

Las Audiencias Legislativas en el Congreso de los EUA (Congressional Hearings)

Mauricio Reynoso Laureano*

*Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho. Investigador “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Sumario: *Introducción; I. Los comités en el Congreso norteamericano; II. Tipos de audiencias; III. Preparación de las audiencias; IV. Conducción de las audiencias; V. Actividades posteriores a la audiencia; VI. Bibliografía*

Introducción

Las audiencias de los comités del Congreso norteamericano (*congressional hearings*) son el principal método por el cual los comités (*committees*) y los subcomités (*subcommittees*) recopilan y analizan información en las etapas más tempranas del proceso legislativo. Ya sean audiencias de investigación, de ratificación -procedimiento exclusivo del Senado-, legislativas, de vigilancia, de investigación, o una combinación de las anteriores, todas las audiencias comparten elementos comunes en su preparación y desarrollo.

Las audiencias son una fuente de información muy importante acerca de todos los problemas públicos de los Estados Unidos de Norteamérica. Son los documentos públicos más solicitados en las bibliotecas porque contienen historias de la vida real, estadísticas, estudios especializados, informes oficiales, testimonios de expertos, interrogatorios, etc. Todos incluidos en un solo documento, y que concierne a cuestiones de interés público.

Las audiencias permiten a los investigadores conocer a quiénes escucha el Congreso; cuál es la agenda real de los políticos; cuáles son sus prioridades y puntos de vista; y cuáles son los factores reales de poder que impulsan la política legislativa norteamericana.

Se ha escrito más sobre las audiencias que sobre cualquier otro tema parlamentario en los Estados Unidos. Sin embargo, la mejor fuente de información sobre las audiencias, sin duda, son los reportes elaborados por el Servicio Parlamentario de Investigación (*Congressional Research Service*¹) que depende de la Biblioteca del Congreso. En la sección bibliográfica se citan las fuentes consultadas para la elaboración del presente trabajo. Todas corresponden a reportes del CRS y están disponibles en línea.²

I. Los comités en el Congreso norteamericano

Los comités son formas de organización en el Congreso norteamericano, encargadas de tareas parlamentarias específicas. Para los legisladores de ambas cámaras, la pertenencia a un comité les brinda la oportunidad de adquirir conocimiento especializado de las materias bajo su jurisdicción. Los comités monitorean la actividad gubernamental en todas sus ramas ejecutivas; identifican problemas y aspectos que requieren de acción legislativa; recopilan y evalúan información; y hacen recomendaciones a las agencias, organismos y dependencias ejecutivas bajo su supervisión. El Presidente Woodrow Wilson alguna vez dijo:

¹Comúnmente conocido como CRS por sus siglas en inglés.

²<http://openers.com>

“...no está lejos de la realidad afirmar que el Congreso en sesión es un Congreso exhibiéndose públicamente, mientras que el Congreso en sus comités es un Congreso trabajando.”

El Congreso norteamericano reparte sus funciones legislativas, de supervisión y administrativas entre aproximadamente doscientos comités y subcomités, sumando los de ambas cámaras. De ese total, actualmente al Senado le corresponden veinte comités (que se subdividen en sesenta y ocho subcomités) y cuatro comités unidos con la Cámara de Representantes.

Dentro de las áreas asignadas a cada uno, los subcomités recopilan información; comparan y evalúan alternativas legislativas; identifican problemas políticos y proponen soluciones; toman resoluciones y solicitan al pleno la adopción de medidas legislativas (similares a los puntos de acuerdo del Congreso mexicano); monitorean y supervisan la actividad del Ejecutivo; e investigan denuncias sobre actuación indebida de funcionarios públicos o de particulares cuya actividades sugieren la necesidad de acción legislativa.

A lo largo de los dos y medio últimos siglos, la creciente autonomía de los comités ha fragmentado el poder de cada cámara como unidad. Esto ha llevado a muchos analistas a opinar que esta dispersión del poder ha debilitado al Legislativo con respecto a los otros dos poderes federales. En la práctica, el Congreso funciona más como un conjunto de comités semiautónomos, que como una institución unificada. Los comités rara vez actúan al unísono y esto es el principal obstáculo para la adopción de un programa legislativo coherente.

Hay tres tipos básicos de comités en el Congreso norteamericano, todos los cuales están facultados para celebrar audiencias:

1.- Comités permanentes.- Están previstos en los reglamentos de ambas cámaras. Ejercen facultades generales -legislativas y de control-, dentro de su ámbito competencial. Analizan las leyes e iniciativas que corresponden a las materias de su competencia; comparan y evalúan alternativas legislativas; identifican problemas políticos y proponen soluciones legislativas; toman resoluciones y solicitan al pleno la adopción de medidas; monitorean y supervisan la actividad del Ejecutivo a través de sus diferentes agencias y dependencias; e investigan denuncias sobre actuación indebida de funcionarios públicos o de particulares cuya actividades requieren medidas legislativas.

2.- Comités especiales y selectos.- Son establecidos mediante una resolución de la cámara en la cual se crean, generalmente para conducir una investigación, estudios especiales o para considerar medidas legislativas. Frecuentemente se encargan de cuestiones emergentes que no encajan claramente en el ámbito competencial de ningún comité permanente, o bien, que abarcan la competencia de varios comités. Los comités selectos pueden, por ley, ser permanentes o temporales. Actualmente todos los comités selectos, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado, son permanentes.

3.- Comités unidos.- Son permanentes e incluyen a miembros de ambas cámaras. La presidencia de este tipo de comités generalmente se alterna entre un legislador de la Cámara de Representantes y un senador.

Cuando se establecen de manera temporal se denominan “comités en conferencia”. Éstos tienen por finalidad resolver diferencias de criterio político entre la Cámara de Representantes y el Senado. Los comités en conferencia elaboran

borradores de compromisos entre las cámaras, para ser sometidos a votación ante el pleno de ambas para su aprobación.

Casi todos los comités se organizan a su vez en subcomités que, dentro de la competencia general del comité en el que son creados, tienen responsabilidades más específicas. Desde luego comparten los criterios, prioridades y líneas políticas del comité en cuyo seno fueron creados. Algunos tienen competencia tan específica que se encargan exclusivamente de supervisar y controlar una sola agencia gubernamental o programa federal.

Actualmente el Senado norteamericano cuenta con veinte comités (que se subdividen en sesenta y ocho subcomités) y cuatro comités unidos con la Cámara de Representantes. Aunque el procedimiento básico de las audiencias es similar para ambas cámaras, la organización, atribuciones y usos difieren bastante entre los comités del Senado y los de la Cámara de Representantes. Por tal motivo, hemos optado por acotar la investigación y centrar nuestra atención únicamente en las reglas y prácticas que rigen las audiencias que se llevan a cabo ante los comités del Senado norteamericano. Entonces, en lo sucesivo nos referimos exclusivamente a las audiencias que se celebran ante los comités del Senado norteamericano, salvo que se especifique lo contrario.

II. Tipos de audiencias

Audiencias legislativas (legislative hearings)

Los comités realizan este tipo de audiencias sobre cuestiones de interés legislativo que eventualmente puedan convertirse en ley o medida legislativa. A veces un comité realiza audiencias en relación con múltiples medidas de política legislativa antes de elegir la más apropiada. Las audiencias proporcionan un foro donde los hechos y las opiniones pueden ser presentados, a través de testigos con los más diversos antecedentes, incluyendo legisladores, servidores públicos, grupos de interés, académicos, así como ciudadanos que puedan ser afectados, directa o indirectamente por una ley o política legislativa.

Audiencias de supervision (oversight hearings)

Este tipo de audiencias revisan, estudian y dan seguimiento a la eficacia de una ley vigente, un programa de gobierno o cualquier asunto público; supervisan y fiscalizan el desempeño de las agencias y dependencias del Poder Ejecutivo; se auditan y controlan la calidad de los programas federales y el desempeño de los servidores públicos. Las audiencias también aseguran que la actividad y políticas del Poder Ejecutivo sean acordes a la política legislativa y que reflejen el interés público. Este tipo de audiencias generalmente buscan mejorar la eficiencia, economía y eficacia de las actividades gubernamentales.

Una parte muy importante de la carga de trabajo de los comités está dedicada a las audiencias de vigilancia.³ Muchos comités revisan los programas federales

³Por ejemplo, en un solo día, el ocho de mayo de 1996 el Comité de Energía y Recursos Naturales del Senado llevó a cabo una audiencia de vigilancia para revisar el aumento en los precios de los combustibles; por su parte, el Comité de Asuntos Gubernamentales sostuvo una audiencia de revisión del servicio interno de recaudación; el Comité de Salud, Educación, Trabajo y Pensiones efectuó una audiencia sobre la implementación de una nueva ley en materia de medicina familiar; y el Comité

vigentes en el contexto de las audiencias de vigilancia de leyes relacionadas, o bien pueden realizar la vigilancia de manera rutinaria cuando es tiempo de reautorizar un programa, de tal manera que las audiencias de vigilancia se pueden combinar con las audiencias legislativas.

Audiencias de Investigación (investigative hearings)

Las audiencias de investigación comparten algunas de las características de las audiencias legislativas y las de vigilancia. La diferencia consiste en que a través de estas audiencias queda manifiesta de manera expresa la intención del Senado de investigar, generalmente cuando existen sospechas de la actuación indebida por parte de servidores públicos en el ejercicio de sus encargos, o de ciudadanos particulares cuya actividades sugieren la necesidad de una medida legislativa.

Las facultades del Senado para investigar son amplias y se ha ejercido dicha autoridad desde los primeros días de la vida independiente de los Estados Unidos. Las más famosas indagatorias han constituido verdaderos parteaguas en la historia norteamericana, como por ejemplo el escándalo del *Crédit Mobilier*⁴; el escándalo de *Teapot Dome*⁵; las famosas audiencias *Army-McCarthy*⁶; las audiencias del

de Asuntos Indígenas realizó una audiencia de vigilancia respecto al impacto de una resolución de la Suprema Corte en materia de casinos indios.

⁴En 1872, *Crédit Mobilier of America* era una compañía constructora fundada por Georew Francis Train, vicepresidente de la *Union Pacific Railroad Company*. La *Crédit Mobilier* fue creada para aparentar falsamente que se trataba de una compañía independiente –de la *Union Pacific*–, que supuestamente había sido seleccionada de manera imparcial por los funcionarios de la *Union Pacific* para ser su principal constructora y contratista. El gran fraude se cometió mediante la facturación indirecta de los servicios de la *Crédit Mobilier*, quien presentaba facturas exorbitantes a la *Union Pacific*, quien a su vez solicitaba al gobierno federal el reembolso de los mismos. Para enmascarar el fraude, los funcionarios de la *Union Pacific* ofrecían en venta a los miembros del Congreso paquetes accionarios de *Crédit Mobilier* con grandes descuentos, con la finalidad de que promovieran mayor presupuesto para la construcción de ferrovías. Sin embargo, el escándalo estalló cuando el diario *New Cork Sun* –que estaba en contra de la reelección del Presidente Ulises S. Grant–, publicó la historia con base en cartas comprometedoras filtradas por Henry Simpson McComb, tras una diferencia con su socio de negocios, el congresista Oakes Ames, quien fuera también entonces el director de la *Crédit Mobilier*.

⁵Esta audiencia se refirió a la investigación del escándalo por corrupción de la administración de la Casa Blanca bajo el mandato del Presidente Warren G. Harding. *Tea Pot* es un pozo petrolero ubicado en terrenos públicos del Estado de Wyoming. En 1921, por orden ejecutiva del Presidente Harding, el control de las reservas de crudo de *Teapot* y de *Elk Hills* (en California) fue transferido del Departamento de Marina, al Departamento del Interior. El Secretario del Interior, a su vez, dio en administración ambos yacimientos -sin ninguna licitación pública- a particulares, quienes a cambio hicieron generosos “prestamos” de dinero al Secretario del Interior, totalmente libres del pago de intereses. La audiencia condujo al levantamiento de cargos criminales que llevaron a la imposición de penas de prisión, multas e inhabilitación.

⁶Las audiencias del caso *Ejército-McCarthy* fueron una serie de audiencias de investigación que se llevaron a cabo por el subcomité de investigaciones del Senado norteamericano, entre marzo y junio de 1954. Tras las Segunda Guerra Mundial, el creciente poder de la Unión Soviética y otros estados comunistas originó gran preocupación en el gobierno de Estados Unidos, en relación a la influencia de organizaciones comunistas en territorio norteamericano. Tras el enjuiciamiento y condena de Alger Hiss, y Julius y Ethel Rosenberg, se creía que aún había varios operadores comunistas infiltrados en el gobierno. El senador Joseph R. McCarthy adquirió gran notoriedad al afirmar que

escándalo *Watergate* y las audiencias del caso *Irán-Contras*⁷.

Es frecuente que las audiencias de investigación conduzcan a la implementación de reformas legales, o que estén relacionadas o conduzcan a la instauración de procesos judiciales.

Audiencias de ratificación (confirmation hearings)

Estas audiencias se realizan exclusivamente ante el Senado norteamericano para ratificar –o rechazar– las designaciones de altos servidores públicos hechas por el Presidente norteamericano. Cada comité del Senado realiza este tipo de audiencias dentro de su ámbito de competencia, respecto a las designaciones hechas por el Presidente de la Nación para cargos en el Poder Ejecutivo o Judicial.

Las audiencias de ratificación frecuentemente ofrecen la oportunidad de revisar el desempeño que los funcionarios designados han tenido en otros cargos previos, así como el funcionamiento de la dependencia u órgano de gobierno para la cual se proponen. La gran mayoría de las audiencias de ratificación son rutina; sin embargo, algunas llegan a ser bastante controversiales.

De manera similar a como ocurre en México, la Constitución norteamericana también exige que el Senado ratifique los tratados celebrados por el Ejecutivo con gobiernos extranjeros.

poseía una lista de servidores públicos comunistas infiltrados. Durante su segundo período como senador, McCarthy fue nombrado jefe del Comité de Operaciones Gubernamentales del Senado, que incluía al Subcomité Permanente de Investigaciones. Esto le permitió a Mc Carthy llevar a cabo las investigaciones sobre comunistas infiltrados en el gobierno, designando a Roy Cohn como jefe del Subcomité. En 1953 Mc Carthy inició una indagatoria contra el ejército, sobre supuesta infiltración comunista. Como respuesta a estas acciones, el Ejército acusó a Mc Carthy y a Roy Cohn de buscar un tratamiento especial para el General David Schine. Mc Carthy sostuvo que las acusaciones eran de mala fe, pero el Senado decidió que era necesario investigar el caso y se llevaron a cabo las audiencias por el propio Subcomité Permanente de Investigaciones, siendo Mc Carthy sustituido en el cargo de Presidente del Comité de Operaciones Gubernamentales por el senador republicano Karl Mundt.

⁷El caso Irán-Contras fue un escándalo político en los Estados Unidos que salió a la luz en noviembre de 1986, durante la administración del Presidente Ronald Reagan, en el cual políticos influyentes de dicha nación facilitaron la venta de armas a Irán –que estaba sujeta a un embargo de armas–, con la finalidad de asegurar la liberación de rehenes y financiar a los Contras nicaragüenses. Todo comenzó como una operación para mejorar las relaciones entre Estados Unidos e Irán, mediante la cual Israel enviaría armas a un relativamente pequeño pero políticamente influyente grupo de iraníes, Estados Unidos resurtiría de armas a Israel y recibiría el pago por las mismas. El grupo iraní prometió hacer todo lo que estuviera en su poder para lograr la liberación de seis rehenes norteamericanos quienes estaban bajo el poder del grupo islamita libanés Hezboláh. El plan eventualmente se deterioró hasta convertirse en una venta de armas a cambio de la entrega de los rehenes. El dinero de la venta de armas fue posteriormente desviado para financiar la rebelión antosandinista y anticomunista-, de los Contras nicaragüenses. El escándalo estalló en noviembre de 1986 y el Presidente Reagan negó que se hubieran intercambiado armas por rehenes; posteriormente confesó lo contrario. Se iniciaron diversas investigaciones, incluidas las audiencias de investigación en el Senado. Al final, catorce funcionarios del gobierno federal fueron acusados de delitos, de los cuales once resultaron condenados (incluyendo al Secretario de Defensa Caspar Weinberger). A todos les fue otorgado el perdón del Ejecutivo en los últimos días de la administración de George H. W. Bush, quien era vicepresidente durante los acontecimientos.

Audiencias de campo (field hearings)

Las audiencias de campo son aquellas que se celebran fuera de Washington. Las facultades para celebrar este tipo de audiencias emanan del Reglamento del Senado. La regla XXVI establece en su párrafo primero que los comités “*están facultados para celebrar audiencias... en cualquier lugar y tiempo en que lo considere conveniente durante los períodos de sesiones, recesos o períodos extraordinarios.*” Por lo demás, no existe ninguna otra diferencia entre las audiencias de campo y las que se celebran en Washington.

Durante la 106 Legislatura (del tres de enero de 1999, al tres de enero del 2001), el Comité de Comercio llevó a cabo audiencias en la ciudad de Bellingham, con motivo de la explosión de un ducto en esa ciudad; y el Comité de Energía y Recursos Naturales celebró audiencia en Albuquerque, Nuevo México, con motivo de la presentación de un proyecto de ley para revisar si los Laboratorios Nacionales tenían la capacidad de cumplir con los estándares del Departamento de Energía⁸.

Audiencias a puerta cerrada (closed hearings)

La gran mayoría de las audiencias que celebran los comités o subcomités del Senado norteamericano son abiertas al público, como lo exige el Reglamento del Senado [Regla XXVI, párrafo 5 (b)]. Sin embargo, un Comité puede ordenar que la audiencia sea cerrada en cualquiera de los siguientes casos:

- 1.- Cuando exista riesgo de revelar información de seguridad nacional;
- 2.- Cuando la audiencia se refiera al personal, administración o procedimientos de un comité;
- 3.- Se pueda invadir la privacidad de una persona, dañar su reputación o prestigio profesional, o pueda resultar incriminatoria;
- 4.- Se revelen las identidades de personas relacionadas con la procuración de justicia o se puedan poner en riesgo sus operaciones;
- 5.- Cuando se revele información financiera o comercial protegida por la ley; y
- 6.- Cuando se divulgue información que otras leyes o normas protejan como confidencial.

El Reglamento del Senado señala un procedimiento con reglas específicas para cerrar una audiencia al público. Si lo solicita cualquier senador, y dicha solicitud es apoyada por otro, el comité puede cerrar de manera temporal una sesión durante el curso de una audiencia, sólo para discutir si ésta debe ser a puerta cerrada. Acto

⁸Los Laboratorios Nacionales y Centros de Energía (del Departamento de Energía de los Estados Unidos) son un conjunto de instalaciones y laboratorios supervisados por el Departamento de Energía norteamericano, que tienen como finalidad el desarrollo científico, así como el impulso de la economía y la capacidad defensiva de dicha nación. La gran mayoría de los llamados “laboratorios nacionales” son financiados con fondos federales, pero organizados, manejados y administrados por corporaciones privadas y universidades que hayan celebrado contrato con el Departamento de Energía.

seguido, se abre nuevamente la sesión al público, sólo para votar de manera pública y nominal si es de cerrarse o no la audiencia. Mediante este procedimiento, un comité o subcomité puede cerrar al público una audiencia o solamente algunas de sus sesiones, pero nunca por más de catorce días naturales.

III. Preparación de las audiencias

Aspectos preliminares

Un comité considera diversas cuestiones antes de decidir si lleva a cabo o no una audiencia. Primero, el comité debe definir qué información necesita, evaluar las consecuencias políticas de su actuar o el mensaje político que desea comunicar, y entonces determinar si instruir una audiencia es o no el mejor medio para lograr sus objetivos.

La estrategia de una audiencia está influida por diversos factores, como por ejemplo la relevancia de los aspectos a tratar en la misma; el impacto de las políticas para grupos de interés; y la importancia para el Presidente, el Senado o los miembros del comité.

Los programas federales que corresponden a la materia competencial del comité, por lo general son revisados a través de audiencias. Lo mismo ocurre cuando existe denuncia o sospechas de despilfarro, malversaciones, manejo indebido de recursos públicos, delito o cualquier otra irregularidad que a juicio del comité sea grave.

Todos los comités reciben cotidianamente decenas, a veces cientos de propuestas para instaurar audiencias. Las solicitudes pueden ser presentadas por legisladores, servidores públicos o por cualquier ciudadano en ejercicio de su derecho constitucional de petición, y pueden tratar temas no regulados por alguna legislación específica. Sin embargo, dada la carga de trabajo, los comités deben decidir si una audiencia es el mejor medio para atender el problema. El comité también debe considerar cómo acomodar una audiencia dentro de su apretada agenda de trabajo. Así, los comités con amplias jurisdicciones enfrentan dificultades para satisfacer y conciliar las demandas políticas de los ciudadanos y de los senadores que lo integran.

Para obtener la aprobación de una audiencia, se encarga al personal adscrito al comité que prepare un informe preliminar para la presidencia del comité, que incluya información tal como el alcance y propósito de la audiencia, el resultado esperado, posibles testigos, número de sesiones requeridas y, en ocasiones, la postura del partido minoritario respecto al tópico. Sin embargo, como éste no es un requisito establecido en el Reglamento del Senado, en ocasiones suele obviarse esta etapa y bastarán los trabajos y discusiones informales entre los senadores integrantes del comité y el personal adscrito.

Fuentes de asistencia externa

Una gran cantidad de recursos, gubernamentales y no gubernamentales,

están a disposición de los comités para asistirlos en las audiencias. Dado que la mayoría de las audiencias están relacionadas con programas gubernamentales, las dependencias del Poder Ejecutivo son las principales fuentes de información y asistencia para la instrucción de las audiencias. Los comités pueden requerir directamente la información a alguna dependencia específica, o bien, solicitarla indirectamente a través de una oficina de enlace parlamentario.

Cada una de las tres agencias de apoyo parlamentario puede asistir en las audiencias de diferente manera:

El Servicio de Investigación Parlamentaria (*Congressional Research Service*) puede brindar la siguiente asistencia:

- Organizar la agenda para el desarrollo de la audiencia;
- Preparar estudios de antecedentes teóricos, históricos, legales, políticos, etc.;
- Hacer búsquedas bibliográficas y en bases de datos;
- Preparar información sobre las exigencias de grupos de interés y otros factores relevantes;
- Sugerir testigos y redactar borradores de cuestionarios para que los integrantes del comité o subcomité las formulen;
- Poner a sus expertos a disposición como testigos objetivos sin preferencias partidistas;
- Analizar los testimonios;
- Preparar estudios o documentación que deba ser incluida en los registros de la audiencia;
- Proporcionar información sobre los programas gubernamentales; y
- Evaluar propuestas legislativas y sugerir medidas o políticas alternativas;

La Oficina de Contabilidad General (*General Accounting Office*) proporciona apoyo a los comités, principalmente mediante la elaboración de auditorías independientes a los programas gubernamentales, para evaluar su eficacia en el uso de los recursos económicos en relación con las metas programadas. Este tipo de auditorías y sus informes de resultados constituyen un antecedente fundamental para las audiencias de vigilancia. Por ejemplo, los informes de esta oficina pueden ser utilizados en audiencias de investigación por fraude, malversación o despilfarro, o para la instrucción de audiencias legislativas tendentes a preparar leyes para corregir los problemas expuestos. Además de sus auditorías periódicas que se elaboran de manera rutinaria, la Oficina de Contabilidad General puede hacer estudios específicos para una audiencia parlamentaria y sus expertos frecuentemente figuran como testigos.

La Oficina del Presupuesto (*Congressional Budget Office*) suministra al Congreso información clave relacionada con la economía de los Estados Unidos, el presupuesto federal y programas federales. También asiste a los comités preparando estudios de impacto presupuestario de leyes, proyectos e iniciativas. Su apoyo parlamentario para la elaboración de la Ley del Presupuesto (*Congressional Budget Act*) provee

un marco analítico importante para el trabajo de los comités en la conducción de las audiencias parlamentarias. Sus responsabilidades incluyen:

- Estimar el costo presupuestario a cinco años de las nuevas leyes;
- Dar seguimiento al ejercicio del presupuesto de egresos en función de las metas de los programas federales;
- Estimar el costo que para los gobiernos estatales, locales y tribales implica el cumplimiento de obligaciones impuestas por leyes federales;
- Hacer periódicamente pronósticos de las tendencias económicas así como de gasto e ingresos recaudatorios, en base a lo cual se pueden proponer modificaciones a la política fiscal en sus dos aspectos fundamentales: política impositiva y de gasto gubernamental.
- Conducir estudios sobre aspectos programáticos o de política que puedan afectar al presupuesto federal; y
- Preparar un informe anual sobre alternativas de recaudación y gasto que puedan ayudar a reducir el déficit fiscal del gobierno.

Por otra parte, las organizaciones no gubernamentales también constituyen una importante fuente de recursos para el trabajo de los comités y, en particular, para el desarrollo de las audiencias parlamentarias. Académicos del ámbito universitario; expertos de institutos de investigación; firmas legales y de consultoría; asociaciones de comerciantes y no lucrativas, etc., con frecuencia están dispuestos a asistir a los comités con información y testimonios. Asimismo, grupos de interés con preocupación por las políticas públicas, también se involucran en las audiencias, en un intento por enmarcar los tópicos de su interés en las primeras etapas del proceso legislativo. Diversos estudios demuestran que los cabilderos creen que rendir su testimonio en las audiencias parlamentarias es una técnica efectiva para influir en la legislación. Pero además de los expertos y los representantes de grupos de interés, los comités frecuentemente también solicitan información y asistencia de ciudadanos comunes quienes hayan tenido experiencia directa con determinada política o legislación, o quienes sentirán el impacto de la legislación o política legislativa.

Eventualmente, los comités contratan personas para complementar a su personal adscrito, que asistan en el desarrollo de las audiencias. Los comités pueden contratar al personal necesario, previa autorización que el Comité de Régimen y Administración puede emitir con fundamento en el Título IV del reglamento que rige a dicho comité.

Los individuos así contratados, serán eventuales o provisionales y no podrán ejercer su encargo más allá de un año o después de concluida la legislatura, lo que ocurra primero. El personal es designado conjuntamente por la presidencia del comité y por el integrante de mayor rango (*ranking member*) de la minoría del comité que requiere los servicios complementarios. El comité debe entonces enviar la información sobre la calificación de la persona cuya contratación solicita al Comité de Régimen y Administración. El Comité de Régimen y Administración debe

cerciorarse de que el personal contratado en estos términos posea cualificaciones únicas en virtud de las cuales el comité no podría contratarlo directamente por su cuenta.

Un comité que desee contratar a una persona que actualmente preste sus servicios para un órgano o dependencia del gobierno federal norteamericano, debe presentar una carta al Comité de Régimen y Administración para aprobación. Además, debe presentar una carta con la aprobación de la dependencia en cuestión, así como información sobre puesto y salario del prospecto. La revisión por parte del Comité de Régimen y Administración debe incluir una valoración de la relación costo-beneficio de la contratación. El personal adicional necesario también puede ser contratado como becario.

Finalmente, la Consejería Jurídica del Senado (*Senate Office of Legislative Counsel*) auxilia en la preparación de diversos borradores y documentos de trabajo. Los abogados de dicha oficina frecuentemente colaboran estrechamente con los comités en la preparación de la legislación tratándose, sobre todo de las audiencias legislativas.

Audiencias conjuntas

Los comités están facultados para conducir las audiencias conjuntamente con otros comités o subcomités. Cuando trabajen conjuntamente, deben ponerse de acuerdo en las reglas del procedimiento y cuestiones logísticas. Por ejemplo, en enero del año 2000, el Subcomité de Comercio y Finanzas Internacionales y el Subcomité de Política Económica (ambos pertenecientes al Comité de Banca, Vivienda y Asuntos Urbanos), llevaron a cabo audiencias conjuntas en materia de créditos bancarios para Latinoamérica.

También es posible que sesionen conjuntamente comités de la Cámara de Representantes y del Senado. Por ejemplo, en marzo del año 2000 los Comités de Asuntos de los Veteranos de Guerra, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado, sesionaron conjuntamente para analizar propuestas legislativas de la asociación denominada Veteranos de Guerras Extranjeras.

Algunos observadores consideran las sesiones conjuntas como una forma eficiente de aprovechar el tiempo y los recursos de los comités. Las audiencias conjuntas reúnen la experiencia y perspectiva de diferentes actores políticos. Pueden reducir muchos de los inconvenientes que emanan de acciones y propuestas contradictorias. Sin embargo, las audiencias conjuntas no son frecuentes. Algunos legisladores consideran que llevar a cabo las audiencias legislativas de manera separada, enriquece el trabajo parlamentario al facilitar que diversas perspectivas sean tomadas en consideración, tanto de testigos como de grupos de interés y de los propios legisladores integrantes de los comités.

Prohibiciones para sesionar

El Reglamento del Senado determina cuándo los comités se pueden reunir para

sesionar. De conformidad con la Regla XXVI parágrafo 1, los comités y sus subcomités se pueden reunir durante los períodos de sesiones, durante los recesos, o bien en los períodos extraordinarios. Sin embargo, los comités no podrán reunirse cuando el Senado haya sesionado durante dos horas, o después de las dos de la tarde cuando el Senado está en período de sesiones [Regla XXVI, parágrafo 5(a)]. Esta restricción está diseñada para evitar que las sesiones de los comités se traslapen con las del pleno del Senado; permitir mayor participación de los senadores en las discusiones de la cámara; reducir las interrupciones de las sesiones de los comités con motivo de las votaciones en el pleno;

y minimizar los conflictos en las agendas de los legisladores.

El Comité de Gastos (*Committee on Appropriations*) está exento de esta regla, así como también el Comité de Presupuesto. El resto de los comités pueden también excepcionarse de la regla mediante acuerdo unánime de sus integrantes, o por acuerdo conjunto de los líderes de la mayoría y minoría. Cuando esto sucede, el líder de la mayoría debe anunciar, al iniciar la jornada, en el salón de sesiones, la hora y lugar de la sesión de comité.

El Reglamento del Senado establece los tiempos en los que los comités pueden reunirse para sesionar (Regla XXVI, parágrafo 6). Específicamente, pueden sesionar en la mañana hasta las 11:00 horas, o de las 11:00 a las 14:00 horas. Esta regla tiene como fin minimizar los problemas que surgen cuando las sesiones de los comités se celebran simultáneamente con las de otras comisiones o con las del pleno. Sin embargo, en la práctica los comités no siempre se ciñen a estas reglas.

Programación de las audiencias

Cualquier senador puede persuadir al comité de realizar una audiencia, pero es la presidencia del propio comité la que controla su agenda. Para estos efectos es primordial para los comités, en la organización de su agenda, elegir fechas y horas que sean convenientes para los líderes. El Sistema de Información Legislativa del Senado permite a los comités coordinar sus agendas para evitar el traslape de sesiones. Este sistema automatizado provee a senadores y personal con reportes oportunos sobre las agendas de los comités. Los reportes son entregados todas las semanas a la oficina personal de cada senador y cubren todas las actividades del legislador ante los comités y subcomités para las siguientes dos semanas. Desde luego que a cada oficina de comité se le entregan los reportes de actividades de sus senadores integrantes.

Aviso de audiencia

Conforme al Reglamento del Senado, los comités deben anunciar públicamente la fecha y hora de sus audiencias, con por lo menos una semana de anticipación. El Comité de Gastos y el de Presupuesto están exentos de esta limitación. Esta regla también puede exceptuarse para los demás comités, siempre y cuando acuerden que existe una causa necesaria para sesionar con anticipación. Los avisos de

audiencia se publican en el periódico parlamentario denominado *Congressional Record*; en los reportes que emite el Sistema de Información Legislativa del Senado; y en el sitio web oficial de dicha cámara.

Las normas particulares que rigen a cada comité pueden diferir respecto al Reglamento del Senado. Por ejemplo, las reglas del Comité de Medio Ambiente y Obras Públicas establecen que las audiencias que se realicen con menos de una semana de aviso público, requieren la conformidad del líder de la minoría, sin que en ningún caso se pueda celebrar con menos de 24 horas de aviso. Las normas que rigen al Comité de Agricultura, Alimentación y Bosques, también permiten celebrar audiencias con menos de una semana de aviso, si la presidencia del comité o subcomité de que se trate determina que no se trata de un asunto controversial, o cuando la mayoría de sus integrantes estén de acuerdo en que concurren circunstancias especiales que lo hacen necesario. Las disposiciones del Comité de Salud, Educación, Trabajo y Pensiones exigen que se avise a todos sus integrantes del lugar, fecha y hora de las reuniones, el tema a tratar y la lista de los testigos a examinar, siete días antes del aviso público de la audiencia.

Una resolución vigente del Senado exige que los comités notifiquen inmediatamente a la oficina encargada de la publicación del periódico oficial de dicha cámara de todas las audiencias o reuniones agendadas. La notificación debe incluir el tiempo, lugar y propósito de la sesión. Asimismo, deben avisar de cualquier cambio o cancelación tan pronto como ocurra.

Selección e invitación de los testigos

Los comités tienen especial cuidado al seleccionar a los testigos, para cerciorarse que se trata de verdaderos expertos, que hayan tenido contacto con los hechos que se investigan, o sean personas con puntos de vista representativos de los grupos de interés. Asimismo, ponen mucha atención en el orden y formato de presentación del testimonio.

Por lo general, los comités se esfuerzan por que todos los puntos de vista relevantes sean representados en los testimonios, pero esto no siempre sucede. El Reglamento del Senado permite que los miembros del comité que pertenezcan al partido minoritario inviten a los testigos de su elección, a por lo menos una sesión de la audiencia, sin que los integrantes de la fracción mayoritaria puedan oponerse. Sin embargo, este recurso formal no se emplea con frecuencia, siendo en cambio más común que los integrantes se pongan de acuerdo de manera amistosa e informal.

Para poder declarar, los testigos deben ser invitados por el comité que lleva la audiencia. Antes de ser oficialmente invitados, los prospectos son identificados y, en muchas ocasiones, entrevistados por el personal del comité. Cuando testigos apropiados son localizados, la presidencia del comité envía una invitación formal. Ésta contiene información básica sobre el lugar, fecha, hora y propósito de la audiencia. Además de especificar los hechos, leyes o aspectos sobre los que versará el testimonio, la carta de invitación suele contener el límite de tiempo para el desahogo del testimonio.

La carta puede contener información adicional, como el nombre de los integrantes del comité, algunas reglas del comité, el problema que originó la audiencia, artículos de la prensa y un número o dirección de contacto con personal del comité. Es común que el personal del comité se reúna con el testigo antes de la audiencia para revisar el procedimiento y resolver dudas.

Existe una norma vigente en el Senado que permite el reembolso de gastos a los testigos. El monto del reembolso por regla general no puede exceder la cuota fijada por el Comité de Régimen y Administración en base a una cuota diaria; sin embargo, excepcionalmente se pueden apartar de esta regla de manera casuística y por circunstancias particulares que lo ameriten. El comité también puede reembolsar al testigo por los gastos de transportación en los que haya incurrido, aunque esto no es común. La carta de invitación puede aclarar esta circunstancia. Los testigos que son llamados por citatorio y no por carta de invitación, no son reembolsados en gastos.

Testimonio adelantado por escrito

La carta de invitación puede también solicitar que el testigo envíe al comité su información biográfica y que adelante una copia de su testimonio por escrito. El Reglamento del Senado exige que todos los testigos entreguen una copia de su testimonio escrito al comité por lo menos un día antes de la audiencia. Los reglamentos particulares de cada comité presentan variaciones a esta norma, aunque usualmente es entre 24 y 72 horas y requieren la presentación de copias. Como sucede con otras disposiciones del Senado, el Comité de Gastos está exento de esta regla.

El presidente del comité y el integrante de mayor rango de la minoría, pueden determinar en qué ocasiones no resulta necesario archivar el testimonio escrito adelantado. También es práctica común que se solicite a los testigos que su testimonio oral se limite a comentar y resumir su testimonio escrito adelantado, de lo cual queda registro estenográfico. Desde luego, los miembros del comité pueden interrogar al testigo sobre su testimonio escrito o sobre otras cuestiones.

Los líderes de los comités tienen la autoridad para decidir cuándo resulta impráctico solicitar el testimonio escrito por adelantado, sobre todo tratándose de eventos nacionales o internacionales que por su carácter urgente requieren testimonio personal y oral inmediato. Sin embargo, en la mayoría de los casos se requiere el testimonio escrito adelantado para poder preparar el interrogatorio oral.

Formato y orden en el desahogo de los testimonios

Los comités determinan el formato y el orden en que son presentados los testigos. Bajo el formato tradicional, los testigos presentan un resumen oral de su testimonio por escrito y posteriormente son interrogados. Sin embargo, en los últimos años, se han presentado diferentes formatos, como por ejemplo presentar simultáneamente a varios testigos con puntos de vista divergentes en una mesa de

discusión. En estos casos, los testigos presentan sus opiniones sobre determinados tópicos y los integrantes del comité los interrogan. Algunos observadores creen que este formato enriquece el debate. Los comités han experimentado también con otros formatos que no han alcanzado popularidad como seminarios, conferencias y videoconferencias a través de Internet.

El orden en que los testigos declaran también está determinado por el comité. El protocolo generalmente exige que los senadores o representantes rindan su testimonio antes que el resto de los testigos. Las celebridades que van a testificar, dado que atraen la atención de los medios y del público, son cuidadosamente ubicadas. Los académicos, servidores públicos y representantes de grupos de interés rinden su testimonio en el orden en que mejor comuniquen las intenciones políticas del comité. Por ejemplo, un comité puede arreglar el orden de los testimonios de manera que los argumentos de un individuo sean refutados o controvertidos por el siguiente en orden, de manera un tanto dialéctica.

Citatorios y declaraciones

La mayoría de los individuos responden favorablemente a la invitación de los comités, considerando que es una valiosa oportunidad para comunicar y divulgar su punto de vista sobre cuestiones de política pública. Sin embargo, si una persona no se quiere presentar voluntariamente, el comité o subcomité pueden requerirlo mediante citatorio (regla XXVI, parágrafo 1). Los comités también pueden requerir por este medio la presentación de libros, registros y documentos en general. Los citatorios no son frecuentes, pero cuando se expiden, generalmente es tratándose de audiencias de investigación.

Los reglamentos particulares de cada comité amplían el Reglamento del Senado en cuestión de citatorios. Algunos comités otorgan exclusivamente a su presidencia la facultad de girar citatorios, mientras que otros permiten delegarla. Otros, requieren el voto mayoritario de sus integrantes y, otros más, tienen disposiciones más precisas, como por ejemplo el Comité de la Pequeña Empresa que requiere únicamente el acuerdo o consentimiento de la mayoría de los integrantes del comité, que puede ser otorgado de manera informal. En cambio, el Comité de Inteligencia requiere que cada citatorio sea acompañado de copia de la resolución que autoriza la creación del comité y de su reglamento.

El comité que requiera girar un citatorio, puede obtener el formato respectivo ante la Consejería Jurídica del Senado. Los citatorios generalmente son entregados por personal del comité o por un alguacil. El cumplimiento forzoso de un citatorio sólo puede hacerse a instancia del Senado (por resolución del Pleno). Existen dos formas de hacerlo cumplir. La primera consiste en que el comité reporte al pleno del Senado el desacato a su citatorio; si el Pleno aprueba la resolución, se notifica la misma al Procurador General para su cumplimiento. Conforme al segundo método, el comité notifica el desacato al pleno del Senado para que éste decida si la Consejería Jurídica del Senado debe tramitar o no ante un juez una orden judicial de presentación.

El personal adscrito al comité generalmente consulta a expertos para reunir información para la preparación de una audiencia. Esto se puede hacer de manera informal, mediante simples entrevistas de trabajo. Sin embargo, una manera más formal de obtener la información es mediante deposiciones. Mediante este método el personal del comité toma testimoniales en privado, a personas que posteriormente pueden o no declarar en sesión pública. Aunque son más informales, las deposiciones pueden rendirse bajo juramento y en compañía de un abogado. También se pueden hacer transcripciones de las mismas.

Aunque el Reglamento del Senado no prevé expresamente que el personal adscrito a los comités pueda tomar las deposiciones, el pleno ocasionalmente lo ha autorizado. Por ejemplo, el Senado aprobó una resolución (*S. Res 229, 103rd Congress*), mediante la cual autorizó expresamente al personal adscrito al comité que investigó el escándalo *Whitewater*.⁹

La mayoría de los reglamentos de los comités carecen de normas en relación a las deposiciones. El reglamento del Comité de Relaciones Exteriores establece que “bajo la dirección del Comité, el personal podrán tomar deposiciones a los testigos”. Sin embargo, dicha norma ha sido cuestionada con base en el hecho de que, por regla general, las deposiciones son autorizadas mediante resolución del Senado. El Comité de Asuntos Gubernamentales sí regula ampliamente a las deposiciones, toda vez que este comité, a través de su Subcomité Permanente de Investigaciones y a diferencia del resto, tiene amplias facultades para instruir audiencias de investigación y de vigilancia.

Informes y expedientes

Los miembros del comité generalmente solicitan al personal la preparación de resúmenes y material con antecedentes, para que los senadores lo utilicen antes y durante las audiencias. Esta información es arreglada en carpetas para presentarla de manera ordenada y sistemática.

Estos informes pueden comprender una gran variedad de tópicos, incluyendo propósito, tema, campo, antecedentes históricos, legislativos, judiciales, etc. Para las audiencias legislativas, una copia y explicación de cada una de las medidas a considerar, estudios comparativos, artículos de prensa, estudios académicos, suelen ser de gran utilidad. Para ayudar a los senadores con el desahogo de los testimonios, los reportes suelen incluir un apartado con el nombre de los testigos, su ficha biográfica, un resumen de sus declaraciones, el orden en que rendirán su testimonio, etc.

⁹El escándalo *Whitewater* se refiere a una controversia política en el que estuvieron involucrados el Presidente Bill Clinton, su esposa Hillary y sus socios Jim y Susan McDougal, con motivo de sus negocios inmobiliarios a través de la compañía desarrolladora *Whitewater Development Corporation*. El escándalo se originó cuando, en noviembre de 1993, David Hale acusó al Presidente Bill Clinton de que cuando era Gobernador de Arkansas lo presionó para otorgar un préstamo de ilegal de 300 mil dólares –con cargo al erario público– a Susan McDougal, quien era socia de los Clinton en el negocio inmobiliario que tenía proyectado desarrollar un destino vacacional en *Whiteriver*, Arkansas.

Antes de las audiencias, el personal de la comisión suele reunirse con los senadores en lo individual para informarles sobre los aspectos principales de la audiencia y para resolver sus dudas.

Publicidad y medios

La finalidad de los comités al hacer una audiencia no se limita a recabar información para la adopción de política legislativa. Muchas veces la finalidad de las audiencias es hacer público un determinado problema político -y el particular enfoque con el que sea tratado-, para obtener apoyo de la opinión pública, el respaldo de una política legislativa o, en general, para lograr un efecto político. La exposición mediática de un problema a través del empleo de audiencias de investigación o de vigilancia, suele ser un método muy efectivo de hacer política legislativa en el Congreso norteamericano.

El Reglamento del Senado autoriza a los comités a difundir sus audiencias que son abiertas al público, pero deja a los comités y subcomités la facultad de regular a detalle el procedimiento. Las reglas de algunos comités, por ejemplo Agricultura, Alimentación y Bosques; Jurisdiccional; y de Régimen y Administración, son omisas en cuanto a la difusión de las audiencias. Las prácticas del comité y las decisiones de su presidencia son las que mayormente determinan la manera como las audiencias son difundidas. Algunos comités, en cambio, establecen normas mínimas. Por ejemplo, el Comité de Gastos tiene una regla conforme a la cual, si algún miembro de uno de sus subcomités se opone a la difusión de una audiencia abierta al público, la cuestión se tiene que decidir por todos los senadores integrantes del comité. Las reglas del Comité de Energía y Recursos Naturales establecen que los medios de información deben posicionar sus equipos de manera que no obstruyan a los testigos o senadores, ni interfieran en el ordenado desenvolvimiento de las audiencias.

Otros comités tienen una reglamentación bastante más desarrollada. El reglamento del Comité de Finanzas exige que las transmisiones de una audiencia sean previamente aprobadas por la presidencia del comité, mediando solicitud ante el director de personal, por lo menos un día antes. Las disposiciones que rigen a este comité también se refieren a la instalación del equipo y la iluminación, así como al derecho de los testigos a oponerse a ser fotografiados o a que sus imágenes sean difundidas por televisión. El reglamento del Comité de Ética exige que el personal de medios que cubra las audiencias esté acreditado ante la Galería de Radio y Televisión. Los fotógrafos deben estar acreditados ante la Galería de Fotógrafos de Prensa.

Los asesores de prensa de los comités generalmente son responsables de planear la cobertura mediática de las audiencias y típicamente emplean una serie de técnicas para atraer y manejar a los medios. Los comités son asistidos en esta tarea por las galerías de Prensa, de Periódicos, de Radio y Televisión, y de Fotógrafos de Prensa. La labor del personal de dichas oficinas no sólo es facilitar la cobertura de las actividades del Senado, sino también asistir a los miembros de los comités y al

personal adscrito con sus responsabilidades y compromisos mediáticos. El personal de las galerías puede asistir a los comités de varias maneras, como por ejemplo, distribuyendo comunicados de prensa, declaraciones de testigos, resolviendo diferencias entre equipos de camarógrafos o combinando recursos de los medios informativos para máxima difusión.

Algunos comités rutinariamente envían cartas a los medios de información avisándoles de los eventos próximos. Esta información generalmente incluye una lista de las audiencias con descripción de cada una, enfatizando porqué se les considera relevantes, así como la fecha, hora, lugar, nombres y números para contactar al personal del comité.

Los comunicados de prensa tienen un formato estandarizado para informar a los periodistas de las noticias más relevantes de los comités. Los comunicados de prensa también son distribuidos en los comités, en las oficinas personales de los senadores, y en las diferentes galerías de prensa.

El personal adscrito a los comités frecuentemente prepara paquetes de prensa, previo a las audiencias. Éstos pueden incluir una variedad de material como declaraciones de la presidencia del comité o de algunos de sus integrantes, listas de testigos, copias de sus declaraciones adelantadas por escrito, y materiales con antecedentes diversos como recortes de prensa y estudios jurídicos, técnicos, académicos, etc.

Conforme se aproxime el día de la audiencia, los reporteros frecuentemente se acercan al personal del Comité en busca de información. Aunque, por lo general, el personal parlamentario tiene limitadas las cuestiones acerca de las cuales puede hablar con la prensa.

Las conferencias de prensa son una forma común de informar personalmente y contestar preguntas acerca de los aspectos de una audiencia. Algunos senadores prefieren reunirse de manera informal con los reporteros, mientras que otros prefieren un ambiente más estructurado e institucional. Las conferencias de prensa formales tienen lugar en el estudio multimedia que ocupa la sala S-325 en el Capitolio. Las secretarías de prensa contactan al personal de la Galería de Radio y Televisión para asegurarse que dicho espacio esté disponible.

De acuerdo con la edición de 1996 del Manual del Senado Norteamericano (*U.S. Senate Handbook*), sólo los miembros de la prensa pueden reservar el estudio multimedia y las secretarías de prensa deben contactar a un miembro acreditado de cualquier galería de prensa para asegurar su invitación al estudio. Generalmente, sólo los legisladores pueden ser entrevistados en el estudio. Las excepciones deben ser autorizadas por alguno de los comités ejecutivos de las galerías de medios del congreso.

Cuando se reserva una conferencia de prensa en el salón multimedia, se publica un aviso en el boletín electrónico del Senado y es mostrado en todas las galerías de medios. Los senadores también pueden reservar tiempos en la Galería de Prensa del Senado; sin embargo, allí no están permitidas las cámaras.

En los últimos años, los comités han publicitado sus audiencias en sus sitios

oficiales de Internet¹⁰. Los vínculos de las páginas de los comités llevan a los sitios relacionados con sus audiencias. Algunos comités proveen con listas de las audiencias, fechas, testigos; otros publican declaraciones de senadores o testimonios; y algunos hasta fragmentos videograbados de las audiencias.

Aspectos administrativos

Decenas de arreglos administrativos deben ser efectuados antes de una audiencia, y éstos usualmente son efectuados por el personal administrativo. Las dos cuestiones principales son reservar un auditorio o salón de audiencias y solicitar con suficiente anticipación el reporte de los debates. Si los salones de audiencias propios del comité no están disponibles, el comité puede utilizar habilitar cualquier otro salón del Capitolio, inclusive aquellos administrados por otros comités.

Los comités están autorizados para contratar personas que se ocupen de hacer los reportes de debates, versiones estenográficas y otro tipo de asistencia de firmas privadas. El Comité de Régimen y Administración determina las tarifas que se pueden pagar por este tipo de servicios y proporciona directrices para su contratación.

Muchos detalles administrativos se refieren al arreglo del mobiliario, equipo y demás elementos físicos del salón que se vaya a utilizar para la audiencia. Éstos incluyen, entre otros, asegurar los muebles y equipo electrónico; disponer los lugares que ocupará cada miembro de la presidencia del comité en el estrado y colocar las placas con sus nombres; material de escritura, agua, hielo, martillo y bloque (del tipo que usan los jurados), temporizadores o cronómetros; suministrar a los integrantes de la presidencia con materiales no incluidos en los libros y expedientes, tales como el Reglamento del Senado, las particulares del comité y la Constitución norteamericana; reservar lugares para la prensa, para el personal adscrito al comité, testigos, personal de apoyo parlamentario; preparar las consolas de audio, micrófonos, iluminación, etc. Si hace falta, se puede solicitar seguridad adicional a la Policía del Capitolio. Suficientes copias de los materiales escritos, tales como declaraciones de los senadores y de los testigos, deben estar listas para su distribución en la audiencia.

Las audiencias de campo requieren consideraciones administrativas y de planeación diferentes de aquellas que se celebran en Washington. Éstas incluyen identificar la ciudad, distrito o estado y su específica ubicación; por ejemplo, un edificio federal, una escuela o recinto privado donde tendrá verificativo la audiencia. Puede ser necesario que el personal adscrito al comité viaje uno o dos días antes para asegurarse que todos los arreglos administrativos sean a satisfacción del comité, incluyendo la disposición específica de las mesas y sillas para los senadores, testigos, reporteros y público; la disponibilidad de equipo de sonido y los técnicos para operarlo; personal de seguridad, etc.

El financiamiento de los gastos para las audiencias de campo debe cumplir las reglamentaciones establecidas por el Comité de Régimen y Administración

¹⁰<http://www.senate.gov/committees/index.cfm>

y que están compiladas en el capítulo II, apéndice D, del Manual del Senado Norteamericano (*U.S. Senate Handbook*). Especialmente relevante para que los comités realicen audiencias de campo es la sección VI (f) “Gastos de las audiencias”. Esta sección autoriza expresamente a que los comités, bajo ciertas condiciones, paguen a reporteros oficiales para que viajen al lugar de la audiencia.

Cuando las audiencias de campo son para auditar o supervisar algún organismo federal, puede ser posible, bajo la autoridad de supervisión de los comités, solicitar a la dependencia en cuestión que provea transporte y todas las facilidades a los senadores y personal del comité. Como este tipo de ayuda requiere el uso de recursos federales, generalmente se requiere que el presidente de la presidencia del comité envíe una carta al jefe de la dependencia gubernamental. Los gastos en que incurran los senadores y el personal parlamentario y que sean estrictamente necesarios para la atención de audiencias de campo, tales como hospedaje, alimentos, transportación, renta de automóviles, estacionamientos, alimentación, etc., son reembolsables. Para cualquier otro gasto y reembolso, se deben consultar la regulación aplicable, así como los criterios del Comité de Régimen y Administración.

Conducción de las audiencias

Como lo señalamos previamente, las audiencias requieren una preparación intensiva. Los senadores y el personal esperan que las regulaciones aplicables se cumplan. Decisiones críticas tales como la elección de los testigos, el orden y formato de su declaración, han sido tomadas. Se ha realizado la investigación necesaria y los materiales más importantes se han compilado sistematizado y distribuido entre los senadores, personal adscrito y medios de comunicación. Aspectos administrativos, tales como el reporte de debates, han sido previamente atendidos. Con cuidadosa y dedicada preparación, se espera que la mayoría de las audiencias discurran de manera rutinaria. Sin embargo, los senadores y el personal a veces enfrentan eventos imprevistos que requieren un cambio de planes, tal como la necesidad de llamar testigos adicionales o celebrar la audiencia a puerta cerrada.

Quórum

Cada comité puede determinar el número de senadores integrantes necesario para tomar declaraciones a los testigos (Regla XXVI, párrafo 7(a) (2)). Con pocas excepciones, la mayoría de los comités autorizan a un senador a tomar declaración, ya sea bajo juramento o no. Por ejemplo, el reglamento del Comité de Gastos permite que un único senador tome declaración no jurada; sin embargo, para tomar declaraciones bajo juramento se requiere que el interrogatorio sea conducido cuando menos por tres senadores. Sin embargo, un senador es suficiente para tomar declaración bajo juramento si la audiencia es ante un subcomité del Comité de Gastos. El Comité de Servicios Armados exige que sean tres senadores los que conduzcan un interrogatorio bajo juramento, uno de los cuales debe ser del partido minoritario, a menos que la mayoría de los integrantes acuerde lo

contrario. El Comité de Educación, Salud, Trabajo y Pensiones permite que un único Senador conduzca la audiencia con la aprobación de la presidencia; sin embargo, para tomar declaración bajo juramento, se requiere la presencia de tres senadores cuando menos. El Comité de Régimen y Administración requiere cuatro senadores para tomar declaración bajo juramento y dos para testimonios no jurados; pero en ambos casos, una vez que se ha establecido el quórum, un solo senador puede conducir la audiencia aunque los demás se ausenten.

Antes de comenzar una audiencia, el personal adscrito al comité por lo general se entrevista con los senadores que lo integran, para saber quiénes planean asistir. Algunas veces el personal también obtiene información de dónde pueden ser localizados los senadores, en caso de que deban ser localizados para alcanzar el quórum necesario.

Audiencias a puerta cerrada

La gran mayoría de las audiencias de comité son abiertas al público, como lo exige el Reglamento del Senado. Sin embargo las audiencias, al igual que otras reuniones de los comités, pueden ser cerradas al público en ciertos casos establecidas en el Reglamento del Senado (Regla XXVI, párrafo 5(b)). Un comité puede cerrar una audiencia en los siguientes casos:

- 1.- Envuelve información de seguridad nacional;
- 2.- Está relacionado con el personal, administración o procedimientos de un comité;
- 3.- Se puede invadir la privacidad de una persona, dañar su reputación o prestigio profesional, o puede resultar incriminatoria;
- 4.- Se revelen las identidades de personas relacionadas con la procuración de justicia o se puedan poner en riesgo sus operaciones;
- 5.- Cuando se revele información financiera o comercial protegida por la ley; y
- 6.- Cuando se divulgue información que otras leyes o normas protejan como confidencial.

El Reglamento del Senado también contiene un procedimiento específico para proceder al cierre de una audiencia. A instancia de cualquier senador integrante del comité, si dicha moción es apoyada por otro senador, el comité puede cerrar de manera temporal una sesión, durante el curso de una audiencia, para discutir si la audiencia debe cerrarse por alguna de las razones señaladas con anterioridad. Acto seguido, se abre nuevamente la sesión al público, sólo para votar de manera pública y nominal si es de cerrarse o no la audiencia. Mediante este procedimiento, un comité o subcomité puede cerrar al público una audiencia o solamente algunas de sus sesiones, pero nunca por más de catorce días naturales.

Derechos de los testigos

Los derechos de los testigos están protegidos de manera implícita por lo menos por una disposición del Reglamento del Senado. La regla XXVi, parágrafo 5, permite que el comité vote para decidir si la audiencia se celebra a puerta cerrada si se considera que las cuestiones a discutir o las declaraciones de un testigo:

...tenderán a incriminar a una individuo con un delito o conducta ilícita, o a dañar o afectar la reputación profesional de alguien, o de cualquier manera expondrán a un individuo al rechazo u oprobio público, o que claramente representarán una injustificada invasión a la privacidad de una persona..."

Los derechos de los testigos en las audiencias del Senado tienen su principal fundamento en la Constitución, pero también en reglamentos propios de cada comité. La protección constitucional incluye la Primera, Cuarta y Quinta enmiendas. Mientras que los comités echan mano de las audiencias para obtener respuestas a sus preguntas, la Cuarta Enmienda prohíbe a las autoridades utilizar la coerción de cualquier tipo para obtener información. La Primera Enmienda protege a los testigos que quieran rehusarse a cumplir un citatorio, bajo el argumento de que se vulnera la libertad de expresión, reunión y petición. Conforme a la Quinta Enmienda, que protege la garantía a la no autoincriminación, los testigos pueden rehusarse a declarar o presentar cualquier tipo de evidencia que pueda ser usada en su contra, a menos que se les conceda inmunidad.

Entre los reglamentos de cada comité, muchos le conceden a los testigos derecho a estar asesorados por un abogado. Los testigos tienen derecho a que su abogado o consejero jurídico esté presente y le haga saber cuáles son sus derechos. Si el testigo es empleado gubernamental, o de una corporación o asociación, la presidencia puede determinar que no puede estar representado o asesorado jurídicamente por un abogado pagado por el gobierno, la corporación o asociación, cuando considere que se incurre en un conflicto de intereses. En este caso, el testigo puede ser asesorado por un abogado propio o por el personal del Comité. Más aún, el testimonio confidencial sólo puede hacerse público si el Comité así lo vota. Algunos comités le dan derecho al testigo de solicitar que las cámaras sean apagadas, en caso de que no quiera que su testimonio sea televisado.

Declaraciones de apertura

Cuando está presente, la presidencia del comité generalmente preside sus audiencias. El Reglamento del Senado establece que, en ausencia de la presidencia, el miembro de mayor rango del partido mayoritario en el comité las presidirá. Los reglamentos de muchos comités establecen que si no está presente el presidente del comité, ni el integrante de mayor rango¹¹ del partido mayoritario, ni ningún otro

¹¹En el Congreso norteamericano, el “miembro de mayor rango” o “miembro de mayor jerarquía” (*ranking member*) es el segundo legislador con mayor antigüedad en un comité del Senado o de la

de la mayoría, entonces será el miembro de más alto rango del partido minoritario quien presida las audiencias. Las reglas del Comité de Asuntos Gubernamentales establecen que si la presidencia y el senador designado no se presentan a los diez minutos de la hora fijada para el inicio de la audiencia, entonces el miembro de mayor jerarquía del partido mayoritario que esté presente puede presidirla. Si ningún miembro de la mayoría está presente, entonces el senador de mayor rango del partido minoritario puede abrir y presidir la audiencia, en tanto llegue un miembro de la mayoría; pero esto siempre y cuando haya sido previamente acordado por la presidencia del comité.

Para dar inicio a la audiencia, por lo general la presidencia del comité hace una declaración de apertura, señalando el tema y propósito de la sesión. La presidencia puede referirse a los acontecimientos de interés público que llevaron a la instauración de la audiencia y el enfoque del comité en los mismos. El presidente del comité puede también hacer referencia a aspectos del procedimiento. Al terminar la declaración de apertura, la presidencia por lo general le da el uso de la palabra al miembro de mayor jerarquía del partido minoritario para que a su vez haga una declaración de apertura. Si lo solicitan, otros senadores integrantes del comité pueden hacer uso de la palabra antes de comenzar propiamente la audiencia. El Reglamento del Senado no limita el tiempo durante el cual los senadores pueden hablar en las declaraciones de apertura. La presidencia, siendo la encargada de dirigir el procedimiento, puede establecer previamente los límites, o bien solicitar a los senadores que, en aras de la brevedad y celeridad del procedimiento, acorten sus intervenciones.

Presentación y juramento de los testigos

Seguido a las declaraciones de apertura, la presidencia normalmente presenta a cada uno de los testigos de acuerdo al orden y formato acordado. En algunos casos, los testigos son presentados por un miembro que no es el presidente del comité.

En el Reglamento del Senado no se establece un procedimiento para tomar protesta a los testigos que van a declarar bajo juramento; sin embargo, por ley cualquier senador está facultado para tomar la protesta a un testigo que declarará ante un comité. Normalmente, los reglamentos de los comités establecen que el juramento puede ser solicitado a un testigo cuando el presidente del comité o el miembro de mayor jerarquía de la minoría lo consideren necesario; sin embargo, algunos reglamentos de comité difieren. Por ejemplo, el reglamento del Comité de Inteligencia exige que todos los testimonios sean recibidos bajo juramento.

Cámara de Representantes, que pertenezca al partido mayoritario. En muchos medios, al integrante más antiguo del partido minoritario se le denomina incorrectamente *ranking member*. Lo correcto es referirse al miembro más antiguo del partido minoritario como *ranking minority member*. En muchos comités, el integrante de mayor jerarquía de la minoría pertenece – igual que el presidente-, a todos los subcomités.

El legislador con mayor antigüedad ocupa la presidencia del comité (*chair*). Cuando la mayoría y, por lo tanto el control de una cámara, pasa a manos del otro partido político, lo más probable es que los miembros de mayor jerarquía de la minoría se conviertan en presidentes de comité, y viceversa.

El Comité de Ética requiere que todos los testigos que declaren en las llamadas audiencias adjudicatorias¹², lo hagan bajo juramento, a menos que el senador que presida la audiencia determine lo contrario. En la práctica la mayoría de los demás comités casi nunca solicitan juramento a los testigos, a menos que se trate de audiencias de investigación o relacionadas con asuntos delicados.

Testimonios orales

El Reglamento del Senado no limita el tiempo del que disponen los testigos para rendir su testimonio oral. En la práctica, sin embargo, algunos comités acuerdan poner límites de tiempo a las declaraciones. Como los comités por lo general tienen a su disposición los testimonios escritos por adelantado, no resulta útil ni práctico que los testigos lean completa su declaración en las audiencias. Las reglas particulares de algunos comités, incluidos los de Banca, Vivienda y Asuntos Urbanos; el de Finanzas; y el de Relaciones Exteriores, limitan las presentaciones orales de los testigos a un máximo de diez minutos. El reglamento del Comité de Inteligencia establece que las declaraciones orales “no excederán de un período razonable de tiempo, según lo determine la presidencia del comité o quienes conduzcan la audiencia”.

Algunos comités emplean un sistema de luces que guían a los testigos en sus presentaciones orales. La luz verde le indica al testigo que puede seguir con su declaración; la luz amarilla le indica al testigo que comience a concluir su testimonio oral; la luz roja le ordena al testigo que termine su declaración.

Límites de tiempo para interrogar a los testigos

El período de preguntas y respuestas que sigue a la declaración de un testigo, presenta a los senadores la oportunidad de aclarar las declaraciones vertidas en los testimonios, oral y escrito, así como indagar cuestiones adicionales no señaladas con anterioridad, o bien, cuestionar la veracidad u objetividad del testimonio. Más aún, ofrece a los comités la oportunidad de crear un registro, de dejar constancia de lo declarado, para apoyar y dotar de fundamento a las acciones futuras que tome el comité. El personal del comité por lo general prepara preguntas y puntos de debate para los senadores. En algunos casos el testigo es informado de antemano sobre los aspectos que le serán preguntados.

Conforme al Reglamento del Senado, los senadores pueden hacer uso de la palabra por tanto tiempo como lo deseen. La mayoría de los comités no imponen ninguna restricción al derecho de los senadores para interrogar a los testigos. Sin embargo, algunos comités han adoptado una regla que limita a cinco minutos el tiempo máximo que cada senador dispone para interrogar a cada testigo. Tal es el caso de los comités de Agricultura, Alimentación y Bosques, Energía y Recursos

¹²En Derecho Anglosajón, una audiencia adjudicatoria es aquella que concluye con un fallo que resuelve sobre derechos, obligaciones o responsabilidades de personas, entidades públicas o corporaciones.

Naturales; Asuntos Indígenas. El comité de Banca, Vivienda y Asuntos Urbanos limita el tiempo de cada senador a cinco minutos cuando cinco o más senadores están presentes, y diez minutos cuando están presentes menos de cinco. Cuando las reglas de los comités son omisas a este respecto, la presidencia pone las reglas al inicio de la audiencia, o bien, al finalizar la declaración oral del testigo. Cualquiera que sea el procedimiento establecido, los líderes de los comités siempre tienden a tener la debida consideración hacia todos los senadores, de manera tal que, en la práctica, las reglas no son tan estrictas.

Orden de los interrogatorios

Cada comité tiene la facultad de determinar el orden en que sus integrantes pueden interrogar a los testigos. Un procedimiento común permite alternar entre los partidos, en orden de jerarquía (antigüedad). En contraste, la llamada regla del “pájaro madrugador” (*early bird rule*) permite que los integrantes interroguen a los testigos en base al orden conforme al cual llegaron a la audiencia. Algunos comités, por ejemplo el de Agricultura, Alimentación y Bosques, usan una combinación de ambas reglas. En la práctica, los senadores presidentes de comité, en su carácter de directores de las audiencias, pueden considerar solicitudes para variar el orden del interrogatorio, para acomodarlo a las agendas y necesidades de los senadores integrantes.

Tanto el Reglamento del Senado, como la mayoría de los reglamentos de los comités, son omisos en la cuestión relativa a si otras personas distintas de los senadores que integran el comité pueden interrogar a los testigos que comparecen a una audiencia. Ante esta situación, es prerrogativa de la presidencia determinar si el personal adscrito al comité está autorizado, y bajo qué condiciones, a interrogar a los testigos. Esto normalmente se hace con el acuerdo del senador de mayor jerarquía de la minoría. El reglamento del Comité de Pequeños Negocios específicamente permite dicho proceder. El Comité de Energía y Recursos Naturales y el Comité de Asuntos Indígenas permiten designar a un empleado del comité para formular preguntas a los testigos. En estos casos, el personal adscrito sólo puede cuestionar a los testigos una vez que los senadores han concluido sus interrogatorios. En el mismo sentido, las reglas del Subcomité Permanente de Investigaciones (del Comité de Asuntos Gubernamentales) disponen que los testigos pueden ser interrogados por personal “autorizado” del subcomité.

V. Actividades posteriores a la audiencia

Al final de los interrogatorios la presidencia del comité debe cerrar la audiencia, La presidencia puede hacer un resumen de lo que se logró y lo que se concluye, así como comentar las acciones que tomará el comité.

El Reglamento del Senado establece un procedimiento por medio del cual el comité puede dirigir a su personal adscrito para preparar compendios diarios de las declaraciones escritas presentadas por los testigos. También le puede encomendar

la elaboración de resúmenes diarios de los testimonios orales desahogados ante el comité. Estos resúmenes pueden ser distribuidos entre los integrantes del comité y la prensa. Con la aprobación de la presidencia y el senador de más jerarquía de la minoría, el comité puede incluir estos resúmenes en las versiones publicadas de sus audiencias.

Es importante señalar que, aun después de haber concluido las sesiones de testimonios orales e interrogatorios, los comités pueden hacer a los testigos preguntas de seguimiento para que las respondan por escrito, para profundizar en sus declaraciones previas, resolver las dudas de los senadores o para clarificar nuevas cuestiones surgidas en el curso de las audiencias. Para estos efectos, la presidencia frecuentemente anuncia que las actas públicas de las audiencias quedan abiertas por un período para que nueva información pueda ser incluida en las actas formales de las audiencias. Si la audiencia es de investigación, el comité puede preparar y elaborar el reporte de la misma. Si la audiencia es legislativa, el comité puede elaborar notas y distribuir las entre los senadores. Finalmente, el personal de los comités se debe encargar de las cuestiones administrativas tales como devolver el auditorio usado para las audiencias a su estado original y mandar cartas de agradecimiento a los testigos.

Los comités están implícitamente protegidos contra llamadas al orden en los debates del salón de sesiones, por las acciones tomadas en el curso de las audiencias [Regla XXVI, parágrafo 7 (a) (3)]. Esto es algo así como una especie de inviolabilidad para los senadores. Luego entonces, si algún senador considera que una audiencia fue conducida impropriamente, debe hacerlo saber al propio comité antes de que la medida que fue objeto de la audiencia sea reportada al pleno. Una vez que la medida adoptada por el comité se reporta ante el pleno, los llamados al orden por acciones tomadas durante las audiencias, no serán sostenidos.

Aunque los comités no están obligados a imprimir sus audiencias, en la práctica la mayoría lo hace. La Regla XXVI parágrafo 10(a) es el fundamento para hacerlo, pero exige que se mantengan separadas de la oficina personal del presidente del comité, en tanto las transcripciones de las audiencias y sus materiales relacionados son propiedad del Senado norteamericano y todos los integrantes del comité y demás senadores tienen derecho a consultarlas.

La Regla XXVII, parágrafo 5, establece que las medidas solicitadas al senado por los comités no serán tomadas en consideración a menos que el reporte que debe acompañar a la solicitud haya estado disponible a los demás senadores con por lo menos dos días de anticipación. Dicha disposición exige además que si la medida fue solicitada con motivo de una audiencia, el comité a cargo debe hacer todos los esfuerzos razonables para que las audiencias sean impresas y disponibles para los senadores.

Algunos comités permiten que los testigos revisen sus declaraciones, con el propósito de corregir errores de transcripción, gramaticales o errores obvios sobre los hechos. La corrección del testimonio debe ser solicitada a la presidencia del comité o a la persona por ésta designada. Varios comités permiten que los testigos mismos hagan correcciones gramaticales menores. Las reglas del Comité de Ética

exigen que, salvo que la audiencia haya sido cerrada al público, las transcripciones sean publicadas “tan pronto como sea posible”. El presidente y el vicepresidente del comité pueden acordar que la audiencia sea publicada sin correcciones sin considerar que el tiempo proporcionado para revisarlas y corregirlas ha expirado sin que la transcripción haya sido devuelta con observaciones al comité.

Desde finales del siglo XIX las audiencias del Senado de los Estados Unidos de Norteamérica se publican; desde 1924 son impresas por la oficina de imprenta del Gobierno de los Estados Unidos y pueden ser compradas por el público; y desde 1938 se distribuyen a las bibliotecas públicas.

Bibliografía¹³

U.S. Congressional Research Service. *Conducting Committee Hearings: A Guide for Preparation and Procedure* (82-211GOV; Dec. 14, 1982), by Richard C. Sachs. Text in: LexisNexis® *Congressional Research Digital Collection*.

----. *Field Hearings: Fact Sheet on Purposes, Rules, Regulations, and Guidelines*(RS20928; Mar. 13, 2006), by Thomas Carr. Text in: LexisNexis® *Congressional Research Digital Collection*. Also released June 21, 2004.

----. *Publications of Congressional Committees: A Summary* (98-673 GOV; Mar. 13, 2006), by Thomas Carr. Text in: LexisNexis® *Congressional Research Digital Collection*. Also released June 24, 2004.

----. *Types of Committee Hearings* (98-317 GOV; June 24, 2004), by Richard C. Sachs. Text in: LexisNexis® *Congressional Research Digital Collection*. Also released Feb. 17, 1999, and Mar. 30, 1998.

----. *Senate Committee Hearings: Arranging Witnesses* (98-336 GOV; Jan. 7, 2005) by Thomas P. Carr. Text in: LexisNexis® *Congressional Research Digital Collection*.

----. *Senate Committee Hearings: Preparation* (98-489 GOV; July 26, 2004) by Richard C. Sachs. Text in: LexisNexis® *Congressional Research Digital Collection*.

----. *Senate Committee Hearings: Scheduling and Notification* (98-337 GOV; Jan. 7, 2005) by Thomas P. Carr. Text in: LexisNexis® *Congressional Research Digital Collection*.

----. *Senate Committee Hearings: Witness Testimony* (98-392 GOV; Mar. 23, 2005) by Thomas P. Carr. Text in: LexisNexis® *Congressional Research Digital Collection*.

----. *Senate Judiciary Committee Consideration of Supreme Court Nominations* (94-379 GOV; June 6, 1994) by Denis Steven Rutkus. Text in: LexisNexis® *Congressional Research Digital Collection*.

----. *Senate Rules Affecting Committees* (98-311GOV; Dec. 21, 2006) by Betsy Palmer. Text in: LexisNexis® *Congressional Research Digital Collection*. Also released Feb. 28, 2003,

¹³Toda disponible en <http://openers.com>