continuamente modelado por la Corte en sus fallos, para establecer sus límites y su alcance; y sobre todo para buscar un equilibrio entre la libertad individual y las investigaciones: para impedir los atentados contra la libertad sin paralizar las investigaciones de las Comisiones. En efecto, la Suprema Corte en 1957, con motivo del caso *Watkins v. United States* estableció que el poder del Congreso de investigar es amplio pero no ilimitado. El Congreso no tiene una facultad general para exponer asuntos privados de los individuos sin una justificación referida a sus funciones. Además, ninguna comisión puede actuar como órgano encargado de cumplir la ley o de "ordenar procesamientos" pues, éstas son funciones del Ejecutivo y del Judicial<sup>16</sup>.

Otras limitaciones a la facultad de investigar del Congreso las constituyen la Primera y Quinta Enmienda Constitucional. En efecto, la Primera Enmienda que prohíbe al Congreso limitar por ley la libertad de palabra o de prensa, la libertad de asociación política, se aplica a las investigaciones legislativas: En este sentido, la Suprema Corte ha expresado que una investigación del Congreso "está sujeta al precepto de que el Congreso no ha de sancionar ninguna ley que viole la libertad de palabra, de prensa, o de reunión. Y aunque es cierto que ...una investigación no es una ley, una investigación es, ...parte del proceso de legislar..."<sup>17</sup>. Pero el Congreso puede legislar sobre los derechos consagrados en la Primera Enmienda si

13. *Idem.*, p. 256.

14. *Idem.*, p. 257.

15. Schwartz, *ob. cit.*, p. 162.

16. Ver Pritchett, *ob. cit.*, p. 265 y Schwartz, *ob. cit.*, p. 169.

17. Schwartz, *ob. cit.*, p. 180.

existe un "peligro manifiesto y presente" de que el ejercicio de tales derechos en las circunstancias especiales del caso ocasionen males considerables; de aquí surge la pregunta: ¿podría el Congreso autorizar una investigación sobre los derechos garantizados en la Primera Enmienda? Schwartz responde que sí, ya que si el peligro manifiesto se aplica para la legislación, también debe ser aplicable a la investigación<sup>18</sup>.

Por su parte, la Enmienda Quinta de la Constitución protege a las personas de ser obligadas a declarar contra sí mismas en los procesos criminales, y se aplica a las investigaciones legislativas.

Además de los límites para proteger los derechos de los ciudadanos ante los posibles abusos de las Comisiones de investigación, existen otros que se basan en el secreto de ciertos asuntos o negociaciones, cuya revelación traería perjuicios al Estado. En efecto, señala Edward Corwin que la prerrogativa del Congreso de obtener información, relativa a asuntos propios de su competencia legislativa a través de las Comisiones de investigación "siempre ha sido considerada como limitada por el derecho del Presidente de ordenar a sus subordinados que no declaren, ya sea ante una Corte o ante una comisión del Congreso, en lo concerniente a asuntos secretos entre él y ellos"<sup>19</sup>.

En consecuencia, el Poder Ejecutivo puede resistirse a las encuestas legislativas a través de la negativa del Presidente a presentar datos o documentos que se deseen examinar, o de una orden presidencial a los funcionarios ejecutivos inferiores para que no pongan a disposición de los Congresantes los archivos ejecutivos. El derecho del Presidente de impedir el acceso de los legisladores a documentos o archivos ejecutivos ha sido frecuentemente ejercido, y ha sido objeto de protestas por parte del Congreso.

Este derecho del Presidente se llamó "el privilegio político". En efecto, Jorge Carpizo explica que esta fue la frase que se utilizó oficialmente en Estados Unidos de América, cuando el Procurador General William P. Rogers trató de justificar la práctica reiterada, durante el gobierno de Eisenhower, de que funcionarios del órgano ejecutivo se negaban a proporcionar información al poder legislativo<sup>20</sup>.

Por otra parte, Corwin señala que "en los muchos años transcurridos desde la presidencia de Jefferson, el Congreso ha practicado centenares de investigaciones. Pero no conozco ningún caso en que el secretario de un departamento haya declarado ante una Comisión del Congreso en respuesta a una citación o haya sido detenido por desacato al negarse a declarar. Aparentemente, todos estos funcionarios han comparecido en forma voluntaria. Sin embargo, la regla de inmunidad es considerada con especial deferencia en lo concerniente al Secretario de Estado... Asimismo, si bien el Congreso puede exigir a otros secretarios de departamento o a alguna de sus comisiones la presentación de documentos necesarios, al Secretario de Estado invariablemente se le ruega que los presente; y en ambos casos la petición va acompañada de las palabras: si el interés público lo permite"<sup>21</sup>.

## CONCLUSIONES

Del trabajo realizado pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1. Las facultades de investigación constituyen un mecanismo a través del cual el Parlamento obtiene información, para ejercer sus funciones de control sobre la

18. *Idem*, p. 180.

19. Edward Corwin, *El Poder Ejecutivo: Función y Poderes 1787-1957*. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959, p. 118.

20. Jorge Carpizo, *El presidencialismo Mexicano*. Siglo Veintiuno Editores, Segunda edición, México, 1979, p. 112.

21. Edward Corwin: *ob. cit.*, p. 116.

Administración Pública, y de legislar. Las potestades de investigación permiten determinar cuál es la legislación que está haciendo falta y qué situaciones requieren de nuevas regulaciones; y por otra parte, indican al órgano legislativo cuándo está faltando el control, y proporcionan información para que lo ejerza. Por tanto, las facultades de investigación son más amplias que las de control.

2. En la Constitución Nacional, las facultades de investigación están consagradas en el artículo 160 y se otorgan tanto a los Cuerpos Legislativos como a sus Comisiones. Además se establece la obligación de los funcionarios de la Administración Pública y de los Institutos Autónomos, y de los particulares de comparecer ante ellos y de suministrarles los informes y documentos que requieran.

3. La primera Constitución que da potestad a las Cámaras Legislativas para nombrar comisiones de investigación es la de 1945, dándoseles unas facultades muy amplias, pues se establecía la obligación de las autoridades administrativas nacionales, estatales y municipales, y de las judiciales de suministrar a esas comisiones todas las informaciones que solicitaren (art. 79). Las Constituciones siguientes mantienen esta disposición más o menos con la misma redacción, salvo la de 1961 que como hemos visto la modifica completamente al dar facultad a las Cámaras, no para nombrar comisiones de investigación, sino para realizarlas directamente o por medio de sus comisiones.

4. Los Reglamentos Interior y de Debates de la Cámara de Diputados y del Senado complementan la disposición constitucional que otorga poderes de investigación a los Cuerpos Legislativos y a sus Comisiones, regulando sus potestades en esta materia.

5. Las facultades de investigación de las Cámaras y de sus Comisiones son muy amplias, pues ellas tienen poder para citar a funcionarios y a particulares, para solicitar los documentos que requieran, para evacuar pruebas a través de los jueces, etc.; pero no son ilimitadas. En efecto, existen una serie de limitaciones a tales facultades, que podemos resumir en las siguientes: deben respetar los derechos y las garantías constitucionales; no pueden obligar a revelar informaciones consideradas secretas, como el secreto sumarial; o actividades que conciernen a la seguridad de la República; o el secreto profesional.

6. Los Parlamentarios cuentan con otros mecanismos, además de las facultades de investigación, para obtener la información que necesitan, como son el sistema de preguntas y la interpelación.

El sistema de preguntas está muy desarrollado en el parlamentarismo inglés y constituye la mejor forma de controlar al Gobierno; sin embargo, aquí también se establece la posibilidad de que la Cámara de los Lores o la de los Comunes nombren una Comisión para estudiar determinado asunto, dándoseles facultades de investigación y de citación de testigos.

En Francia, a pesar de ser muy importante el sistema de la interpelación, también se dan las encuestas parlamentarias. En efecto, las Asambleas Parlamentarias tienen potestad para nombrar Comisiones de encuesta con la finalidad de recabar información sobre determinados hechos que se considere necesario investigar.

Estas comisiones tienen un carácter temporal y deben entregar un informe al culminar su investigación.

En España, la Constitución de 1978 consagra la facultad de las Cortes Generales de nombrar comisiones de investigación para investigar cualquier asunto de interés público.

Así como las preguntas son el mecanismo típico de control del Parlamento sobre el Gobierno en Inglaterra, y la interpelación la forma típica en Francia, las investigaciones parlamentarias son características de los Estados Unidos.

El texto constitucional de ese país no consagra expresamente las facultades de investigación del Congreso, sin embargo, desde 1792 el Parlamento ha realizado investigaciones basándose en sus funciones de control y de legislación.

La Suprema Corte ha ido estableciendo límites a tales potestades de investigación al resolver cada caso que se le ha presentado, tratando de buscar un equilibrio entre la libertad de los particulares y las investigaciones que realiza el Congreso.

#### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. AMELLER, Michel: *Les Questions Instrument du Controle Parlementaire*. París, 1964.
2. ANDUEZA, José Guillermo: *El Congreso*. Estudio Jurídico. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1971.  
"La Potestad de Investigación de los Cuerpos Legislativos" en *Revista de Derecho Público*, Nº 13. enero-marzo 1983.
3. BREWER CARIAS, Allan: *Instituciones Políticas y Constitucionales*. Universidad Católica Andrés Bello. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas-San Cristóbal, 1982.  
"Los Poderes de Investigación de los Cuerpos Legislativos y sus limitaciones, con particular referencia respecto a los asuntos secretos", en *Revista de Derecho Público*, Nº 10. abril-junio 1982.
4. CALVO, María Antonia: "La Relación entre el Gobierno y las Cortes" en *Lecturas sobre la Constitución Española*. Tomo I. Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid, 1978.
5. CARPIZO, Jorge: *El Presidencialismo Mexicano*. Siglo Veintiuno Editores. Segunda Edición, México, 1978.
6. CHIOSSONE, Tulio: "El Delito de Revelación de Secretos" en *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1971. Caracas, 1972.
7. CORWIN, Edward: *El Poder Ejecutivo: Función y Poderes 1787-1957*. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1959.
8. DUVERGER, Maurice: *Constitutions et Documents Politiques*. Presses Universitaires de France, 1968.
9. *El Parlamento Británico*. Editado por Reference Division Central Office of Information. Londres, 1975.
10. FRAGA IRIBARNE, Manuel: *El Parlamento Británico*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1961.
11. FINER, Hermann: *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*. Editorial Tecnos, S. A. Colección de Ciencias Sociales, Nº 35. Madrid, 1964.
12. GARRIDO FALLA y otros: *Comentarios a la Constitución*. Editorial Civitas, S. A. Madrid, 1980.
13. *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*. Actas de la Comisión Redactora del Proyecto. Tomo I. Volúmenes I y II. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1971.
14. MARIÑAS OTERO, Luis: *Las Constituciones de Venezuela*. Ediciones Cultura Hispánica. Madrid, 1965.
15. NUÑEZ ECARRI, Carlos: *El Congreso de la República*. Origen y Funciones del Parlamento en Venezuela. Imprenta del Congreso de la República. Caracas, 1971.
16. OROPEZA, Ambrosio: *La Nueva Constitución Venezolana 1961*. Caracas, 1971.
17. *Parlamentos Bicamerales*. Instituto de Estudios Políticos. Universidad Central de Venezuela. Ediciones del Congreso. Caracas, 1971.
18. PEREZ SERRANO, Nicolás: *Tratado de Derecho Político*. Editorial Civitas, S. A. Madrid, 1976.
19. PRITCHETT, Hermann: *La Constitución Americana*. Tipografía Editorial Argentina, S. A.,
20. QUIROGA LAVIE, Humberto: *Derecho Constitucional*. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales. Buenos Aires, 1978.
21. SCHWARTZ, Bernard: *Los Poderes del Gobierno*. Volumen I. Poderes Federales y Estatales. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de México. México, 1966.
22. TOVAR TAMAYO, Orlando: *Derecho Parlamentario*. Publicaciones del Instituto de Derecho Público. Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1973.