

EL PODER DE INVESTIGAR DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

ARTÍCULO

FERNANDO FIGUEROA SANTIAGO*

Introducción	65
I. Base Legal.....	66
II. Características generales del poder legislativo de investigar	69
III. Mecanismos para ejercer el poder legislativo de investigar	70
IV. Función de la Rama Judicial.....	72
V. Controversias en el ejercicio del poder legislativo de investigar	73
VI. Mayores restricciones al poder legislativo de investigar	78
Conclusión	82

A legislative body cannot legislate wisely or effectively in the absence of information respecting the conditions which the legislation is intended to affect or change; and where the legislative body does not itself possess the requisite information –which not infrequently is true– recourse must be had to others who do possess it.
—McGrain v. Daugherty¹

INTRODUCCIÓN

EL SISTEMA DEMOCRÁTICO CONSTITUCIONAL QUE PREVALECE EN PUERTO Rico se basa en el modelo organizacional republicano adoptado en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.² Bajo esta estructura gubernamental, los poderes se dividen en tres ramas principales – Rama Judicial, Rama Ejecutiva y Rama Legislativa – con el objetivo de constituir una estructura de separación de poderes que desaliente la posibilidad de que todo el

* Escuela de Derecho, Universidad de Puerto Rico, J.D. *magna cum laude* (2012); Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, B.A. Ciencias Políticas, *magna cum laude* (2008). Actualmente, el autor se desempeña como oficial jurídico en el Tribunal Supremo de Puerto Rico. Este artículo fue presentado como parte de los requisitos de evaluación del Seminario de Temas de Derecho Administrativo: Proceso Legislativos, dirigido por el profesor Gerardo A. Flores.

¹ McGrain v. Daugherty, 273 U.S. 135, 175 (1927).

² Compare U.S. CONST. art. I, § 1; *Id.* art. II, § 1 y *Id.* art. III, § 1 con CONST. PR art. I, § 2; *Id.* art. III, § 1; *Id.* art. IV, § 1 y *Id.* art. V, § 1.

poder se concentre en una sola persona y evitar así el “despotismo electivo”.³ De esta manera, el cuerpo gubernamental se ordena de manera que se delimite cada función del Estado, se distribuya a un órgano o poder particular y sea posible la implementación de mecanismos de supervisión que permitan una efectiva fiscalización de un poder hacia otro.

En ese esquema de pesos y contrapesos, el poder de investigación de la Asamblea Legislativa se ha destacado por su preeminencia y amplitud. Aunque no se trata de prerrogativas de invención reciente,⁴ la facultad de investigación del Poder Legislativo ha encontrado escenarios más propicios para su desarrollo y discusión durante el último siglo, particularmente en lo que respecta a controversias a nivel de Puerto Rico.

En el presente trabajo discutiré los aspectos más fundamentales del poder legislativo de investigar. *Primero*, expondré la base legal en virtud de la cual la Asamblea Legislativa ejerce sus facultades investigativas. *Segundo*, discutiré las características y contornos generales de este poder de investigación. *Tercero*, identificaré algunos de los mecanismos con los cuales cuenta la Asamblea Legislativa para ejercer sus poderes de investigación. *Cuarto*, plantearé el marco de análisis constitucional bajo el cual nuestro máximo foro judicial ha optado por evaluar las controversias relacionadas al poder de investigar de la Asamblea Legislativa. *Quinto*, discutiré varias de las principales opiniones emitidas por el Tribunal Supremo de Puerto Rico relacionadas al tema del poder de investigación de la Rama Legislativa con dos fines específicos, a saber: (a) conocer cuáles han sido los conflictos que el poder legislativo de investigar ha generado respecto a miembros del Poder Ejecutivo e individuos en su carácter privado; y (b) auscultar si existe una diferencia en el ejercicio legítimo del Poder Legislativo de investigar, en función de la entidad o persona que es objeto de la investigación. Finalmente, evaluaré si las decisiones recientes del Tribunal Supremo de Puerto Rico han supuesto algún cambio en el alcance que nuestro máximo foro judicial le ha reconocido a la Asamblea Legislativa al momento de investigar.

I. BASE LEGAL

La primera sección del artículo tres de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, dispone que “[e]l Poder Legislativo se ejercerá por una Asamblea Legislativa, que se compondrá de dos Cámaras – el Senado y la Cámara de Representantes – cuyos miembros serán elegidos por votación directa en cada elección general”.⁵ Dentro de ese contexto, el poder legislativo en general se trata

³ Véase THE FEDERALIST NO. 48 (James Madison); GORDON WOODS, THE CREATION OF THE AMERICAN REPUBLIC 1776–1787, 160 (1969).

⁴ Este poder de investigación se manifiesta desde el Parlamento del Reino Unido en el Siglo XVI, el cual es conocido como uno de los cuerpos legislativos más antiguos del mundo. Véase James Landis, *Constitutional Limitations on the Congressional Power of Investigation*, 40 HARV. L. REV. 153, 159-60 (1926).

⁵ CONST. PR art. III, § 1.

de la facultad de crear el marco jurídico que regirá la vida de todos los ciudadanos sujetos a la jurisdicción del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Como parte de esta prerrogativa de índole constitucional, a la Asamblea Legislativa se le ha reconocido una serie de poderes que son esenciales para el efectivo cumplimiento del poder de legislar. Entre estos se encuentra el poder de investigación.⁶

Aun cuando la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico no dispone directamente las prerrogativas de investigación de la Asamblea Legislativa, esta sí le brinda carácter constitucional a las comisiones legislativas a través de las cuales se canalizan las investigaciones por delegación del cuerpo legislativo en pleno.⁷ Sobre el particular, el artículo tres de la sección diecisiete de la Constitución de Puerto Rico dispone que “ningún proyecto de ley se convertirá en ley hasta tanto se imprima, se lea, se remita a comisión y esta lo devuelva con un informe escrito”.⁸

A pesar de que esa fue la disposición final incluida en la Constitución de Puerto Rico respecto a las facultades investigativas de la Asamblea Legislativa, durante el proceso de la Convención Constituyente, la Comisión de la Rama Legislativa rindió un informe que incluía mayores detalles sobre esta prerrogativa. Al respecto, el artículo seis de la proposición sustituta que acompañó el informe que la Comisión de la Rama Legislativa presentó ante la Asamblea Constituyente en pleno, establecía, en su parte aquí pertinente, que:

[E]l Senado y la Cámara de Representantes serán los únicos jueces de la elección, escrutinio y capacidad de sus miembros respectivos, adoptarán reglas y regla-

6 Es importante resaltar que el poder de investigación de la Asamblea Legislativa fue reconocido por el Tribunal Supremo incluso previo a la aprobación de la Constitución de Puerto Rico. Véase, *e.g.*, Banco Popular v. Corte de Distrito de San Juan, 63 DPR 66 (1944). Aunque la controversia que planteaba este caso no representaba un desafío al poder de investigación de la Rama Legislativa, el Tribunal Supremo aprovechó la coyuntura para exponer varios puntos que desde entonces han sido constantes y fundamentales en todas las decisiones del máximo foro judicial relacionadas al poder de investigar.

7 CONST. PR art. III, § 17. Véase también III JOSÉ TRÍAS MONGE, HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 159-60 (1982); NESTOR RIGUAL, EL PODER LEGISLATIVO DE PUERTO RICO 69 (1961).

8 A los fines de entender cómo funciona el proceso de investigaciones legislativas, es importante comenzar con una perspectiva general del proceso ordinario mediante el cual estas se originan. El proceso de investigación legislativa comienza con la presentación de una resolución del Senado o una resolución de la Cámara de Representantes. Al tratarse de un asunto para la consideración interna que no requiere la aprobación bicameral, una vez se cumple con la disposición constitucional de darle lectura a la medida propuesta, esta pasa a la consideración de la Comisión de Asuntos Internos del cuerpo legislativo correspondiente. Esta Comisión tiene el deber de estudiar la resolución propuesta a los fines de emitir un informe sobre si el cuerpo en pleno debe o no aprobarla. En otros términos, la Comisión de Asuntos Internos no realiza la investigación, sino que estudia la resolución e indica si el cuerpo debe aprobarla para que entonces la comisión correspondiente comience la respectiva investigación. Si la mencionada Comisión brinda un informe positivo, la medida pasa a la consideración del cuerpo legislativo correspondiente y finalmente se aprueba. Una vez aprobada por la mayoría de los miembros, la comisión a la cual se le delegue la investigación queda legítimamente constituida y con la jurisdicción necesaria para comenzar el proceso de investigación que se le ha ordenado.

mentos para su funcionamiento interno y *tendrán y ejercerán todas las funciones que corresponden a cuerpos legislativos como tales, pudiendo crear comisiones con poderes para citar testigos y requerir la presentación de documentos.*⁹

En su explicación sobre los artículos propuestos, en particular los artículos seis, siete y ocho de la proposición sustituta que se adjuntó al informe de la Comisión de la Rama Legislativa, esta explica que “los artículos arriba transcritos incorporan disposiciones generales sobre el Poder Legislativo *que corrientemente se encuentran en las constituciones democráticas*”.¹⁰ A pesar de esta inclusión, en la discusión sostenida durante el trigésimo día de sesión de la Asamblea Constituyente, el delegado Lino Padrón Rivera recomendó que se enmendara el artículo propuesto con el fin de que parte del artículo leyera “pudiendo crear comisiones con poderes para investigar y citar testigos y requerir la presentación de documentos”.¹¹ Ante esa propuesta, el delegado Luis Negrón López planteó que:

[L]a única observación – digo, no tengo ninguna objeción a que se haga, a que se introduzca esta enmienda. La única observación es la siguiente: si después de consignarlo así, si entonces, al mencionar con especialidad el poder para nombrar, para crear comisiones, si lo limitamos a las comisiones investigadoras o si por el contrario estamos incluyendo las comisiones administrativas legislativas de las cámaras; porque si examinamos otras disposiciones del artículo veremos que todo proyecto debe ser referido a una comisión y positivamente la intención de la disposición que así lo establece no es la de que sea una comisión investigadora, sino que sea una comisión legislativa de las que ordinariamente existen en el curso del funcionamiento del cuerpo legislativo.

Yo no tengo ninguna objeción a que la enmienda se incorpore con la petición a la Comisión de Estilo de que no quede duda sobre el funcionamiento de las comisiones ordinarias de las cámaras legislativas a parte de las investigadoras que son las que con especialidad se mencionan en la enmienda.¹²

Ante este planteamiento, el delegado Padrón Rivera mencionó:

No tengo inconveniente tampoco. *Pero el propósito de introducir esta enmienda es rodear a las comisiones, ya que las autorizamos a citar testigos, de todas aquellas prerrogativas [necesarias]; es decir, autorizarlas a citar testigos es una prerrogativa que debe depender de la prerrogativa de investigar.*¹³

Finalmente, se votó a favor de que la frase leyera “pudiendo crear comisiones con poderes para practicar investigaciones, citar testigos y requerir la presentación de documentos”.¹⁴ Eventualmente, durante el cuadragésimo noveno día de

⁹ INFORME DE LA COMISIÓN DE LA RAMA LEGISLATIVA DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE PUERTO RICO 30 (1952) (énfasis suplido).

¹⁰ *Id.* en la pág. 9 (énfasis suplido).

¹¹ 2 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE PUERTO RICO 814 (1961) (énfasis suplido).

¹² *Id.* en las págs. 814-15.

¹³ *Id.* en la pág. 815 (énfasis suplido).

¹⁴ *Id.*

sesión, la Comisión de Redacción, Estilo y Enrolado recomendó una redacción que no incluía la frase “tendrán y ejercerán todas las funciones que corresponden a cuerpos legislativos como tales, pudiendo crear comisiones con poderes para citar testigos y requerir la presentación de documentos”.¹⁵ De esa manera, el artículo seis propuesto por la Comisión de la Rama Legislativa se convirtió finalmente en la sección nueve del artículo tres de la Constitución de Puerto Rico, pero sin las disposiciones correspondientes sobre los poderes investigativos de la Asamblea Legislativa.

Por otro lado, al comienzo de cada término de mandato, los cuerpos legislativos aprueban sus respectivas reglas y procedimientos mediante los cuales se regirán sus asuntos internos. A modo de ejemplo, para el término 2009-2012 correspondiente a la décimo sexta Asamblea Legislativa, los procedimientos legislativos y el gobierno interno del Senado de Puerto Rico y la Cámara de Representantes se regían por la Resolución del Senado 27, según enmendada, y por la Resolución de la Cámara 118, según enmendada. Como parte de estas reglas, aprobadas cada cuatrienio, se incluyen disposiciones específicas sobre cómo deben conducirse las investigaciones que el cuerpo legislativo en pleno ordene, qué derechos se le deben reconocer a los deponentes, y cómo será la producción de informes, entre otros detalles.¹⁶

II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PODER LEGISLATIVO DE INVESTIGAR

Basado en varias decisiones previas de la Corte Suprema de los Estados Unidos,¹⁷ el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció y acogió que el poder para investigar de la Rama Legislativa es “secuela y parte indispensable del propio poder de legislar”.¹⁸ Por lo que, el carácter o fuente constitucional de ese poder investigativo se deriva precisamente del poder incuestionable que bajo nuestra Constitución posee la Asamblea Legislativa para legislar. Posteriormente, el Tribunal Supremo añadió que aunque el poder de investigación de la Asamblea Legislativa no forma parte de manera expresa de la Constitución, este es un “*poder inherente*”¹⁹ que posee la Rama Legislativa toda vez que negárselo equivaldría a exigirle que proporcione un remedio en la oscuridad.²⁰

Aunque el poder de la Asamblea Legislativa para realizar investigaciones no constituye una prerrogativa absoluta, los tribunales sí le han reconocido un am-

¹⁵ *Id.* en la pág. 1930.

¹⁶ Véase Res. del S. 27, 16ta Asamblea Legislativa, 1ra Ses. Ord. (PR 2009) (regla 14, según enmendada); Res. de la C. 118, 16ta Asamblea Legislativa, 1ra Ses. Ord. (PR 2009) (regla 12, según enmendada).

¹⁷ Véase *Tenney v. Brandhove*, 341 U.S. 367 (1951); *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S. 135 (1927); *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168 (1880).

¹⁸ *Peña Clos v. Cartagena Ortiz*, 114 DPR 576, 587 (1983).

¹⁹ Véase *Pueblo v. Pérez Casillas*, 117 DPR 380, 395 (1986) (énfasis suplido).

²⁰ Véase *Banco Popular v. Corte de Distrito de San Juan*, 63 DPR 66, 80 (1944).

plio margen de operación. De hecho, el Tribunal ha planteado que las funciones de investigación, fiscalización, discusión y divulgación “no están subordinadas a la de la legislación”,²¹ ya que “[e]stas otras funciones contienen en sí su propia justificación, en cuanto contribuyen al desempeño por una asamblea representativa de su papel constitucional”.²² Sin embargo, el poder de investigación de la Asamblea Legislativa debe perseguir un propósito legislativo legítimo, no debe ejercerse de manera arbitraria y no debe utilizarse para privar a la ciudadanía de sus derechos constitucionales.²³

En cuanto a la resolución que da paso a las investigaciones legislativas,²⁴ nuestro Tribunal Supremo ha planteado que el único requisito es que esta “pueda tener un fin legítimo”²⁵ y de ser así, “las cortes están obligadas a presumir que ese fue el propósito de la actuación legislativa”.²⁶ No obstante, en desarrollos jurisprudenciales que discutiremos más adelante, se ha planteado la necesidad de que estas resoluciones contengan mayor grado de especificidad, no tan sólo en cuanto a sus propósitos, sino además respecto a los mecanismos a utilizar.

III. MECANISMOS PARA EJERCER EL PODER LEGISLATIVO DE INVESTIGAR

El ejercicio del poder de investigación de la Rama Legislativa depende en gran medida de los mecanismos que esta tenga a su alcance para lograr la comparecencia de testigos y la entrega de documentos pertinentes y necesarios para sus investigaciones.²⁷ El Código Político de Puerto Rico establece el procedimiento que los cuerpos legislativos deben seguir con el fin de requerir la comparecencia de testigos y/o la producción de documentos. Sobre el particular, el artículo treinta y uno del Código Político dispone que:

El Presidente de cualquier comisión o subcomisión del Senado o de la Cámara de Representantes o de una comisión o subcomisión conjunta de ambos cuerpos, podrá expedir una citación requiriendo a un testigo para que comparezca ante un oficial investigador a declarar o a producir o entregar documentos u objetos o para ambas cosas, siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

- (1) Que la investigación que se está llevando a cabo y dentro de la cual se hace la citación, haya sido *ordenada mediante resolución del cuerpo o mediante resolución concurrente de ambos cuerpos y que la resolución especifique que*

²¹ Romero Barceló v. Hernández Agosto, 115 DPR 368, 375 (1984).

²² *Id.*; Véase también Opinión del Secretario de Justicia Núm. 35 de 18 de agosto de 1987, 1987 Op. Sec. Just. Núm. 35.

²³ Véase Peña Clos, 114 DPR en la pág. 587.

²⁴ Véase Banco Popular, 63 DPR en la pág. 66.

²⁵ *Id.* en la pág. 80.

²⁶ *Id.*

²⁷ Para un análisis de estas facultades a nivel del Congreso de los Estados Unidos, véase por ejemplo LOUIS FISHER, CONG. RESEARCH SERV., RL 31836, CONGRESSIONAL INVESTIGATIONS: SUBPOENAS AND CONTEMPT POWER (2003); Charles Sherley Potts, *Power of Legislative Bodies to Punish for Contempt*, 74 U. PA. L. REV. 691 (1926).

- la Comisión podrá emitir citaciones para que un testigo comparezca a declarar o a presentar documentos u objetos, o ambas cosas, ante un oficial investigador;*
- (2) La citación cumple con todos los requisitos mencionados en esta sección.²⁸

Asimismo, se dispone que toda citación requiriendo a un testigo comparecer debe llevar la firma del Presidente del Senado, de la Cámara de Representantes o del Presidente de una comisión o subcomisión, y debe estar dirigida específicamente al testigo citado, indicando el día, la hora y el lugar a donde debe comparecer (Cámara de Representantes, Senado, ante una comisión, sub-comisión de la Cámara o del Senado o subcomisión conjunta).²⁹ La manera cómo se diligenciaría la mencionada citación la establecen los presidentes de las respectivas cámaras legislativas mediante reglamento.³⁰

Aunque en un inicio el poder del entonces Consejo Ejecutivo y Cámara de Delegados contaba con amplias facultades punitivas en caso de incumplimiento con la mencionada citación o solicitud de documentos, la realidad hoy es distinta.³¹ En la actualidad, el Código Político no permite a las cámaras legislativas actuar de manera directa para vindicar su autoridad y lograr la comparecencia de un testigo que se ha negado a comparecer, testificar o producir los documentos requeridos, sino que este proceso debe canalizarse a través de los tribunales.³²

²⁸ Cód. Pol. PR art. 31, 2 LPRÁ § 151(b) (1902) (énfasis suplido).

²⁹ Véase *id.* § 151(a).

³⁰ Véase *id.* § 152. El Código Político, según enmendado por la Ley para Enmendar los Artículos 31, 32, 34, 34A y Derogar el Artículo 33 del Código Político de 1902, Ley Núm. 38 del 20 de enero de 2000, 2 LPRÁ §§151-154a (2009) y la Ley para Enmendar el Artículo 32 del Código Político de 1902, Ley Núm. 104 del 27 de septiembre de 2009, 2 LPRÁ §§ 152-152nt (2009), establece que los presidentes de los cuerpos legislativos pueden establecer la manera de expedir la citación, pero que esta podría ser enviada por correo ordinario, vía telefacsímil, correo electrónico o presentada personalmente al testigo o su representante autorizado, por el Sargento de Armas del cuerpo legislativo correspondiente o por personal contratado a tales efectos. 2 LPRÁ § 151.

³¹ El artículo 33 del Código Político de 1902 disponía que “[s]i algún testigo descuidare de cumplir dicha citación o se negare a comparecer o a declarar, el Consejo Ejecutivo o Cámara de Delegados podrá, mediante resolución que se hará constar en actas, dictar contra él mandamiento de prisión por desacato”. 2 LPRÁ § 151. Mientras que el artículo 34 establecía que:

Todo testigo que descuidare de comparecer en acatamiento de la citación o se negare a hacerlo, podrá ser arrestado por el macero y conducido ante el Consejo Ejecutivo o Cámara de Delegados. Para proceder a dicho arresto bastará una copia de la resolución del Consejo o de la Cámara, firmada por el Presidente y refrendada por el Secretario respectivo.

OFICINA DEL SECRETARIO DE PUERTO RICO, COMPILACIÓN DE LOS ESTATUTOS REVISADOS Y CÓDIGOS DE PUERTO RICO 534 (1914 - 1916).

³² En un principio, Ley Núm. 100 de 23 de junio de 1955, 2 LPRÁ § 151 (2011 & Supl. 2012), disponía que el presidente o vicepresidente del cuerpo legislativo correspondiente debía presentar ante el Secretario de Justicia una certificación con una relación de hechos que explicara lo sucedido y era este último quien debía formular las acusaciones criminales contra las personas que se negaron a asistir, testificar o presentar evidencia. Ante lo cual el tribunal expediría una citación requiriendo y ordenando al testigo su comparecencia so pena de desacato civil. Eventualmente, la Ley Núm. 5 del 23 de julio de 1987, 2 LPRÁ § 151(b) (2011 & Supl. 2012) estableció que el Presidente o Vicepresidente

Una vez cualquiera de las partes con legitimidad acuda al Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan, para lograr la comparecencia y la declaración de testigos o la producción de documentos, este debe verificar si de la petición surge que, en efecto, el testigo incumplió la orden de alguno de los cuerpos legislativos, sus comisiones, subcomisiones o subcomisión conjunta. De ser así, el artículo 34A del Código Político dispone que:

[E]l tribunal deberá expedir una citación requiriendo y ordenando al testigo para que comparezca y declare o para que produzca la evidencia, documentos u objetos solicitados o para ambas cosas ante la Asamblea Legislativa, el Senado, la Cámara de Representantes, comisión, subcomisión o comité conjunto o ante dicho oficial investigador, según sea el caso; y *cualquier desobediencia a la orden dictada por el tribunal será castigada por este como un desacato civil al mismo.*

Si el testigo incumpliere la orden del tribunal dictada bajo apercibimiento de desacato civil, al celebrarse la vista de desacato, el testigo podrá levantar en ella todas las cuestiones constitucionales, legales y de hecho que estimare pertinentes. En ningún caso existirá el derecho a descubrimiento de prueba a favor de un testigo citado a comparecer ante la Asamblea Legislativa.³³

IV. FUNCIÓN DE LA RAMA JUDICIAL

Como máximo intérprete de la Constitución de Puerto Rico, el Tribunal Supremo ha sido enfático en defender su función constitucional al delinear las limitaciones correspondientes al poder de investigación de la Rama Legislativa.³⁴ No obstante, el Tribunal ha autolimitado su función revisora al plantear que “[l]a determinación judicial de que se han excedido los límites del poder legislativo de investigación requiere la existencia de una *usurpación obvia* de funciones pertenecientes a otras ramas”.³⁵ En ese sentido, el Tribunal ha expresado que hay tres preguntas básicas a los fines de determinar si la Asamblea Legislativa se extralimitó en el ejercicio de sus facultades, a saber: (1) ¿es arbitrario el uso de ese poder en el caso en cuestión?; (2) ¿se persigue un propósito legislativo?; (3) ¿conlleva la utilización de ese poder la invasión de alguna prerrogativa ciudadana consagrada en la Carta de Derechos?³⁶

de la cámara legislativa correspondiente podía acudir por vía de sus representantes legales y no mediante el Departamento de Justicia.

³³ 2 LPRÁ §154(a) (énfasis suplido).

³⁴ Véase Peña Clos v. Cartagena Ortiz, 114 DPR 576, 587 (1983); Santa Aponte v. Secretario del Senado, 105 DPR 750, 759-60 (1977); Banco Popular v. Corte de Distrito, 63 DPR 66 (1944).

³⁵ Peña Clos, 114 DPR en la pág. 587 (énfasis suplido).

³⁶ *Id.* en las págs. 591-92.

V. CONTROVERSIAS EN EL EJERCICIO DEL PODER LEGISLATIVO DE INVESTIGAR

Las particularidades descritas sobre el poder legislativo de investigar han sido objeto de escrutinio y comentarios por parte del Tribunal Supremo de Puerto Rico, particularmente en controversias relacionadas al ejercicio de estas facultades frente al Poder Ejecutivo e individuos y entidades privadas.

Las facultades investigativas y de fiscalización de la Asamblea Legislativa hacia el Poder Ejecutivo no enfrentaron mayor cuestionamiento hasta la década del 1980, cuando la Rama Ejecutiva y Legislativa fueron dominadas por partidos políticos distintos.³⁷ Esta coyuntura política propició que las acciones ejecutivas estuvieran bajo mayor escrutinio del Poder Legislativo. Esto a su vez produjo una serie de controversias que concluyeron ante la consideración de nuestro más alto foro judicial y las cuales sirvieron de base para el desarrollo doctrinal de lo que hoy constituyen las facultades investigativas de la Asamblea Legislativa.

En primer lugar, encontramos el caso de *Peña Clos v. Cartagena Ortiz*.³⁸ En aquella ocasión, el Senado de Puerto Rico aprobó la Resolución Núm. 91 mediante la cual le ordenó a la Comisión de lo Jurídico realizar una investigación sobre los acontecimientos ocurridos en el Cerro Maravilla el 25 de julio de 1978.³⁹ En particular, el Senado interesaba conocer los procedimientos utilizados por el Departamento de Justicia y la Policía de Puerto Rico.⁴⁰ Esta última se negó a proveer varios documentos por entender que incluían información confidencial, cuya divulgación “afectaría la seguridad y el interés público, especialmente porque se descubriría información sobre la identidad del personal que trabaja[ba] o ha[bía] trabajado como agente encubierto de la Policía”.⁴¹

³⁷ En la década del 1980 fue la primera ocasión en la historia política de Puerto Rico, posterior a la aprobación de la Constitución en 1952, en que la Rama Legislativa y Ejecutiva quedaron bajo el mando de dos partidos distintos, el Partido Popular Democrático y el Partido Nuevo Progresista, respectivamente.

³⁸ *Peña Clos*, 114 DPR 576.

³⁹ En múltiples ocasiones, esta investigación ha sido descrita como la investigación más abarcadora que ha realizado la Asamblea Legislativa de Puerto Rico. Para mayor información sobre lo ocurrido durante los primeros tres años de esta, véase Marcos A. Ramírez, *Simposio sobre investigaciones legislativas*, 23 REV. DER. PR 233 (1984). Asimismo, lo ocurrido en el Cerro Maravilla el 25 de julio de 1978 ha sido objeto de múltiples escritos desde la perspectiva histórica. Sobre el particular, véase ANNE NELSON, *MURDER UNDER TWO FLAGS: THE U.S., PUERTO RICO AND THE CERRO MARAVILLA COVER-UP* (1996); MANUEL SUÁREZ, *REQUIEM ON CERRO MARAVILLA: THE POLICE MURDERS IN PUERTO RICO AND THE U.S. GOVERNMENT COVER-UP* (1987).

⁴⁰ *Peña Clos*, 114 DPR en la pág. 580.

⁴¹ En cuanto a la Policía de Puerto Rico y la Oficina de Inteligencia, la Comisión de lo Jurídico le requirió los siguientes documentos: (1) el manual interno sobre el reclutamiento y supervisión de informantes y agentes encubiertos; (2) el libro de entradas y salidas de los oficiales de inteligencia del Cuartel General en Hato Rey, desde el 19 de julio al 10 de agosto de 1978; (3) el nombre y la fotografía de los agentes que integraban la Oficina de Inteligencia entre el 1 de abril y el 31 de agosto de 1978. *Id.* Sin embargo, en una vista celebrada ante el Tribunal Superior, el Procurador General aclaró que no interesaba los nombres de los agentes, ni la lista de los agentes encubiertos, informantes o confidentes, sino la lista de los agentes regulares, oficiales de la Oficina de Inteligencia. *Id.* en las págs. 580-81.

La controversia estuvo ante la consideración de los entonces tribunales superiores en varias ocasiones, hasta que finalmente el Tribunal Supremo acogió el recurso. Este procedió a sopesar ambos intereses – el poder de investigación de la Rama Legislativa frente al reclamo de confidencialidad presentado por el Poder Ejecutivo – y concluyó que, en este caso particular, la Policía de Puerto Rico tenía que entregar al Senado los documentos necesarios para cumplir con los objetivos expuestos en la Resolución Núm. 91. El Tribunal planteó que el poder legislativo de investigar se concibió como uno “*extraordinariamente amplio*, especialmente cuando el blanco de la investigación no era un ciudadano particular en su capacidad privada, sino una agencia o funcionario público”.⁴² Por ello, reiteró que los tribunales deben tener mayor cautela al intervenir con el poder de investigación cuando se dirige a una agencia o funcionario público.⁴³

Al año siguiente, el Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió *Romero Barceló v. Hernández Agosto*.⁴⁴ Aunque la controversia del caso no planteaba un cuestionamiento o desafío directo a las facultades de investigación de la Asamblea Legislativa, sino asuntos de separación de poderes, inmunidad parlamentaria y derecho a la información,⁴⁵ el Tribunal Supremo sí realizó varias expresiones importantes sobre el poder legislativo de investigar.

Así, por ejemplo, el Tribunal reiteró la gran amplitud, tanto de este poder como de la facultad de fiscalización de las acciones de la Rama Ejecutiva por parte de la Asamblea Legislativa, las cuales será legítimo ejercer aun cuando no haya un fin ulterior de producción de legislación. Sobre el particular, el Tribunal expresó que:

Las funciones de investigación, fiscalización, discusión y divulgación no están subordinadas a la de legislación. Un debate o la divulgación de un debate, por ejemplo, no extrae su validez de la formación de un estatuto. Estas otras funcio-

⁴² *Id.* en las págs. 586-87 (énfasis suplido). El Tribunal Supremo expresó que una vez aprobada la Constitución de Puerto Rico, se aceptó la *carga jurídica* que el poder investigativo de la Rama Legislativa había conllevado a nivel federal. En ese sentido, el Tribunal planteó lo siguiente:

En resumen, la fuente del derecho parlamentario de investigación en Puerto Rico no ha sido básicamente alterada por la Constitución del Estado Libre Asociado. Las Secs. 1 y 17 del Art. III representan las fuentes nominales, pero en el fondo persiste el concepto de que la facultad de investigar es parte inseparable de la de legislar. Nada en la Constitución modifica tampoco el entendido contemporáneo de las dimensiones del derecho de investigación de las agencias y funcionarios públicos.

Id. en la pág. 590.

⁴³ *Id.* en la pág. 587.

⁴⁴ *Romero Barceló v. Hernández Agosto*, 115 DPR 368 (1984).

⁴⁵ La controversia planteada giró en torno a la utilización de fondos públicos para la transmisión por televisión de las vistas públicas que celebraría la Comisión de lo Jurídico relacionadas a la creación del cargo de Fiscal Especial Independiente para la investigación de los acontecimientos del Cerro Maravilla. En específico, los demandantes alegaron que esta transmisión televisiva contravenía las disposiciones del artículo 8.001 de la derogada Ley Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, 16 LPRA §§ 3351-3378 (2004) (derogada 2011).

nes contienen en sí su propia justificación, en cuanto contribuyen al desempeño por una asamblea representativa de su papel constitucional.⁴⁶

En este particular, si bien es cierto que la función de investigación tiene en sí su propia justificación, siendo una función esencial y significativa del proceso legislativo, el Tribunal Supremo ha planteado que la reglamentación que se adopte para el ejercicio de esta facultad debe cumplir con unas condiciones mínimas constitucionales, como lo es la efectiva participación de los legisladores de minoría. En *Silva v. Hernández Agosto*,⁴⁷ por ejemplo, varios senadores miembros de la minoría del Partido Nuevo Progresista cuestionaron la validez constitucional de la regla 7.1 del Reglamento para Regir la Investigación sobre los Sucesos del Cerro Maravilla, la cual establecía la forma en que se recibirían los testimonios. Esta regla disponía que cuando el investigador asignado determinara la necesidad de confidencialidad de un testimonio, y el Presidente del Senado coincidiera con ello, “el testimonio confidencial se presentar[ía] en Sesión Ejecutiva sólo ante el Presidente de la Comisión y el Investigador y ante las personas que el Presidente determin[ara] que [eran] esenciales para poder tomar dicho testimonio”.⁴⁸ De realizarse este proceso, la Comisión en pleno tendría acceso al testimonio si el Presidente del Senado así lo autorizaba. El Tribunal Supremo determinó que tales prerrogativas equivalían a un ejercicio inconstitucional por parte del Senado y enfatizó sobre la importancia de la presencia de las minorías en los procesos de investigación. Al respecto, el Tribunal Supremo expresó que:

Recibir testimonios y requerir documentos es una parte esencial del trabajo de las comisiones. ¿Cómo puede el delegado de la minoría emitir un voto inteligente sobre el informe de la Comisión cuando se le impidió participar en vistas? ¿Cómo puede emitir un voto disidente? ¿Cómo podrá el representante de la minoría informar al resto de su delegación? ¿A sus constituyentes? ¿Al cuerpo en sí? Si a las minorías se les impide estar presentes en una vista de una comisión no podrán cumplir cabalmente con su función parlamentaria. Cuando esto ocurre, este sector importante del espectro político del país no estará adecuadamente representado en ese proceso.⁴⁹

Cónsono con ello, el Tribunal Supremo concluyó que la sección siete del artículo tres de la Constitución de Puerto Rico le garantiza a las minorías una representación efectiva en la Asamblea Legislativa como un elemento inherente de un gobierno constitucional democrático. Por lo tanto, resolvió que es un requisito constitucional que las minorías tengan la facultad de participar en los procesos investigativos y deliberativos de las comisiones legislativas de forma efectiva. En otros términos, una comisión legislativa no puede reunirse en sesión

⁴⁶ Romero Barceló, 115 DPR en la pág. 375 (énfasis suplido).

⁴⁷ *Silva v. Hernández Agosto*, 118 DPR 45 (1986).

⁴⁸ *Id.* en la pág. 51 (citas omitidas).

⁴⁹ *Id.* en las págs. 71-72 (citas omitidas) (énfasis suplido).

ejecutiva excluyendo a los miembros que representan a las delegaciones parlamentarias de minoría.

Posteriormente, en *Hernández Agosto v. Betancourt*,⁵⁰ el máximo foro judicial local acogió el planteamiento de varios funcionarios de la Rama Ejecutiva, quienes basados en lo resuelto en *Silva*, plantearon que no comparecieron ante la Comisión que los citó porque esta estaba inconstitucionalmente constituida. En esencia, en el caso de *Hernández Agosto*, varios funcionarios adscritos a la Rama Ejecutiva se negaron a comparecer a una vista ejecutiva que celebraba la Comisión de lo Jurídico del Senado relacionada a los hechos del Cerro Maravilla. Ante esta situación, la Comisión acudió al Tribunal Superior de San Juan conforme lo dispone el artículo 34A del Código Político,⁵¹ y este expidió una orden de comparecencia a los funcionarios del ejecutivo bajo apercibimiento de desacato. Cónsono con sus expresiones en *Silva*, el Tribunal Supremo validó el argumento de los funcionarios del ejecutivo y planteó que:

Antes de declarar incurso en desacato a un testigo que se ha negado a comparecer a la Legislatura, *el tribunal tiene que ofrecerle una oportunidad adecuada para defenderse. En ese momento puede levantar como defensa que la comisión investigadora no estaba válidamente organizada.* Este requisito es de naturaleza jurisdiccional y le corresponde al cuerpo legislativo demostrar que dicha comisión estaba, dentro de nuestro esquema constitucional, debidamente constituida para hacer la investigación.⁵²

Por otra parte, el Tribunal Supremo se ha expresado en torno a los derechos que cobijan a toda persona expuesta a un proceso de desacato como resultado de su negativa a comparecer a una vista pública celebrada por una comisión de la Asamblea Legislativa. A modo de ejemplo, en *Rivera Cruz v. Rodríguez*,⁵³ el Tribunal Supremo tuvo la oportunidad de evaluar varios cuestionamientos sobre cómo la Comisión de lo Jurídico del Senado había ejercido sus facultades de investigación entre los años 1981 y 1992 respecto al caso particular del Cerro Maravilla.

Como parte de esta investigación, el Presidente de la Comisión citó al licenciado Héctor Rivera Cruz, quien había fungido como uno de los oficiales investigadores senatoriales sobre el Cerro Maravilla. Este compareció, mas se negó a responder las preguntas de los miembros de la Comisión, por lo que posteriormente tuvo que acudir a una vista de desacato. En esta vista, el licenciado Rivera Cruz solicitó la transcripción y entrega de varios documentos, así como la citación de varios testigos, entre los cuales se incluían senadores e investigadores de la Comisión. Ante esta petición, el Tribunal Supremo abordó dos preguntas

⁵⁰ *Hernández Agosto v. Betancourt*, 118 DPR 79 (1986).

⁵¹ CÓD. POL. PR art. 34-A, 2 LPRA § 154(a) (1902).

⁵² *Hernández Agosto*, 118 DPR en la pág. 85 (énfasis suplido).

⁵³ *Rivera Cruz v. Rodríguez*, 148 DPR 737 (1999). Se trata de un caso extenso que aquí analizamos en la medida pertinente. Para mayores detalles sobre sus implicaciones y críticas, véase José Julián Álvarez, *Derecho Constitucional*, 69 REV. JUR. UPR 419 (2000).

esenciales sobre el alcance del descubrimiento de prueba al cual una persona tiene derecho en las circunstancias descritas: *primero*, ¿tiene derecho a citar como testigos a los legisladores y otros funcionarios legislativos?; *segundo*, ¿qué documentos puede descubrir? Respecto a la primera interrogante, el tribunal planteó que:

Por no estar establecido ni existir un procedimiento específico que rija el descubrimiento de prueba en trámites de desacato originados en solicitudes de los cuerpos legislativos, *procede . . . que supletoriamente acudamos a las Reglas de Procedimiento Civil . . . siempre que sean compatibles y no afecten la naturaleza extraordinaria y las peculiaridades del trámite de origen legislativo.*⁵⁴

No obstante, el Tribunal Supremo aclaró que aun acudiendo a las Reglas de Procedimiento Civil, bajo las cuales en el curso normal se permite el descubrimiento de prueba sobre *cualquier materia pertinente*, siempre que no sea privilegiada,⁵⁵ en el contexto de una controversia cuyo origen fue una actividad legislativa legítima, se debe tener en cuenta la disposición constitucional sobre la inmunidad parlamentaria. Cónsono con ello, el Tribunal Supremo estableció un proceso de descubrimiento de prueba extraordinario, al expresar que:

[L]a disposición del Código Político que brinda al testigo que incumpla con una orden del tribunal so pena de desacato, el derecho a presentar todas las cuestiones constitucionales legales y fácticas *pertinentes* en la vista de desacato, *no abre el proceso a un descubrimiento de prueba ordinario, como tampoco anula ni deja sin efecto la normativa sobre privilegios legislativos expuesta*. Consideraciones de peso constitucionales, jurídicas, de hermenéutica y lógicas, impiden imputarle al legislador la intención de renunciar a su inmunidad legislativa al redactar el citado precepto. *Primero*, no surge expresamente tal renuncia. *Segundo*, su propósito fue facilitar y ampliar el ejercicio de las prerrogativas constitucionales de la legislatura en su función investigativa, facultándola a compeler a los testigos a través del tribunal. *No fue, enfatizamos, renunciar al privilegio de inmunidad y dar el derecho a citar a legisladores y descubrir materia cubierta por tal inmunidad. El descubrimiento de prueba al cual todo promovido tiene derecho, ha de estar limitado y condicionado por dicha normativa.*⁵⁶

⁵⁴ Rivera Cruz, 148 DPR en la pág. 765 (énfasis suplido).

⁵⁵ Véase R. P. Civ. 23, 32 LPRA Ap. V, R. 23.1(a) (2009).

⁵⁶ Rivera Cruz, 148 DPR en las págs. 771-72 (citas omitidas) (énfasis suplido). Es importante distinguir este proceso de descubrimiento de prueba extraordinario producto de una acción legislativa del proceso de descubrimiento de prueba al cual tendría derecho una persona acusada bajo el artículo 304 del Código Penal de Puerto Rico. El artículo 304 dispone que:

[T]oda persona que, habiendo sido citada como testigo ante cualquiera de las Cámaras de la Asamblea Legislativa, ante cualquier Legislatura Municipal o cualquier comisión de estas, se niegue a comparecer y acatar dicha citación, o deje de hacerlo sin excusa legítima; o que hallándose ante cualquiera de las Cámaras de la Asamblea Legislativa, de las

Es decir, si bien es cierto que el Tribunal reconoció que tendría derecho al descubrimiento de prueba, aclaró que el mismo no podía ser extensivo a lograr la citación de los senadores y oficiales investigadores de la Comisión Especial para que testificaran durante la vista de desacato dado la inmunidad parlamentaria que los protegía.⁵⁷ En cuanto a la segunda interrogante – qué documentos pueden descubrirse – el Tribunal planteó que el licenciado Rivera Cruz sólo tenía “derecho a aquellos pertinentes a la vista de desacato, que sean de naturaleza pública o autorice expresamente el Reglamento de la Comisión Especial”.⁵⁸ Por lo que no podía “descubrir los que hasta ahora son confidenciales (que no son públicos) y forman parte del proceso investigativo legítimo”.⁵⁹

VI. MAYORES RESTRICCIONES AL PODER LEGISLATIVO DE INVESTIGAR

En *Rullán v. Fas Alzamora*,⁶⁰ el Tribunal Supremo atendió una controversia que consideraba la facultad de investigación de la Asamblea Legislativa frente al derecho constitucional a la intimidad que cobija a todo individuo bajo nuestro ordenamiento jurídico. En este caso, el Secretario de Hacienda le entregó varias planillas de contribución sobre ingresos del licenciado Luis G. Rullán y su señora esposa a un oficial investigador de una Comisión Especial del Senado. Ante esta situación, y cuestionamientos del licenciado Rullán sobre la constitucionalidad de tal acción, el Tribunal Supremo concluyó que tal entrega constituyó una violación constitucional a la expectativa razonable de intimidad que cobijaba tales documentos. Al respecto, el Tribunal planteó que “la simple autorización de un

Legislaturas Municipales o comisión de estas, obstinadamente se niegue a prestar juramento, o a contestar a cualquier pregunta esencial y pertinente, o a presentar, después de habersele fijado un término conveniente al efecto, cualquier libro, documento o expediente que tenga en su poder o se halle bajo su autoridad, *incurrirá en delito grave de cuarto grado*.

CÓD. PEN. PR art. 304, 33 LPRA § 4931 (2004) (énfasis suplido). Al disponerse que la negativa de la persona podría constituir un delito, este tiene derecho a todas las garantías de descubrimiento de prueba reconocidas a nivel criminal. Sobre el particular, el Tribunal Supremo expresó que en “este tipo de procedimiento — por ejemplo, en el que se tipifica como *delito* rehusarse a testificar ante algún foro legislativo — se tienen que garantizar todas las salvaguardas constitucionales”. *Rivera Cruz*, 148 DPR n. 22. Citando el caso de la Corte Suprema Federal, *Walkins v. United States*, 354 U.S. 178, 208 (1957), el Tribunal Supremo añadió que “[e]n cumplimiento de su obligación ... los tribunales tienen que conceder a los demandados todos los derechos que otorgan a los demandados en todos los otros casos criminales”. *Id.*

⁵⁷ Respecto a la inmunidad parlamentaria, el Tribunal Supremo aclaró que el licenciado Rivera Cruz no podía invocarla como ex investigador del Senado a los fines de negarse a testificar ante la Comisión Especial toda vez que este privilegio no es oponible contra la propia Asamblea Legislativa. Véase *Rivera Cruz*, 148 DPR en la pág. 774.

⁵⁸ *Id.* en la pág. 775.

⁵⁹ *Id.* (énfasis omitido).

⁶⁰ *Rullán v. Fas Alzamora*, 166 DPR 742 (2006).

registro por la Asamblea Legislativa no obvia la protección constitucional reconocida a toda persona en nuestro esquema constitucional”⁶¹ toda vez que:

[La] expectativa razonable de intimidad, que protege la información contributiva de toda persona, natural o jurídica, *no desaparece ante la existencia de una ley o cuerpo reglamentario que autorice su divulgación sin proteger las garantías constitucionales reconocidas en nuestro ordenamiento jurídico*. Todo individuo que somete al Departamento de Hacienda sus planillas lo hace con un propósito específico y limitado, y en cumplimiento de una obligación impuesta por ley. Al hacerlo, no renuncia a su expectativa de intimidad respecto a la información contenida en sus planillas.⁶²

El Tribunal Supremo expresó, sin embargo, que si la Asamblea Legislativa interesa obtener copia de las planillas de contribución sobre ingresos de determinada persona tendrá que utilizar uno de dos mecanismos, a saber: acudir a los tribunales para obtener una orden que requiera la información solicitada, conforme a las normas establecidas en *HMCA (PR), Inc. v. Contralor*;⁶³ o citar al Secretario de Hacienda para que este entregue los documentos requeridos relacionados a la investigación. Sobre el primer mecanismo, el Tribunal Supremo expresó lo siguiente:

Mediante el uso de la vía judicial, debe cumplirse con los requisitos de autoridad legal, pertinencia y relación razonable con el objeto de la investigación. *Cabe puntualizar que dicho mecanismo no exime a la Rama Legislativa de notificarle al individuo afectado sobre dicho requerimiento. Por el contrario, si decide emitir una citación para que el Secretario de Hacienda entregue ciertas y determinadas copias de las planillas contributivas relacionadas con una investigación, la persona afectada deberá ser notificada formalmente de tal requerimiento por la referida comisión*. Dicha notificación deberá ser emitida con razonable anticipación y contener lo siguiente: información específica y detallada que exprese la razón, el propósito y la pertinencia de la solicitud, a la luz de la investigación que se esté llevando a cabo y la disposición legal que faculta a la comisión legislativa en cuestión para realizar tal requerimiento. Lo anterior permitirá que el ciudadano tenga una oportunidad razonable de cuestionar dicho requerimiento ante la autoridad judicial competente, si se siente agraviado.⁶⁴

Respecto al segundo mecanismo de emitir una citación al Secretario de Hacienda para que este entregue los documentos requeridos relacionados a la

⁶¹ *Id.* en la pág. 776.

⁶² *Id.* en las págs. 776-77 (énfasis suplido).

⁶³ *HMCA (PR), Inc. v. Contralor*, 133 DPR 945 (1993). En este caso, resuelto en el contexto del derecho administrativo, el Tribunal Supremo planteó que para que sea válido y razonable, el requerimiento administrativo debe cumplir con las siguientes tres circunstancias particulares: “primera, la investigación que se lleva a cabo ha de estar dentro de la autoridad conferida por ley a la agencia; segundo, el requerimiento no debe ser demasiado indefinido, y tercero, la información solicitada debe ser razonablemente pertinente al asunto específico bajo investigación”. *Id.* en la pág. 970.

⁶⁴ *Rullán*, 166 DPR en las págs. 777-78 (énfasis suplido).

investigación, el Tribunal Supremo planteó que la persona afectada deberá ser notificada formalmente de tal requerimiento con razonable anticipación. De hecho, el Tribunal delineó qué detalles específicos debe contener esta notificación, los cuales incluyen “información específica y detallada que exprese la razón, el propósito y la pertinencia de la solicitud, a la luz de la investigación que se esté llevando a cabo y la disposición legal que faculta a la comisión legislativa en cuestión para realizar tal requerimiento”.⁶⁵

En una línea similar a la seguida por el Tribunal Supremo en *Rullán* en cuanto a los derechos de toda persona sobre la cual se solicita información como parte de una investigación legislativa, en el año 2008 nuestro más alto foro judicial resolvió el caso *Aponte Hernández v. Sánchez Ramos*.⁶⁶ En el 2005, la Cámara de Representantes aprobó la Resolución Núm. 2756 por virtud de la cual ordenó a la Comisión de Bienestar Social realizar una investigación sobre los procedimientos que el Departamento de la Familia había realizado respecto al caso del niño Matthew Elías Amigo y sus hermanos.

En cumplimiento de lo establecido en la resolución, la Comisión citó tanto al Secretario de Justicia como a la Secretaria del Departamento de la Familia y les solicitó que entregaran todos los documentos relacionados al mencionado caso. Ambos secretarios se negaron a expedir los documentos requeridos por razones de confidencialidad,⁶⁷ por lo que la Comisión acudió al Tribunal de Primera Instancia solicitando que se citaran a ambos secretarios. El foro de primera instancia denegó la petición de la Comisión, pero fue eventualmente revocado por el Tribunal de Apelaciones por este entender que las citaciones emitidas por la Asamblea Legislativa forman parte del trabajo constitucionalmente delegado a las comisiones legislativas.

El Tribunal Supremo, sin mayores explicaciones y mediante sentencia, revocó al Tribunal de Apelaciones limitándose a plantear que “la citación enviada al Departamento de Justicia no procede por falta de jurisdicción, ya que la Resolución [N]úm. 2756 no delegó dicha encomienda a la Comisión”.⁶⁸ Respecto a la citación a la Secretaria de la Familia resolvió “que esta adolece de vicios en su notificación que impiden su ejecución”.⁶⁹ Esta sentencia motivó la opinión disidente del juez presidente Hernández Dentón, quien expresó que esta determinación era incompatible con la doctrina constitucional que por años el Tribunal Supremo ha enunciado respecto al amplio poder de investigación de la Asamblea Legislativa.

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ *Aponte Hernández v. Sánchez Ramos*, 173 DPR 389 (2008) (sentencia).

⁶⁷ La Secretaria de la Familia expuso, entre otros argumentos, que la Ley para el Bienestar y la Protección de la Niñez, Ley Núm. 177 de 1 de agosto de 2003, 8 LPRA § 444-450m (2010), establecía que los expedientes solicitados eran de carácter confidencial. Por su parte, el Secretario de Justicia planteó la confidencialidad de los documentos solicitados, pero desde la perspectiva de la Ley Orgánica del Departamento de Justicia, Ley Núm. 205 de 9 de agosto de 2004, 3 LPRA §§ 291-296h (2010).

⁶⁸ *Aponte Hernández*, 173 DPR en la pág. 399.

⁶⁹ *Id.*

En otro caso reciente, *Aponte Hernández v. AFI*,⁷⁰ el Tribunal Supremo invalidó nuevamente mediante sentencia el requerimiento de documentos que realizara la Asamblea a un funcionario del Poder Ejecutivo.⁷¹ Mediante esta decisión, el Tribunal Supremo revocó la determinación emitida por el Tribunal de Apelaciones, el cual había ordenado que el Tribunal de Primera Instancia evaluara, mediante una inspección en cámara, si la opinión legal en controversia cumplía con los criterios jurisprudenciales del privilegio abogado-cliente.⁷² Como consecuencia de ello, la determinación del Tribunal de Primera Instancia respecto a que no procedía el requerimiento de la Cámara de Representantes fue reinstalada. En una opinión de conformidad emitida por la juez asociada Rodríguez Rodríguez, a la cual se unió la jueza asociada Fiol Matta, esta planteó que:

Ante la ausencia de una resolución que autorice una investigación en el presente caso, entendemos que la Comisión no estableció la pertinencia de la opinión legal, ni su relación con el estudio de las Resoluciones Conjuntas 1884 y 1885 que eran objeto de análisis por la Comisión. Recordemos que el requerimiento hecho al Director Ejecutivo de AFI mediante carta meramente adujo que la Comisión había advenido en conocimiento que, al amparo de una opinión legal rendida a AFI, el Gobernador había anunciado que reasignaría las partidas incluidas en las Resoluciones Conjuntas 1861 y 1862, y que el Gobernador había vetado en el mes de diciembre de 2006. Así, la Comisión exigió la producción de la opinión, sin esbozar otro argumento que sus “responsabilidades de análisis fiscal”. En otras palabras, ante la ausencia de una resolución autorizando una investigación, la justificación esgrimida para solicitar el documento se revela insuficiente. Obsérvese, que la información solicitada guarda poca o remota relación con el objeto de la vista

⁷⁰ *Aponte Hernández v. AFI*, 175 DPR 256 (2009) (sentencia).

⁷¹ La Comisión interesaba que el funcionario le entregara una opinión legal que se había preparado sobre la asignación de fondos a la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura en Puerto Rico (AFI). La Autoridad reclamó que tal documento estaba cobijado bajo el privilegio de abogado-cliente, ya que en esta se analizaba la posibilidad de prevalecer en un potencial pleito que iniciaría la Asamblea Legislativa contra AFI. A pesar de que ese fue el argumento presentado, el Tribunal entendió que lo correcto era evaluar si la Comisión había ejercido válidamente sus poderes de investigación, a lo cual concluyó en la negativa.

⁷² Previo a esta determinación, el entonces juez asociado Rebollo López había planteado que el máximo foro judicial debió denegar el recurso de *certiorari* presentado por AFI, toda vez que procedía la determinación del Tribunal Apelativo que ordenaba al Tribunal de Primera Instancia realizar una evaluación a los fines de determinar “si el interés público en mantener la secretividad de la opinión legal [era] mayor que el interés de su divulgación; teniendo presente que se trata[ba] de fondos públicos y no de fondos privados”. *Aponte Hernández*, 173 DPR en la pág. 997 (Rebollo López, opinión de conformidad) (resolución). Sobre el particular, añadió que:

No puede ni debe ser de otra manera. La Asamblea Legislativa, en representación de la ciudadanía, tiene el derecho a fiscalizar y controlar el gasto de los fondos públicos. En específico, la anómala situación en que una agencia del Poder Ejecutivo intenta desviar el uso de fondos públicos que le fueron asignados para propósitos específicos; esto es, utilizar dichos fondos para propósitos distintos a los que determinó la Legislatura.

Id.

*pública de la Comisión de Presupuesto y Asignaciones de la Cámara de Representantes, a saber, el estudio de las Resoluciones Conjuntas 1884 y 1885.*⁷³

Por lo tanto, el Tribunal añadió que:

[E]l procedimiento seguido en este caso apunta a que la Cámara de Representantes no delimitó su encomienda investigativa. Tampoco estableció la relación y pertinencia entre una investigación legislativa legítima y el requerimiento hecho a la Rama Ejecutiva. Es decir, *las circunstancias particulares de este caso nos llevan a concluir que el reclamo de la Asamblea Legislativa es arbitrario y carente de fundamentos específicos y claros que encuentren su génesis en un interés legislativo legítimo.*⁷⁴

De esta manera, el Tribunal Supremo utiliza términos como “arbitrario”⁷⁵ y “carente de fundamentos”⁷⁶ para invalidar la petición de la Asamblea Legislativa. Esta decisión está fundamentada en que no se aprobó una resolución donde se autorizaran todos las etapas investigativas que debiera seguir la comisión legislativa.

CONCLUSIÓN

Aunque el poder de investigar de la Asamblea Legislativa no constituye una prerrogativa absoluta, los tribunales sí le han reconocido un amplio margen de operación en la medida que lo han avalado en casi todas las circunstancias en que se ha ejercido sobre un asunto que puede ser objeto de regulación legislativa. No obstante, las últimas decisiones publicadas por el Tribunal Supremo – *Rullán v. Fas Alzamora*, *Aponte Hernández v. Sánchez Ramos* y *Aponte Hernández v. AFI* – aunque emitidas por sentencia, parecen exponer una inclinación por parte de nuestro máximo foro judicial local a limitar un poco el amplio alcance que históricamente se le había reconocido a la Asamblea Legislativa al momento de conducir investigaciones.

A modo de ejemplo, vale preguntar, ¿qué añade el requisito de notificación que impone el caso de *Rullán* cuando la Asamblea Legislativa opta por utilizar el primer mecanismo de acudir a un juez para obtener una orden? ¿En qué parte del procedimiento criminal, específicamente en cuanto a los registros y allanamientos, se establece que adicional a obtener la orden judicial se debe notificar a la persona que será sujeta al registro? La respuesta a estas interrogantes parecería mostrar que el Tribunal Supremo está dispuesto a imponer mayores exigencias cuando la Asamblea Legislativa ejerza sus prerrogativas de investigación.

⁷³ *Aponte Hernández*, 175 DPR en las págs. 272-73 (Rodríguez Rodríguez, opinión de conformidad) (citas omitidas) (énfasis suplido).

⁷⁴ *Id.* en la pág. 273 (énfasis suplido).

⁷⁵ *Id.*

⁷⁶ *Id.*

Asimismo, en *Aponte Hernández v. Sánchez Ramos*, el Tribunal Supremo estuvo dispuesto a invalidar una petición de una comisión legislativa porque de la resolución que autorizaba la investigación no surgía de manera expresa que se podía citar al Departamento de Justicia. ¿Supone esto un nuevo estándar en cuanto a los detalles que deben contener las resoluciones aprobadas? Considero que sí, o al menos establece el camino para estándares más altos.

Como observamos, la validez, al menos inicial, de la investigación que realiza una comisión radica en la efectiva aprobación de una resolución que le delegue y ordene realizar tal tarea. La decisión de *Aponte Hernández v. Sánchez Ramos* supone, entonces, que la validez de las actuaciones de determinada comisión se evaluará de manera textualista. En otros términos, las comisiones solo podrán realizar lo que la resolución *expresamente* disponga, no habiendo espacio así para el análisis de cuán razonable es la acción de la comisión, tomando en cuenta el *propósito* de la resolución y no necesariamente lo que textualmente dispone. Esto es particularmente significativo tomando en cuenta que tales implicaciones surgen de un caso cuya controversia se relaciona a una petición de documentos a funcionarios del Poder Ejecutivo, lo cual nos lleva a cuestionar cuánto más restrictivo será el Tribunal cuando del otro lado esté alguna persona o entidad privada.

En términos prácticos, estas decisiones implican varios asuntos importantes en lo que respecta a la labor legislativa, particularmente en lo relacionado a la redacción de las resoluciones cuyo objetivo sea ordenar una investigación. Aunque de manera preliminar, entiendo que las decisiones recientes brindan una idea sobre los nuevos estándares que los tribunales estarán exigiendo al momento de evaluar si una comisión legislativa está ejerciendo sus funciones de manera válida. En ese sentido, toda persona involucrada en el proceso legislativo debe asegurarse que al redactar una resolución investigativa, esta contenga, además de los requisitos de redacción tradicionales, los siguientes elementos: (a) una explicación clara y detallada sobre los propósitos y objetivos de la investigación; (b) una exposición específica sobre los mecanismos que la comisión podrá utilizar a los fines de cumplir con sus objetivos de investigación; y (c) un listado particular de las personas a las cuales la comisión podrá requerir su comparecencia o podrá expedir alguna solicitud de documentos.

Estos elementos pueden resultar problemáticos, ya que en ocasiones el motivo de una investigación puede ser, precisamente, el total desconocimiento sobre un asunto particular. Bajo tal escenario, entiendo que una disposición general en el sentido de que se podrán citar todos los funcionarios o personas de determinado grupo, por ejemplo, podría salvaguardar las exigencias textualistas recientemente adoptadas por el Tribunal Supremo.