

EL PODER DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO NACIONAL

“La función informativa del Congreso debe ser preferida aún a su función legislativa” (Woodrow Wilson, en *Congresional Government*).

“Pocos aspectos de la autoridad del Congreso han recibido más atención pública en años recientes que el poder de investigación. A veces, en verdad, parece que el principal papel del Congreso ha llegado a ser el que William Pitt el Viejo llamó alguna vez el de ‘gran inquisidor de la Nación’. Desde la Segunda Guerra Mundial, por lo menos, muy a menudo ha parecido que el miembro del Congreso en su calidad inquisitiva deja en la sombra al miembro del Congreso en su calidad de legislador” (Bernard Schwartz, en *Los Poderes del Gobierno*, México, 1966, tomo 1, pág. 161).

SUMARIO: I. La investigación parlamentaria o congresional: principios generales. II. La opinión de Joaquín V. González. III. La facultad investigativa y la Justicia. IV. El poder delegado de las Comisiones. V. La facultad investigativa y la Administración. VI. En el Derecho público provincial. VII. Jurisprudencia parlamentaria argentina. VIII. Síntesis de las discrepancias. IX. Las investigaciones dispuestas por el Congreso argentino en 1975. X. La práctica y la jurisprudencia de los EE.UU. de Norteamérica. XI. La doctrina del caso Watergate. XII. La legislación norteamericana.

I. *La investigación parlamentaria o congresional: principios generales*

La doctrina constitucional es unánime en el pleno reconocimiento de las facultades del Congreso para promover y realizar las investigaciones necesarias y conducentes a la obtención de la información que le permita ejercer eficazmente sus funciones constitucionales: legislación, control, juicio político. Precisamente, ese es el fundamento principal de tales atribuciones investigativas (conf., Bielsa, *Derecho Constitucional*, 3ª ed., págs. 550 y 551); sin perjuicio de que algunos autores fundamenten la facultad investigativa en los poderes “implícitos” del Congreso (artículo 67, inc. 28), aunque considerando que se trata de poner en ejecución *medios implícitos* para llevar a cabo los poderes que el artículo 67 encomienda al Congreso Nacional (conf., Linares Quintana, *Tratado de la Ciencia del D. Constitucional*, t. VIII, pág. 399). En cualquiera de los casos, siempre se trata de un medio y no de un fin en sí mismo, ya que la investigación sirve para algo o se realiza para alcanzar algo, pero nunca se agota en sí misma. Es en todos los casos la vía o camino para obtener

los elementos indispensables para poder asumir con plenitud y eficiencia alguna de las funciones que el Congreso tiene en nuestro sistema constitucional: se investiga para poder legislar en consecuencia (sancionando, modificando o derogando), o se investiga para poder ejercer la función de control destinada a efectivizar la responsabilidad de los funcionarios que la Constitución somete al juicio político (artículos 45, 51 y 52), o se investiga para estar en condiciones de poder asumir acertadamente cualquiera de las otras competencias reservadas al Congreso o que éste debe ejercer en virtud de la interpretación constitucional (por ejemplo, investigar para determinar si corresponde la declaración de una intervención federal). Como ha señalado Pedro J. Frías, la investigación es un poder funcional y subordinado, que no se justifica por sí, sino con referencia a los demás poderes (confr., "Condiciones y límites de la investigación parlamentaria", en el Segundo Congreso Argentino de Ciencia Política, 1960, págs. 2 y 3).

Los autores de derecho constitucional recuerdan en esta materia los famosos axiomas que Indalecio Gómez enunció en la Cámara de Diputados (sesión del 7/xii/1894) para defender la facultad investigativa de ese cuerpo: 1º) que todo poder tiene la extensión necesaria para llenar sus fines; 2º) que el que quiere los fines de que inviste un poder tiene que darle los medios necesarios para el cumplimiento de esos fines; y 3º) que la característica del poder es *ejecutarse por sí mismo* (citado por Linares Quintana, en *ob. cit.*, págs. 400 y 401). Estos axiomas permiten avalar la existencia de las facultades investigativas como un desarrollo normal y lógico de los poderes del Congreso: es tan natural que el Congreso investigue antes de legislar o controlar, como que los tribunales interroguen a los testigos antes de sentenciar. Caso contrario, las Cámaras no podrían llevar a cabo sus funciones por sí mismas, sino que tendrían que acudir a los "medios" provenientes de los otros poderes del Estado, con lo que se consumaría el temor expuesto por Barthelémy en el sentido de que así el parlamento se convertiría en un "ciego constitucional". Para este autor, todo el problema consiste en saber "si el parlamento tiene el derecho de ver por sí mismo o si está constitucionalmente condenado a no ver sino a través de los ojos del Ejecutivo" (citado por Linares Quintana, *ob. cit.*, pág. 395).

La experiencia parlamentaria ofrece algunas conclusiones que ya no están discutidas en la práctica investigativa, a saber:

1) La facultad de investigación corresponde al órgano legislativo, tanto en los sistemas presidencialistas como parlamentarios. Sus alcances están dados —nada más ni nada menos— que por la magnitud de las funciones constitucionales que tiene acordadas ese órgano legislativo.

2) La facultad de investigación pertenece al cuerpo legislativo, tanto en los sistemas unicameralistas como en los sistemas bicameralistas. Se trata de atribuciones propias de cada una de las Cámaras, de tal modo que en los sistemas bicameralistas pueden ser ejercidas por cada sala independientemente (salvo que acuerden o resuelvan lo contrario).

3) La facultad investigativa se ejerce dentro y no fuera del principio de la separación de los poderes; o sea, que si bien la investigación supone un quehacer inquisitivo y de tipo instructorio o sumarial, que a veces va acompañada del ejercicio de ciertas facultades represivas (allanamientos, arrestos de testigos refractarios, etcétera), todo ello no basta para apartarse de las grandes líneas divisorias trazadas por el principio de la separación de los poderes, en virtud de las cuales resulta que el Ejecutivo es el que administra y el Judicial es el que juzga y condena.

4) La facultad investigativa es un medio y no un remedio. Así como está unánimemente aceptado que no es un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar el mejor ejercicio de las funciones constitucionales, también cabe aceptar que por vía de la investigación no corresponde producir actos que deben ser —en realidad— el resultado o la consecuencia de las nuevas normas o de los procesos de responsabilidad que el Congreso produzca a raíz de la investigación. La investigación no es confundible con la “acción directa”, sino que es el medio preparatorio y conducente a la producción de las normas o de las medidas que permitirán luego rectificar un estado de cosas o crear una nueva situación. Dicho con otras palabras: el “remedio” vendrá como consecuencia de la información obtenida a través de la investigación, pero no se le puede confundir con la investigación misma. El remedio no es la investigación sino el cúmulo de cambios que sobrevendrán como consecuencia de las decisiones que el legislador adopte a raíz de la certidumbre obtenida a través de los datos emanados de la investigación que previamente realizó. Primero investigar y después actuar; es decir, que la investigación es previa a los cambios, pero no es el cambio mismo.

5) La facultad investigativa puede recaer sobre organismos o funcionarios públicos, como también sobre las actividades de los particulares. En ambos casos debe tratarse de materias concernientes o vinculadas con el ejercicio de las funciones que constitucionalmente corresponden al Congreso o a cada una de las Cámaras que lo componen. Cuando la investigación recae sobre actos de organismos o funcionarios públicos, la citada vinculación o conexión de la materia con el área de competencia legislativa o de control que compete al Congreso tiene que guardar —pese a todo— las grandes demarcaciones que la Constitución traza: la división horizontal y la división vertical del poder (federalismo). Así, por ejem-

plo, coinciden las opiniones en que el Congreso no puede investigar los fundamentos de una sentencia judicial (conf. Andreozzi, "Facultades implícitas de investigación legislativa y privilegios parlamentarios", 1943, págs. 232 a 235), aunque una limitación así no puede enervar las competencias respectivas de ambas Cámaras del Congreso en cuanto al juicio político a los magistrados judiciales. Nosotros pensamos que en virtud del carácter incuestionablemente amplio de la facultad investigativa no es viable fijar limitaciones *a priori*: en el ejemplo citado, si un juez incurre reiteradamente en el dictado de sentencias infundadas, contradictorias o *contra legem*, es innegable la facultad investigativa inherente al poder de acusar que tiene la Cámara de Diputados (artículo 45) y al poder de juzgar que corresponde al Senado (artículos 51 y 52).

6) Cuando la investigación recae sobre actividades desarrolladas por particulares, la doctrina constitucional parece más empeñosa en poner límites y recaudos al poder investigativo, sobre la base de resguardo de los derechos y garantías de las personas. Así, por ejemplo, abundan los reclamos doctrinarios en el sentido de que por tratarse de una suerte de magistratura de instrucción paralela, la investigación congressional debe recabar las órdenes de allanamiento y secuestro al poder judicial, que puede decidir cuándo la investigación viola la Constitución (conf., Linares Quintana, *ob. cit.*, pág. 469). En una misma línea de opinión, Pedro J. Frías, estima la procedencia del amparo judicial

"...cuando la investigación no constituye el ejercicio de poderes implícitos a un poder expreso y cuando requiere prestar testimonio, presentar libros y documentos y ejecutar pericias sin relación inmediata con los fines de la investigación; y cuando las restricciones a los derechos individuales y sociales impuestas por la comisión investigadora, no tengan su origen en la incomparecencia de testigos o en el rechazo ilegítimo de la prueba requerida" (confr., *ob. cit.*, págs. 3 a 10).

Sin embargo, la práctica parlamentaria desmiente algunas de estas limitaciones, toda vez que se registran antecedentes de Comisiones Investigadoras que llevaron a cabo su cometido mediante la realización de medidas coercitivas dispuestas por la misma Comisión y ejecutadas sin la intermediación o autorización del poder judicial. En ese sentido, se ha reconocido que toda investigación supone cierta coerción.

II. *La opinión de Joaquín V. González*

En éste, como en tantos otros temas del derecho constitucional, el ilustre jurista emitió conceptos que cabalmente precisan el significado

de la institución investigativa. Los encontramos en el volumen VII de sus "Obras Completas", publicadas por la Universidad Nacional de La Plata (año 1935). Allí consta un dictamen de Joaquín V. González a propósito de una consulta sobre un caso producido en la Legislatura de Tucumán (págs. 61 a 66). Vamos a reproducir las ideas principales, adelantando que González tenía un criterio amplio acerca de los poderes de investigación del órgano legislativo:

"En general, hay una regla por la que, las facultades de investigación del Congreso o legislatura, en cuanto no han sido limitadas por los estatutos constitucionales, son coextensivas con *las de legislación*, y en particular, hay esta otra, según la cual, *concedida por una Constitución una facultad o un poder, se considera concedidas todas las demás necesarias para darle efectividad*" (confr., págs. 61 y 62).

Encuentra el apoyo normativo constitucional del poder investigativo y de la formación de las "Comisiones investigadoras" en el artículo 58 de la Ley Suprema, en cuanto establece que "Cada Cámara hará su *reglamento...*"; sosteniendo que aquella facultad *es inherente a la condición de toda asamblea legislativa constituida bajo la forma representativa republicana* (pág. 65), a tal punto que llega a afirmar lo siguiente:

"...que las facultades parlamentarias *son una nueva constitución dentro de otra general*, porque son nada menos que el procedimiento y ejercicio de todos los poderes de legislación acordados a la legislatura por el pueblo. ¿Y acaso hay nada más grande en un Estado constituido bajo la forma representativa republicana?" (confr. pág. 66).

Pero quizás la mayor lucidez de la percepción de González está en haber advertido la necesidad de refirmar el poder investigativo frente a las desviaciones de la burocracia, como verdadero fenómeno patológico del Estado moderno:

"El legislador jamás podrá llegar a un pleno convencimiento de las verdaderas necesidades, sino por sus propios ojos, pues si fía en los informes transmitidos por orden jerárquico, será siempre incompleta, o calculadamente optimista la información, y si se atiene a las memorias o informes impresos, ya se sabe que en ellos, como diría M. Albert Sorel del lenguaje de la diplomacia, sólo se aprende a saber cómo se oculta o disfraza la verdad. Es conocida la tendencia de las *burocracias* a hacerse sedentarias y perpetuarse en el goce de sus prebendas; y este fenómeno ha traído, por la crítica moderna, la saludable extensión de

los poderes de investigación de los congresos o parlamentos, como depositarios directos de la mayor suma de soberanía del pueblo” (confr., págs. 62 y 63).

Y, más adelante, completa la idea con esta rotunda afirmación:

“...el poder de investigación parlamentaria, que pasa por encima del Ejecutivo y de los demás tribunales superiores de justicia, es el único que puede llegar a descubrir la verdad destruyendo la fuerza de los *caucus*, *rings* y otras madejas que suelen formarse en estos organismos administrativos” (confr., pág. 63).

Por último, el dictamen de Joaquín V. González ilustra sobre el carácter “originario” y “superior” que tipifica al poder de investigación, que lo coloca más allá de las “reformas ordinarias de procedimiento y de las relaciones entre los poderes”, en íntima relación con la condición de “juez político” que ostenta la Legislatura o Congreso, según los casos:

“Este mismo poder (de investigación) es diferente del de ‘pedir los informes que crea conveniente’ a los jefes de oficina, y del de interpe-lación a los ministros porque es un poder originario y superior, creado en defensa y garantía del pueblo y de la Constitución, contra las usur-paciones, violaciones y fraudes, que pueden llegar a ser tan poderosos, que abracen más de un poder público, y no sea posible su corrección por las formas ordinarias de procedimiento y de las relaciones entre los poderes” (confr., pág. 65).

La óptica empleada por el constitucionalista argentino nos lleva a la comparación con la doctrina de uno de los grandes juristas franceses de las primeras décadas de este siglo: León Duguit, que en su clásico *Manual de Derecho Constitucional* consideró el rol de las comisiones investiga-doras creadas por el Parlamento en relación con su peculiar noción del Estado a través de la prestación de *servicios públicos*. Para este autor, la potestad investigativa se deriva del poder de inspección, que es inherente a la función de control; pero en todo caso debe cuidarse que la investigación no se confunda con la prestación misma del servicio que se investiga, o sea, que la investigación no invada la competencia propia de quien realiza el servicio. Al respecto, estas son las palabras de Duguit:

“La investigación no puede tener por objeto más que el mero fun-cionamiento de un servicio público; pero en manera alguna puede abarcar el funcionamiento de todo servicio público. La Comisión de investigación parlamentaria puede realizar todos los actos que condu-

can al esclarecimiento del modo como funcionan los servicios públicos; pero no puede ejecutar ninguno que, normal y legalmente, sea de la competencia de funcionarios administrativos o judiciales.

“Esta regla es consecuencia directa del concepto verdadero del poder de inspección, del cual se deriva el derecho de investigación. No puede éste tener mayor extensión que aquél. Las Cámaras vigilan el funcionamiento de los servicios públicos bajo la sanción de la responsabilidad ministerial; pero no pueden realizar por sí mismas, ni por sus Comisiones, acto alguno propio de la competencia y responsabilidad de los funcionarios adscritos a estos servicios” (confr., *ob. cit.*, Madrid, 1921, pág. 427).

La finalidad de la “investigación” se entronca pues con los fines cardinales del control: asegurar el correcto funcionamiento de la Administración, la regularidad del desempeño ejecutivo, la marcha de los servicios públicos; o dicho con otras palabras, resulta que la investigación es un instrumento necesario para el control de la burocracia en el Estado moderno, habida cuenta de que no es posible efectivizar responsabilidades de esa área si no se vale del control. Es el *control* el que hace posible la *responsabilidad*; y en esa relación es la *investigación* la que está al servicio del control, como medio conducente a la averiguación de la verdad.

III. *La Facultad investigativa y la Justicia*

La tendencia moderna, en el constitucionalismo de post-guerra, apunta a reconocer al poder investigativo de los cuerpos legislativos los alcances y dimensiones propios de una potestad equivalente a la del poder judicial. En vez de alejar la naturaleza de uno y de otro, la Constitución de Italia de 1948 ha avanzado hacia la dimensión común. En efecto, el artículo 82 de esa Constitución dispone, en su parte final, que la Comisión de Investigación “...procede a la indagación y al examen con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial”. Esta norma ha explicitado una atribución que el Parlamento italiano había asumido antes de la Constitución, bajo el régimen estatutario creado en el siglo pasado, con el inconveniente de que aquel régimen era menester dictar leyes especiales para doblegar en cada caso a los funcionarios o particulares recalcitrantes que obstaculizaban las investigaciones. Bajo el nuevo régimen se han realizado investigaciones muy importantes, como la de la denominada “anonima banchieri” y de la construcción del aeropuerto de Fiumicino (confr., Biscaretti di Ruffia, *Derecho Constitucional*, 1965, págs. 406 y 407).

En nuestro país, algunos autores han insinuado el carácter “judicial” de las atribuciones de las Comisiones investigadoras, aunque de inmediato han reclamado la sanción de una ley que regule su funcionamiento y proteja el status de los particulares. A título de ejemplo, cabe señalar que Sánchez Viamonte describe estas facultades de la siguiente manera: “Consisten en investigar por medio de comisiones con facultades inquisitivas, de tipo judicial, y a las que la Cámara puede conferir expresamente algunas represivas, como por ejemplo la detención de testigos reacios, o el allanamiento de locales públicos o semipúblicos, a los fines de la investigación” (confr., *Manual de Derecho Constitucional*, 2ª ed., 1956, pág. 260). Por lo de “judicial” y de “represivas”, sostiene este autor que corresponde la regulación por ley, toda vez que están en juego la seguridad individual y la preeminencia del artículo 18 de la Constitución Nacional.

Todas estas consideraciones teóricas vienen a propósito del problema que plantea la facultad investigativa del Congreso cuando su ejercicio recae sobre cuestiones que están siendo simultánea o paralelamente investigadas y juzgadas por órganos del Poder Judicial. A pesar de la predisposición negativa con respecto al legislativo que una situación así puede producir, creemos que la actuación judicial en nada obsta a la asunción de las facultades congresionales a un mismo tiempo: se trata de dos cosas distintas, que se desarrollan en ámbitos separados, con fines también diversos. La investigación judicial obedece a la necesidad de esclarecer una cuestión penal, con vista a la represión que el Código Penal contempla en materia de conductas que están tipificadas como ilícitas. La investigación parlamentaria responde al propósito de acumular información que es necesaria para que el Congreso o las Cámaras puedan ejercer con acierto y eficacia sus competencias constitucionales, ya sea en materia de legislación propiamente dicha, o en materia de control sobre la administración, o en materia de responsabilidad para el juicio político de ciertos funcionarios o magistrados. La investigación parlamentaria nunca conduce a una condena o a una pena (salvo en casos de juicio político y sin perjuicio del proceso penal ulterior); en cambio, la investigación judicial únicamente puede obedecer a esa finalidad, ya que esa es su función (represiva).

En cuanto a antecedentes nacionales, en este punto, podemos recordar el de la Comisión investigadora del caso Satanowsky (en 1958) que llegó a realizar allanamientos, detener personas, someterlas a indagatorias, decretar incomunicaciones y otros procedimientos, mientras la respectiva causa se tramitaba ante la justicia criminal. A pesar de las fuertes críticas que mereció la actuación de esa Comisión, nos inclinamos a pensar que

sus actos no entraban en conclusión abierta con la competencia judicial, ni que estuviera en juego un atropello al principio constitucional del “juez natural”, desde el momento que la finalidad de la investigación parlamentaria no era ni pretendía consistir en la aplicación directa de penas o condenas, que es lo que prohíbe el artículo 18 de la Constitución cuando proscribe las “comisiones especiales”. La Constitución fulmina las “comisiones especiales” destinadas a juzgar y condenar; pero no puede impedir la formación de comisiones investigadoras cuya finalidad sea controlar o legislar dentro de las funciones que ese efecto concede la misma Constitución al Congreso. La línea divisoria y separatoria entre lo que puede y no puede hacer una Comisión investigadora parlamentaria fue quebrada y violada por aquella tristemente célebre Comisión Visca-Decker (año 1950), que supuestamente destinada a investigar actividades anti-argentinas procedió a la clausura definitiva de centenares de diarios y periódicos en todo el país, sin que mediara ley previa ni autorización alguna para aplicar ese tipo de sanciones (que eran verdaderas penas, en violación del artículo 18 de la C.N.). Aunque en menor medida, iguales censuras mereció por parte de la doctrina la Comisión López Serrot, que en los años 1958 y 1959 procedió a investigar la comisión del agio y especulación, llevando a cabo una campaña de “acción directa” que en muchos casos implicaba la invasión de atribuciones de los otros poderes (conf., Linares Quintana, *ob. cit.*, págs. 462 y 463).

La invocación del artículo 18 de la Constitución Nacional para objetar el funcionamiento de una Comisión encargada de efectuar la investigación de ciertos hechos —por ejemplo, de un hecho presuntamente delictuoso— no coincide con el claro sentido normativo de dicha disposición, que sólo prohíbe el juzgamiento por comisiones especiales o la privación de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Lo que la norma constitucional prohíbe es ser juzgado por “comisiones especiales” o ser sacado de la jurisdicción de los jueces creada por la ley con anterioridad al hecho cometido (principio del “juez natural”), pero no la investigación de los hechos presuntamente delictuosos por los medios propicios que aconsejen las circunstancias. Lo contrario implica confundir el “juicio” con la “investigación”. El acto de juzgar con el acto de indagar. Dictar justicia con la búsqueda de las pruebas de los hechos.

En el sentido de lo expuesto, la Constitución Nacional no ha podido jamás exigir que la investigación y esclarecimiento de los hechos sean efectuados por personas u organismos existentes antes de producirse los hechos. Porque los hechos cambian: son el movimiento permanente, son la sorpresa, son lo impredecible. En razón de la sorpresa está lo obvio de nuestra interpretación constitucional. Porque a la sorpresa de los hechos

no se la puede prever ni predeterminar. Ello pondría a la Constitución en la posición de admitir, desde su texto, la frustración en el develamiento de lo ocurrido y ello no es posible si la Constitución tiene por misión ordenar la vida del país. Por lo demás, pertenece a lo cotidiano que se utilicen y se elijan los medios apropiados para la pesquisa de los hechos delictuosos después que éstos se produzcan. Nadie ha objetado, ni puede objetar, que se constituyan organismos conducentes para investigar hechos ya ocurridos. Ello es ineludible y casi necesario: primero está el hecho, con su cuota inevitable de sorpresa, y después está la respuesta adecuada a lo imprevisible y a lo sorpresivo.

En cambio, lo que sí debe ser previo es el organismo encargado de producir el acto de justicia, de *juzgar*. Porque la justicia no alberga a la sorpresa. Ello ocurría en la antigua justicia del Cadi, donde los jueces eran designados para el caso y no estaban sujetos a ordenamiento normativo alguno sino a sus propios criterios de equidad. Por el contrario, desde que la civilización ha puesto a la Justicia en el marco de lo normativo, los jueces están designados antes del hecho de la causa. En dicho marco, la justicia transita y devela el sentido de lo permanente. La garantía constitucional del artículo 18 conduce a ese sabio designio: evitar que la arbitrariedad de los hombres rompa el equilibrio de lo justo en cuanto tiene de permanente (conf., dictamen número 43.104, del 10 de mayo de 1972, en expediente 114.033/70 M.I., del Director General de Asuntos Jurídicos del Ministerio del Interior, Dr. Jorge Reinaldo Vanossi).

iv. *El poder delegado de las Comisiones*

Cualquiera que sea la concepción que se adopte sobre el funcionamiento y los poderes de las Comisiones investigadoras, es importante tener presente la fundada advertencia de Linares Quintana, en el sentido de que “el poder de investigar pertenece al Congreso y a las Cámaras que lo integran, quienes lo delegan, en mayor o menor extensión, en las comisiones investigadoras que designen de su seno. Por consiguiente, estas últimas no lo poseen por sí, sino tan sólo por delegación de la Cámara que las nombró, y en la medida de dicha delegación; la cual puede ser hecha en forma general —por medio de una ley del Congreso o del reglamento de la Cámara— o en cada caso particular” (confr., *ob. cit.*, pág. 403). Esta observación pone el acento en destacar que se trata de una “delegación” que el Congreso o las Cámaras realizan, a los efectos de esclarecer un objeto determinado. Para cumplir ese cometido, las Comisiones tienen poderes “delegados”, que no son propios sino en función del objeto que reciben del comitente (que es el Congreso o alguna de las

Cámaras). Inspirados en esta idea es que en 1970 propusimos a la VIII Conferencia Nacional de Abogados (La Plata, diciembre de 1970) que en una eventual reforma de la Constitución Nacional se incorporara al artículo 63 de la Constitución de 1853 un párrafo así:

“Cada una de las Cámaras puede disponer por el voto de la mayoría de los miembros que la compone, la constitución de *Comisiones de investigación* o el *nombramiento de Comisionados*, a los efectos del cumplimiento de sus funciones constitucionales de legislación, autorización y control. Tienen amplias facultades para cumplir su cometido, con los límites que la propia Cámara fija; pero sólo la Cámara tiene la facultad de ordenar allanamientos y detenciones” (confr., Vanossi, *Sugerencias para una eventual reforma constitucional*, “Revista del Colegio de Abogados de La Plata, 1970, pág. 232).

Con respecto a los actos de “desacato” en que las personas puedan incurrir frente a la autoridad de una Comisión Investigadora, cabe aplicar los mismos principios que valen para esa cuestión en los casos de violación de los privilegios (mal llamados así, pues son en rigor “prerrogativas”) parlamentarios. Del análisis de la jurisprudencia judicial y parlamentaria existentes al respecto, surge que se ha impuesto la práctica interpretativa según la cual cuando el desacato está previsto en la ley, su castigo incumbe a los tribunales de justicia exclusivamente; pero cuando el caso no está legalmente previsto, son las Cámaras del Congreso las que tienen el poder inherente de corregir a los culpables (conf., González Calderón, *Curso de Derecho Constitucional*, 6ª ed., 1975, págs. 360 a 363). Para aceptar la aplicación de sanciones sin que medie ley previa estableciéndolas, la Corte Suprema ha calificado al poder congressional como de *represión correccional de ofensas*, que no puede obligar a una Cámara a esperar reparación de otro Poder (caso Lino de la Torre, Fallos 19:234, año 1877). No obstante la clara fuerza de convicción que anima y exhibe esta doctrina jurisprudencial, creemos de *lege ferenda* que es preferible exigir la regulación legislativa de las atribuciones parlamentarias en materia de violación de prerrogativas de las Cámaras o de sus miembros; y a ese fin es que en su oportunidad propusimos la incorporación de un artículo 62 bis de la Constitución, con el siguiente texto:

“Cada Cámara tiene jurisdicción para corregir los actos que atentan contra su autoridad, dignidad e independencia y contra las inmunidades de sus miembros. Corresponde a la ley definir los casos, el procedimiento y las penas para la aplicación de este artículo, debiendo guar-

darse la protección a la defensa personal que consagra el artículo 18 de esta Constitución”.

Pero lo importante es destacar que nadie niega los poderes de las Cámaras para sancionar como si fuera “desacato” la negativa a responder sus pedidos o a facilitar una investigación encomendada a una Comisión.

v. *La facultad investigativa y la Administración*

Los principios generales que han sido explicados en los párrafos precedentes son ciertamente válidos y aplicables para los casos de investigaciones parlamentarias dirigidas al conocimiento de la marcha de la Administración o de cierto sector de ella. Esto es una consecuencia natural del poder de control que el Congreso tiene sobre aquélla, sin perjuicio del juego normal del principio de la separación de los poderes. De todos modos, la doctrina y la práctica registran numerosos casos en los que se observa una aplicación vacilante o —a veces— reticente de los criterios expuestos, a causa de una tensión entre ambas ramas del poder político, es decir, entre el Ejecutivo y el Congreso. El Poder Ejecutivo ha reafirmado sus facultades privativas, aferrándose a la letra del inciso primero del artículo 86, según el cual el Presidente de la Nación “es el jefe supremo de la Nación, y tiene a su cargo la administración general del país”. Sobre esta base, el Ejecutivo es propenso a reducir la facultad investigativa del Congreso a formas “indirectas” de ejercicio que presuponen la canalización de ese acto por la vía del propio Ejecutivo, es decir, a través del propio investigado. Así, se ha invocado el inciso 20 del citado artículo 86, que dice: “Puede pedir a los jefes de todos los ramos y departamentos de la Administración, y por su conducto a los demás empleados, los informes que crea convenientes, y ellos son obligados a darlos” (norma extraída de la Constitución de U.S.A. y recogida por la Constitución de 1826). Para quienes comparten la tesis limitacionista de los poderes del Congreso, resultaría que de la combinación de los incisos 1º y 20 del artículo 86, toda investigación referida a la marcha interna de la Administración tendría que canalizarse a través del titular del Poder Ejecutivo como única vía legítima para recabar los informes y remitirlos al Congreso o a la Cámara requirente.

Ese mecanismo de investigación “indirecta” aparece indicado por Bielsa en la última edición de su *Derecho Constitucional*, a propósito de sus severas críticas a la Comisión investigadora de la Cámara de Diputados contra el agio y la especulación; a tal punto que el pesimismo de este autor llega a generalizar una conclusión negativa: “La experiencia no ha

demostrado la eficacia de las investigaciones parlamentarias” (*ob. cit.*, 1959, págs. 552 y 553). Sin embargo, lo que a primera vista parece ser un cambio de opinión de Bielsa, no es tan así, desde el momento que reitera la existencia de un derecho de investigación *directa*, a la manera clásica: acá, el autor insiste en la necesidad de la autorización judicial para realizar actos de jurisdicción tales como citar testigos o exigir pruebas documentales “a menos que se trate de actos en los que realmente el Congreso tiene potestad, como el juicio de elecciones de sus miembros, o una investigación sobre la conducta de ellos” (confr., *ob. cit.*, pág. 553). Después de meditar detenidamente sobre estos párrafos de Bielsa, cuya interpretación sugiere una postura negativista de las potestadas investigativas del Congreso, hemos llegado a la conclusión de que lo correcto es otra cosa, desde el momento que el propio autor funda aquella potestad en las dos grandes funciones del Congreso: legislación y control. Lo que ocurre es que este autor considera conjuntamente las atribuciones de pedir informes al Ejecutivo, de promover interpelación, y de investigación; destacando que mientras las dos primeras son expresas, la tercera es implícita, como así también son diferentes los *medios de ejecución*: “el informe es un procedimiento indirecto y deferido, y en la investigación cada Cámara procede directamente a establecer la verdad sobre hechos que le interesa comprobar, aunque las pruebas pueden ser *indirectas* (testimonios, pericias, técnicas) y *directas* (documentos examinados por las comisiones)” (*ob. cit.*, págs. 550 y 551). Queda bien en claro, pues, que la preocupante distinción entre investigación, “directa” e “indirecta” no es más que una diferencia en los “medios de ejecución”, pero siempre y en todo caso referida a la misma facultad de investigación que incuestionablemente detentan el Congreso y sus Cámaras. Para disipar cualquier duda, más allá de aquellos párrafos un poco equívocos de la redacción apuntada, basta con subrayar que el mismo Bielsa sostiene que la Cámara que investiga realiza “una función de policía administrativa, análoga a la del sumario de instrucción” (pág. 551), o sea, que parece inclinarse por la interpretación que asimila la función investigativa con la judicial, que es una postura favorable al dimensionamiento de la susodicha potestad del Congreso (tesis de Sánchez Viamonte, etcétera).

En rigor de verdad es menester reconocer que este aspecto de la facultad investigativa parlamentaria no tiene a nivel doctrinario una sistematización uniforme e inequívoca, toda vez que las posiciones sustentadas muy claramente en el plano de los enunciados generales se tornan menos precisas en las respuestas a los poderes concretos que pueden ejercer las Comisiones Investigadoras (véase, al respecto, Bidart Campós, *El Derecho Constitucional del Poder*, 1967, tomo I, págs. 291 y 292). Entonces, pre-

ferimos compartir el enunciado general, en el sentido de que la medida de este poder está dada por la idea o principio de que "no se trata de investigar por investigar, ...sino de investigar para obtener un resultado que permita al Congreso *ejercer luego actos que son de su competencia propia* a tenor de la Constitución" (pág. 291, autor cit.); es decir, coincidente con nuestra afirmación inicial de que la investigación es un medio y no un remedio, es un instrumento para la búsqueda de la solución de un problema pero no es la solución misma del asunto o cuestión.

Los eventuales abusos o extralimitaciones en que puedan incurrir las Comisiones investigadoras con motivo de sus actuaciones indagatorias o de búsqueda, no deben llevarnos a la fácil pero peligrosa tesis de negarles facultades o de retacearles poderes necesarios para el cumplimiento de su cometido. Lo inexplicable es que hasta hoy --y pese a la alarma causada por esos supuestos abusos-- no se haya procedido a legislar sobre el funcionamiento de las Comisiones investigadoras, a pesar de los proyectos presentados y de los casos suscitados en diversas oportunidades. Se impone con urgencia la necesidad de reglamentar en líneas generales la actuación de las Comisiones investigadoras, como lo ha hecho el Congreso de Estados Unidos de Norteamérica frente al análogo silencio que guarda el articulado de su Constitución (Leyes dictadas en 1798, 1857, 1862 y 1938, cuya síntesis puede consultarse en Andreozzi, *ob. cit.*, págs. 555 a 557).

Nadie pretende defender los abusos eventuales de las Comisiones. Tampoco se trata de exaltar un poder de investigar por la investigación misma. Las extralimitaciones incurridas por las Comisiones han sido condenadas severamente por la totalidad de la doctrina constitucional, sin distinción de banderías políticas, valga como ejemplo la severa crítica que Ramella formula a la actuación de la Comisión parlamentaria creada en 1949 y que derivó en la clausura de periódicos y secuestro del papel por mera orden del legislador que la presidía. Sostiene Ramella que no es posible admitir la legalidad de tales actos "...pues si es cierto que el Congreso puede ordenar investigaciones, no puede, y por consiguiente ninguno de sus miembros, aplicar penas, y menos, como en los casos señalados en que no había ley que las estableciera" (confr., *Derecho Constitucional*, 1960, pág. 545). Como se ve, el reclamo de legalidad en esta materia es compartido por todos los autores, como un imperativo constitucional que hace inexcusable el silencio o la omisión legislativa que el Congreso ha mantenido a través de más de un siglo de vida parlamentaria. Otro dato que llama la atención, es la falta de pronunciamientos de nuestro máximo tribunal, la Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación, en torno a las facultades de las Comisiones y sus límites constitucionales. Esto ha

llevado a decir a Octavio Carranza: “No hemos encontrado en la colección de *Fallos* ningún pronunciamiento específico sobre los alcances del poder de investigación del Congreso. Existe, pues, una laguna al respecto en nuestra jurisprudencia que contrasta con el nutrido repertorio, formado a lo largo de ciento cincuenta años, que enriquece el acervo jurisprudencial del tribunal supremo de los Estados Unidos” (confr., *Legítima defensa del orden constitucional*, Universidad Nacional de Córdoba, 1964, pág. 121). La explicación de la diferencia que anota este autor podemos encontrarla —y es válida para muchas otras cuestiones constitucionales— en la peculiar idiosincracia del pueblo norteamericano, que visualiza el acudimiento a la Corte Suprema como el resorte más seguro para el mejor cumplimiento y acatamiento de las reglas del juego institucional nacidas de la Constitución de Filadelfia. Y hay fe en la Corte porque ésta no defrauda las expectativas de la comunidad.

vi. *En el Derecho público provincial*

Las Constituciones provinciales ofrecen un cuadro variado en torno al problema de las facultades investigativas de las Legislaturas locales. Al respecto, dichas Constituciones son susceptibles de clasificación en: *a*) las que no mencionan expresamente tales facultades, siendo así verdaderos poderes “implícitos” (como en la Constitución Nacional); *b*) las que indican expresamente tales facultades, aunque sin especificar en detalle sus atribuciones (v. gr., Buenos Aires); *c*) las que al contemplar expresamente las facultades investigativas, fijan un límite general o conceptual (por ejemplo, Santa Fe); y *d*) las que consagran expresa e ilimitadamente la competencia de las Comisiones investigadoras, señalando sus funciones en forma amplia y plena (v. gr., Formosa).

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires (año 1934) es un modelo de generalidad en su enunciado. El artículo 77 se limita a decir: “Cada Cámara podrá nombrar comisiones de su seno *para examinar el estado del tesoro y para el mejor desempeño de las atribuciones que le conciernan*, y podrá pedir a los jefes de departamentos de la Administración y por su conducto a sus subalternos, los informes que crea convenientes”. La misma tónica de generalidad sigue la más reciente Constitución de Santa Fe (año 1962), pero con la diferencia de que fija un límite a las atribuciones concedidas: “Cada Cámara puede designar comisiones con propósitos de información e investigación sobre materias o asuntos de interés público *y proveerlas en cada caso de las facultades necesarias, las que no pueden exceder de los poderes de la autoridad judicial*, para el desempeño de sus cometidos” (artículo 46). En una situación intermedia puede ser ubicada la Constitución de Río Negro

(año 1957), cuyo artículo 78 establece: “La Legislatura tiene facultad para nombrar comisiones investigadoras *sobre hechos determinados que sean de interés público*, las que tendrán las atribuciones que expresamente les otorgue el cuerpo, *relacionadas directamente con los fines de la investigación*”.

Como ejemplos de la tesis amplísima, podemos citar:

- Constitución del Chaco (año 1957), artículo 102: “Es facultad de la Cámara designar comisiones con fines de fiscalización o investigación en cualquier dependencia centralizada o descentralizada de la administración pública provincial y libre el acceso de los diputados a la información de los actos y procedimientos administrativos, con obligación de los jefes de reparticiones de facilitar el examen y verificación de los libros y documentos que les fueran requeridos”.
- Constitución de Formosa (año 1957), artículo 73: “La Cámara tiene facultad para nombrar comisiones investigadoras, muniéndolas de los poderes necesarios para el ejercicio de sus funciones. Los diputados tendrán el privilegio de entrar en todos los establecimientos públicos, revisar cuentas y documentos oficiales, exigir informes e investigar el funcionamiento de las oficinas públicas, a cuyo fin dispondrán del auxilio de la fuerza pública en caso necesario”.

VIII. *Jurisprudencia parlamentaria argentina*

La historia de las relaciones y actitudes entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Argentina, a propósito de la designación y funcionamiento de Comisiones parlamentarias de investigación, muestra una gama variada de comportamientos políticos, la mayor parte de los cuales están signados por la armonía o desarmonía entre los partidos políticos con predominio numérico en las Cámaras o con la titularidad del Ejecutivo. En efecto, la reseña de las tesis sostenidas en cada caso es bastante para ilustrar sobre las motivaciones circunstanciales que animaron muchos episodios de solidaridad o de enfrentamiento de las Cámaras con el Ejecutivo. Pero a pesar de todo el peso de esas argumentaciones coyunturales o circunstanciales, es posible rescatar una línea de doctrina que favorece la creación y funcionamiento de tales Comisiones Investigadoras cuando su objeto recae sobre la marcha de la Administración en general o en particular. Los argumentos en un sentido o en otro han sido siempre los mismos: para los defensores de la competencia investigativa, el apoyo de los artículos 63, 67 (especialmente los incisos 7 y 28) y 45 de la Constitución Nacional; mientras que en la tesis contraria, el pretendido sus-

tento en la tesis de la separación de los poderes y en una interpretación literal y excluyente del artículo 63 de la misma Constitución.

No reviste interés entrar a analizar los casos en que no mediaron conflictos entre el Ejecutivo y las Cámaras con motivo de las Comisiones. Son famosos los antecedentes de las comisiones que durante las presidencias de Avellaneda y de Roca procedieron a investigar la construcción de los ferrocarriles. En el caso de Roca, durante su segunda presidencia llegó al dictado de un decreto (4 de agosto de 1904), que se comunicó a la Cámara de Diputados, por el que se ponían "a las órdenes directas de la Comisión todas las dependencias de los ministerios de hacienda y de obras públicas a los efectos del desempeño de su cometido" (confr. Jorge M. Mayer, *Las comisiones parlamentarias de investigación*, 1936, pág. 58). Fue en el Congreso a partir de su elección por el sistema de la ley Sáenz Peña que comenzaron a plantearse con frecuencia casos de discrepancia entre los poderes. El primero de ellos tuvo lugar en 1915, con motivo de la designación por parte de la Cámara de Diputados de una Comisión investigadora de las obras de embalse del Río Tercero: el Presidente Victorino de la Plaza impugnó esa decisión, aunque luego ordenó a las oficinas respectivas que enviaran a la Comisión copia de todos los elementos y hasta dispuso que la Contaduría realizara una investigación paralela (confr., Mayer, *ob. cit.*, pág. 61); todo lo cual no evitó que la Cámara de Diputados aprobara el 10 de septiembre de 1915 la siguiente declaración:

"La H. Cámara de Diputados de la Nación declara que es facultad suya inherente a su carácter representativo, y necesaria para el desempeño de sus funciones, la designación de comisiones investigadoras de su seno, para fines de iniciativa parlamentaria, de reforma de legislación o de responsabilidad de los funcionarios públicos".

Pero los conflictos más ásperos se plantearon durante las presidencias de Yrigoyen y de Alvear, especialmente en aquellos momentos en que el Ejecutivo no contaba con mayoría adicta en alguna de las Cámaras del Congreso. Esa es la causa de las variaciones de criterio que en seguida veremos. En 1918 el Presidente llegó a desconocer el derecho de interpelación a los ministros, sosteniendo que era suficiente con la respuesta por escrito a las Cámaras; y, *a fortiori*, rechazó la procedencia de las investigaciones parlamentarias. Pero la Cámara de Diputados, a raíz de la investigación sobre vagones del Ferrocarril del Estado, declaró el 16 de septiembre de 1918:

“Que cuando se trata de la averiguación de actos cuya comprobación podría determinar el ejercicio de las facultades que le son privativas, consignadas en los artículos 58 y 45 de la Constitución, ella por sí o por delegación expresa de sus facultades en sus comisiones permanentes o especiales, puede requerir el testimonio de personas y la exhibición de documentos que tengan o que puedan tener relación inmediata con el objeto de la investigación”.

El caso de la investigación del mercado del azúcar (Comisión Ferrarotti, año 1920) marca el momento de mayor predominio del Ejecutivo en desmedro de las facultades investigativas que había puesto en ejercicio la Cámara de Diputados. La mayoría de ésta se allanó al criterio presidencial y sancionó —el 14 de septiembre de ese año— la siguiente declaración:

“No tratándose de las causas de responsabilidad del artículo 45 de la Constitución, los informes que se necesite recabar de las oficinas administrativas o las inspecciones a las mismas, deben pedirse al Poder Ejecutivo o hacerse previo aviso al mismo.

Esta subordinación al condicionamiento del “permiso” o del “aviso” fue severamente cuestionada con el argumento de que el Ejecutivo o la repartición afectada podrían aprovechar la oportunidad para ocultar o adulterar la documentación requerida (confr., Mayer, pág. 67, citando la opinión del diputado Sánchez Sorondo). Como el Presidente Alvear insistiera en la misma práctica de su antecesor, a propósito de la investigación de la Caja Nacional de Ahorro Postal en 1923, la Cámara de Diputados descartó los argumentos defendidos por el ministro del interior Dr. José Nicolás Matienzo, mediante la siguiente declaración (22 de noviembre):

Artículo 1º: Que la facultad de investigar, esencial para el desempeño de las funciones parlamentarias, no puede subordinarse al beneplácito del Poder Ejecutivo, mucho menos cuando se ejercita en oficinas o reparticiones administrativas sujetas a la fiscalización de la Cámara de Diputados como consecuencia necesaria del artículo 45 de la Constitución.

Artículo 2º: Que la comunicación al Poder Ejecutivo, por órgano de la Presidencia de la Cámara, de la designación de comisiones investigadoras, es conveniente y aconsejable por razones de cortesía entre poderes, pero de ningún modo una condición para el ejercicio de la facultad de investigar.

Quedaba así restablecida la plenitud de las facultades de la Cámara para proceder a la designación y puesta en funcionamiento de Comisiones de investigación, sin condicionamientos de “permiso” o “aviso”, ni subordinación al acuerdo del propio investigado, hasta el punto de estimarse innecesaria en cuanto a su validez constitucional la condición de una previa “comunicación” al Ejecutivo. Dos años antes, la Cámara había aprobado otra declaración tendiente a afirmar sus facultades en materia de pedidos de informes a los ministros, restableciendo la doctrina correcta en materia de relaciones entre ambos poderes. La declaración del 16 de agosto de 1921 decía:

“Que dentro de nuestro régimen de gobierno, es facultad de las Cámaras del Congreso solicitar de los Ministros del Poder Ejecutivo las explicaciones e informes que estimen convenientes, con propósitos de legislación o contralor, ya que su función constitucional no se circunscribe a dictar leyes sino también a responsabilizar en su caso, a los miembros del Poder Ejecutivo dentro de los términos de la ley fundamental;

“Que las relaciones entre los poderes que forman el gobierno federal deben tender a la cooperación sistemática de sus propósitos, para el bien de la Nación, sin la hostilidad de los conflictos que menoscaban normas, autoridad y principios democráticos, y es tal el sentido que la H. Cámara de Diputados, que proviene del sufragio universal directo, mantiene todos sus privilegios y atribuciones frente al mensaje del Poder Ejecutivo de fecha 3 de agosto corriente” (confr., Andreozzi, págs. 227 a 231).

Por otra parte, las Cámaras del Congreso Nacional también han sostenido su potestad para crear Comisiones investigadoras destinadas a conocer la situación de las provincias, a los efectos de formar criterios sobre la procedencia de las intervenciones federales (artículos 5 y 6 de la C.N.). Pese a las resistencias opuestas por las autoridades provinciales en algunos casos y por el propio Ejecutivo nacional en otros (ya que defendía su competencia exclusiva para ese tipo de averiguaciones), en definitiva se impuso el criterio legislativo, siendo los casos más resonantes los siguientes:

- Mendoza*, 1919, Comisión investigadora de la Cámara de Diputados de la Nación, que concluyó a raíz del fallecimiento del gobernador José Néstor Lencinas.
- San Juan*, 1921, ídem, para investigar la gestión del Gobernador Jones.

—*Mendoza y San Juan*, 1929, Comisión investigadora del Senado de la Nación, para investigar la actuación de los interventores federales en esas provincias.

Con motivo de la Comisión investigadora de San Juan (1921), la Cámara consagró el derecho del cuerpo a nombrar tales Comisiones durante las sesiones extraordinarias del Congreso (confr., Mayer, *ob. cit.*, pág. 73), entendiendo que “instruyen” pero no “legislan”; por lo que también pueden cubrirse sus vacantes producidas durante el receso parlamentario (confr., *idem*, 107).

Con motivo de otra Comisión investigadora famosa, la referente al comercio de carnes (año 1934), el Congreso casi concretó la posibilidad de sancionar una ley reglamentaria del funcionamiento de esas Comisiones. La Cámara de Senadores, en cuyo ámbito se había desenvuelto esa Comisión (que integraba y animaba Lisandro de la Torre), aprobó un proyecto de ley, pero la Cámara de Diputados optó por sancionar una “declaración” a la manera y estilo de las ya comentadas precedentemente, pero preferentemente dirigida a reafirmar las atribuciones del Congreso en materia de investigaciones que pudieran también recaer *sobre actos de particulares*. La declaración decía:

“Que las comisiones investigadoras de su seno para fines de iniciativa parlamentaria, de reformas de legislación o de responsabilidad de los funcionarios, están investidas de todas las facultades que emergen de los poderes implícitos que sus facultades constitucionales les acuerdan y pueden, en consecuencia, requerir el testimonio de personas y la exhibición de libros, papeles y documentos que tengan o que pudieran tener relación inmediata con los fines de la investigación e interés público que ella contempla.

“Que la desobediencia a las medidas adoptadas por la Comisión investigadora constituye desacato y una violación de los privilegios parlamentarios”.

Cabe señalar que en esa oportunidad la Comisión del Senado procedió a efectuar *allanamientos y detenciones*, incluyendo el allanamiento de dos buques. Para ello, la Comisión se dirigió *directamente* a las autoridades de la policía marítima, sin recabar la ayuda al Poder Ejecutivo, que no impidió o no pudo impedir tales actos (confr., Andreozzi, *ob. cit.*, pág. 440).

Cuatro años más tarde, en 1940, la Comisión investigadora del Senado referente a la compra de tierras de “El Palomar” también ejerció la potestad de detener a los testigos hasta el cumplimiento de su declara-

ción ante la Comisión; acto que volvió a realizar el Senado al año siguiente con motivo de la investigación sobre el estado de salud del Presidente Dr. Roberto M. Ortiz, aplicando sanciones —que fueron calificadas de “disciplinarias”— a uno de los médicos que debía testimoniar ante la Comisión investigadora. En estos casos no hubo resistencia alguna del Poder Ejecutivo, que aceptó las potestades de las respectivas Comisiones sin oponer reparos constitucionales. Pero en ese mismo año (1941), con motivo de la actuación de la Comisión investigadora de “actividades antiargentinas”, que había sido designada por la Cámara de Diputados, el Ministerio del Interior informó verbalmente al cuerpo que el Ejecutivo había dispuesto “rehusarse a prestar el auxilio de la fuerza pública a la comisión para realizar allanamientos, si las disposiciones de la comisión no vienen acompañadas de orden judicial” (confr., Andreozzi, *ob. cit.*, pág. 480). No obstante que ya se habían practicado varios allanamientos —y a pesar de los precedentes favorables del caso “El Palomar”— la Cámara de Diputados aprobó un despacho de la Comisión de Negocios Constitucionales por el que si bien, por una parte declaraba que la Comisión había procedido dentro de sus facultades, por otra parte indicaba que esa Comisión investigadora debía agotar “*ante los demás poderes del Estado*, las actuaciones que hagan posible el cumplimiento del mandato recibido” (confr., Andreozzi, pág. 481). Con ello, la Cámara reconocía implícitamente la procedencia de la vía del acudimiento a los demás Poderes a los efectos de consumir las medidas coercitivas necesarias para el cumplimiento de las funciones de la Comisión investigadora.

El breve comentario de estos antecedentes sirve para reforzar nuestra convicción en el sentido de que es menester proceder a la reglamentación legal de las Comisiones Investigadoras, como única forma de poner fin al interminable debate sobre sus facultades y límites, que tan dispares precedentes ha producido hasta hoy. La preocupación por la sanción de una ley reglamentaria ha sido expuesta en varios momentos de la vida parlamentaria argentina, pero en todos los casos se frustró el intento con argumentos de variada índole, aunque casi siempre alrededor del temor a un posible “veto” del Poder Ejecutivo. Así naufragaron los proyectos de Manuel Augusto Montes de Oca (año 1911); de Lisandro de la Torre (año 1934), que llegó a convertirse en despacho de comisión y a obtener la aprobación del Senado (en ese mismo año); de Carlos Sánchez Viamonte (año 1941); de Adolfo Lanús (el mismo año); entre otros más. De todos ellos, manifestamos nuestra preferencia por el que presentara el diputado Carlos Sánchez Viamonte, en 1941, ya que responde cabalmente a la doctrina constitucional favorable al funcionamiento de las Comisiones investigadoras, pero enmarca sus atribuciones dentro de los límites que

la propia Constitución Nacional establece en materia de seguridad y libertad de las personas (artículos 18 y 19). La principal diferencia con el proyecto de Lisandro de la Torre consiste en que mientras éste atribuía a la misma Cámara o a la Comisión (en su caso) el poder de condenar a los peritos o testigos recalcitrantes, el proyecto de Sánchez Viámonte reservaba esa faz represiva y condenatoria a la competencia de los jueces y de conformidad con las disposiciones del Código Penal. En lo demás, ambos proyectos consagraban las potestades de las Comisiones para requerir documentación, exigir expedientes de toda índole, hacer comparecer testigos, efectuar allanamientos y detener a los remisos hasta el cumplimiento de su obligación legal; como así también para valerse de la fuerza pública a esos mismos efectos; todo ello tanto en relación con funcionarios públicos u organismos del Estado, cuanto con los particulares.

Por último, cabe señalar que restamos importancia a la objeción fundada en un eventual “veto” ejecutivo a la sanción de una ley reglamentaria de las facultades investigadoras del Congreso y de sus Cámaras, por las mismas razones que expone Andreozzi en su erudita obra sobre este tema, a saber: 1º) que el Congreso —ante el veto ejecutivo— podría insistir en su sanción primitiva, imponiéndose a la oposición del Presidente mediante una mayoría de los dos tercios de votos (artículo 72, C.N.); y 2º) que aún en el caso de no obtener esa mayoría y que en consecuencia triunfara el veto del Ejecutivo, resultarían incólumes las atribuciones investigativas del Congreso. Y bien dice Andreozzi al respecto: “Si estas facultades constitucionales son anteriores y superiores a cualquier ley, no desaparecerían por el hecho del veto. La situación así planteada sería de absoluta intrascendencia, porque en la actualidad, sin ley, son reconocidas en la teoría y en la práctica, en todos los casos en que no han mediado razones circunstanciales, o mejor dicho razones de carácter político” (confr., *ob. cit.*, pág. 606). Nosotros podríamos agregar que la reglamentación legal de la facultad investigativa del Congreso es a éste como la reglamentación legal del amparo es a los jueces: la ley no puede desconocer ni ampliar una potestad que nace —aunque implícitamente— de la Constitución Nacional: con ley o sin ley, con veto o sin veto, la potestad existe y se aplica; por lo tanto, nada puede ignorarla y nadie puede abrogarla hacia el futuro. De todos modos, somos partidarios de que en una próxima reforma de la Constitución se incluya expresamente esta atribución, con la forma y los alcances que hemos citado *ut supra*. Mientras tanto, la potestad investigativa puede ser ejercida ampliamente, sin más límites que los que la Constitución establece en materia de competencias de los poderes y de derechos y seguridad de las

personas. Es por ello que propiciamos la reglamentación legal de esta facultad del Congreso y de las Cámaras, a los efectos de precisar sus alcances y hacer coincidir sus límites con las expresas prescripciones de la Constitución en los ámbitos señalados: los poderes y los derechos. La reglamentación legal no puede tener otro fin, ya que en caso contrario se desnaturalizaría la competencia reglamentaria asumida y se desvirtuarían las zonas de reserva que la Constitución establece para cada uno de los poderes del Estado, para las provincias y para los habitantes de la Nación.

VIII. *Síntesis de las discrepancias*

El ejercicio de la facultad investigativa del Congreso y de sus Cámaras supone la realización de actos pertenecientes a tres órdenes de competencias: 1) disponer u ordenar medidas de investigación (pruebas, hechos, etcétera); 2) la posibilidad de ejecutar y concretar esas medidas, aun en caso de resistencia (allanamientos, secuestros, arrestos de testigos); y 3) hacer sancionar disciplinariamente a quienes obstruyen la investigación, sean estos particulares o funcionarios estatales.

Las disidencias doctrinarias y jurisprudenciales abarcan las competencias segunda y tercera, de la clasificación que antecede. En efecto: mientras que para algunos, los arrestos, allanamientos y secuestros los puede decidir u ordenar la Cámara o la Comisión (por delegación de aquélla) como parte de su competencia, es decir, por sí misma; otros estiman que tales medidas deben ser pedidas al Poder Judicial en su caso, a fin de que los jueces autoricen tales restricciones a los derechos y a la seguridad de las personas. En cuanto a la tercera competencia, o sea, la correspondiente a la aplicación de sanciones o penas por "desacato" a los mandamientos de las Comisiones investigadoras, algunos consideran que la Cámara o la Comisión respectiva pueden ejercer esa potestad punitiva o represiva por sí y sin necesidad de una ley específica que contemple las conductas y las sanciones; mientras que otros estiman que para ello es menester aplicar una ley penal previa, por vía de los jueces competentes. También difieren las opiniones acerca de si tal competencia puede ser considerada como ejercicio de poderes disciplinarios y correctivos, o implica actos de naturaleza penal que caen en la órbita del artículo 18 de la Constitución Nacional. Nuestra opinión: que es indispensable la ley para definir estos importantes aspectos de las competencias constitucionales; estimando que lo correcto es sostener que corresponden a las propias Comisiones (cuando le delegan las Cámaras) las atribuciones que hemos enunciado como 1) y 2), quedando a la competencia judicial

la mencionada como 3); vale decir pues, que las Cámaras o las Comisiones (por delegación de aquéllas) pueden ordenar medidas de investigación y pueden ejecutarlas y consumarlas por sí, no requiriéndose el consentimiento de los otros poderes o de los particulares; pero que la aplicación de penalidades está reservada a los órganos judiciales cuando supone condenas por hechos tipificados en la ley penal. De ahí nuestra coincidencia con el proyecto presentado en 1941 por el diputado nacional Dr. Carlos Sánchez Viamonte, basado en el respeto a los artículos 18 y 19 de la Constitución Nacional.

En la actualidad, dada la dimensión adquirida por el aparato estatal contemporáneo, es más necesaria aún la amplia facilidad de la investigación parlamentaria, ya que se plantea cada vez más dramáticamente la conveniencia y la necesidad de poner controles efectivos a la marcha y crecimiento de la Administración. El crecimiento gigante de la *burocracia* en todos los órdenes, suscita tensiones y conflictos que llevan a un agudizamiento de las contradicciones entre *burocracia* y *democracia*, al punto de que los órganos representativos deben duplicar su celo en la vigilancia de aquellos otros órganos o reparticiones que pretenden escapar a todo control o actuar al margen de la ley. El Poder Ejecutivo ha crecido y se ha fortalecido; mientras que el Poder Legislativo ha disminuido su peso político y ha perdido el ejercicio eficaz y oportuno de muchas de sus competencias (por delegaciones, por falta de continuidad a causa de los gobiernos *de facto*, por mora en su desempeño, etcétera). En otros países, en cambio, la facultad investigativa ha sido institucionalizada con carácter permanente y orgánico, a través de un "comisionado parlamentario" u *Ombudsman*, con amplios poderes para actuar en todos los ámbitos de la Administración.

La facultad investigativa del Congreso ha sido tradicionalmente imbricada en el esquema clásico de la separación de los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Como tal, parece representar o significar una herramienta importante en la dinámica funcional del Estado constitucional, tal como fue concebido por el liberalismo político e implementado durante los siglos XVIII a XX. Pero, más aún, la misma funcionalidad de la potestad investigativa es admisible y necesaria en un enfoque más actualizado de la cuestión, tanto si se admite como si se rechaza la concepción tradicional de la separación de los poderes. En efecto, si nos ubicamos en el enfoque de los tres poderes-funciones, con que Loewenstein intenta sustituir el esquema clásico de los tres poderes-órganos, veremos que la potestad investigativa también se compadece con el juego armónico de los roles de "decisión", "ejecución" y "control". Basta un examen sumario de esas tres funciones, para comprender que el rol de "control" requiere indis-

pensablemente una atribución conexas de "investigación". No se puede controlar si no se cuenta con la información necesaria, para lo cual corresponde el quehacer investigativo previamente. Por lo tanto, las nociones de "responsabilidad", "control" e "investigación", están estrechamente entrelazadas, al punto de que se suponen recíprocamente, en una relación de medio a fin, en la que la investigación es instrumento conducente al control, como medio para asegurar el fin de la responsabilidad republicana. Ninguna Constitución política que sea propiamente republicana puede eliminar *per se* la posibilidad de la investigación congresional o parlamentaria; porque en caso de impedir *in limine* esa potestad, estaría consagrando una vía fácil para el entronizamiento del abuso del poder o de la irresponsabilidad de la Administración. Si la diferencia contemporánea entre las autocracias o monocracias y los regímenes pluralistas o democráticos consiste básicamente en la idea del control (además del régimen de partidos políticos, de distribución de funciones, de limitación, etcétera), pues entonces cabe afirmar que todos los medios *razonablemente* conducentes a la efectivización del control deben ser admitidos como ingredientes lógicos de la nota característica de la responsabilidad de los poderes públicos. Entre esos medios se encuentra —obviamente— la potestad investigativa del órgano legislativo; y esto es más significativo aún, si tenemos en cuenta que en la crisis constitucional de nuestros días, la función más rescatable del Congreso Parlamento (según los regímenes) es la del control: de los poderes Legislativos reconocidos, el que más se ha deteriorado es el poder de establecer: pero el que más difícilmente pueda desaparecer es el *poder de impedir o controlar*, que corresponde con la noción del Legislativo entendido como gran foro expresivo del cosmos político de un Estado determinado. Sería realmente grave que el Parlamento abdicara esa función, ya que de ocurrir ese extremo no quedaría otra forma de control político más que la renovación electoral periódica, a cargo del electorado.

Si nos ubicamos en una perspectiva opuesta, es decir, en el ángulo visual correspondiente al rechazo o negación de la doctrina liberal de la separación de los poderes, observaremos que la cuestión tampoco varía fundamentalmente. En efecto, en las Constituciones de países que consagran a nivel institucional los fundamentos de marxismo-leninismo —por ejemplo—, el esquema de poder reposa en la concentración de facultades en un órgano de base o asamblea (Parlamento, o Soviet, etcétera), en virtud del cual el régimen recibe el nombre de *sistema de asamblea o convención* (por oposición o a diferencia del régimen parlamentario y del régimen presidencialista). Y, precisamente, en tales regímenes es coherente sostener que todo el poder proviene y deviene de tal base; por lo que los demás

órganos del Estado son considerados como simples delegaciones de aquél, de quien dependen enteramente (un ejemplo de esto es la "revocación" de los mandatos, al menos en teoría). Pues bien: en tales sistemas también se admite —aunque sea en teoría— la facultad investigativa del órgano de base, como medio o instrumento que debería asegurar la supremacía de éste sobre todos los demás y el consiguiente control a esa primacía. Así, por ejemplo, la Constitución de la U.R.S.S. contiene la siguiente previsión: "El Soviet Supremo nombra, cuando lo juzga necesario, *Comisiones de investigación y fiscalización* para toda clase de asuntos. Todas las instituciones y todos los funcionarios públicos están obligados a atender las demandas de estas Comisiones y a facilitarles los datos y documentos necesarios" (artículo 51). Principios análogos inspiran a las Constituciones de la mayor parte de las denominadas democracias populares que siguen el modelo de Estado socialista de Derecho.

Por último, en el régimen constitucional brasileño también se admiten las competencias amplias de las Comisiones parlamentarias de investigación (*comissões parlamentares de inquérito*), cuyas Constituciones han contemplado expresamente: así lo hace la actual, de 1967, con las reformas de 1969; existiendo además la regulación de la Ley N° 1579 del año 1952. La doctrina de ese país acepta ciertos límites al referido poder investigativo, como, por ejemplo, que ninguna persona está obligada a auto-incriminarse (a declarar contra sí mismo) en materia de testimonios; y que las informaciones obtenidas de fuente privada están amparadas por el secreto de la Comisión, aún en el caso de servicios prestados por instituciones financieras (confr., Pinto Ferreira, *Curso de Direito Constitucional*, Ed. Saraiva, volumen 1º, págs. 237 y 247). Esto último también ha sido impuesto por la ley francesa de 1953, que castiga las violaciones del secreto que se produzcan antes del relatorio final de la Comisión investigadora. Y en igual tendencia se destaca también la ley holandesa de 1948, que perfecciona el sistema regulado por el Parlamento desde 1850 (confr., *idem*, pág. 242). En síntesis, puede decirse que la tendencia predominante en los países adscritos al constitucionalismo liberal *lato sensu*, es de propiciar una amplia potestad investigativa, pero en armonía con los derechos y garantías individuales.

ix. *Las investigaciones dispuestas por el Congreso argentino en 1975*

Durante el período legislativo de 1975, la Cámara de Diputados tuvo oportunidad de reivindicar el poder investigador como una facultad esencial del cuerpo legislativo, a cuyo ejercicio efectivo no empecen la ausencia de una cláusula expresa de la Constitución Nacional ni el intento

del Poder Ejecutivo que por ser co-legislador apuntó al veto de la investigación parlamentaria. Se trataba de una investigación sobre el manejo de los fondos del Ministerio de Bienestar Social y de la llamada "Cruzada de Solidaridad Justicialista": la investigación sobre el Ministerio debía recaer "desde la fecha de su creación" (artículo 1º) y la dispuesta sobre el segundo organismo era comprensiva de todo su funcionamiento y estructura (artículo 2, Resolución votada por unanimidad de los diputados en la sesión del 23 de Octubre de 1975, confr., Diario de Sesiones, pág. 4909). La citada medida de la Cámara de Diputados originó su rechazo por el Poder Ejecutivo Nacional, que en extensa argumentación expuso un punto de vista negativo con respecto al alcance de la facultad investigativa del Congreso. La oposición presidencial a la investigación invocó numerosos antecedentes — que ya hemos examinado en este estudio— aunque omitió decir que en cada uno de esos casos había triunfado finalmente el poder del Congreso y las investigaciones se llevaron a cabo. O sea, que los datos fundamentales de los antecedentes a tener en cuenta no debían enfocarse en la faz del rechazo presidencial —muy frecuente— sino en el aspecto positivo y terminante de la imposición de la facultad congresional de investigación sobre las resistencias o vetos opuestos por el Ejecutivo. En el citado documento presidencial (emitido el 17 de Noviembre de 1975) se apeló a la doctrina según la cual el "*inquisitorial power of Congress*" sobre la Administración debería aplicarse exclusivamente con fines de legislación, sin perjuicio de admitir ciertas investigaciones "en la medida en que fuesen oportunas y legítimas" una vez que estuvieran concluidos los procesos judiciales en trámite y las actuaciones de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. En síntesis, el mensaje del Ejecutivo declaraba inadmisibles una investigación paralela a la del juez anterior al hecho del proceso por el menoscabo que ello pudiera significar a la confianza que el pueblo debe tener en la eficiencia e imparcialidad del Poder Judicial (confr., "La Nación", 1º de Noviembre, 1975).

El extenso debate suscitado en la Cámara de Diputados a raíz del citado mensaje presidencial exhibió la invocación de los aportes doctrinarios propiciatorios de la facultad investigativa como así también la interpretación favorable de los antecedentes parlamentarios; hasta que en la sesión del 19 de Diciembre de ese año se aprobó por 187 votos contra uno la siguiente declaración:

"Que es facultad suya (de la Cámara de Diputados), inherente a su carácter representativo, y necesaria para el desempeño de sus funciones la designación de comisiones investigadoras de su seno para fines de

iniciativa parlamentaria, de reforma de legislación o de responsabilidad de los funcionarios públicos, conforme a las disposiciones pertinentes de la Constitución Nacional” (confr., *Diario de Sesiones*, pág. 5822).

La parte final del dictamen (“...conforme a las disposiciones pertinentes de la Constitución Nacional”) fue introducida con el objeto de salvar la posición de algunos diputados reticentes en cuanto al alcance de las investigaciones emprendidas por aquella Comisión; pero, no obstante ello, el sentido de la declaración aprobada por la Cámara es terminante en favor de la ratificación de una potestad inherente a la función que incumbe a las Cámaras legislativas. En el transcurso del debate, el diputado Galván citó la opinión del autor de este estudio, en el sentido de que la crisis del parlamentarismo no debe desembocar en el agotamiento de la alta función de control que compete a las Cámaras del Congreso, toda vez que éste tiende a abdicar su poder de legislar —lo que es grave— pero resultaría fatal para el sistema representativo que por esa misma vía se enervaran los mecanismos de la responsabilidad política a través del control (*Diario de Sesiones*, pág. 5767, sesión del 18/19 de Diciembre de 1975).

En rigor, el dictamen aprobado por la Cámara en esa oportunidad no puede ser interpretado en sentido restrictivo: su enunciado no va más allá (pero tampoco está más acá) de la llamada “teoría del corolario”, que aplica a las facultades investigativas con respecto a la Constitución el mismo criterio de una proposición que se deduce de lo demostrado con anterioridad. El “corolario” en materia de investigación congresional consiste en afirmar que las comisiones de investigación ejercen una función *auxiliar* del Congreso, no poseyendo ningún poder especial que no esté comprendido en los poderes y atribuciones comunes del Parlamento (conf. Alcino Pinto Falcão, *Novas Instituições do Direito Político Brasileiro*, Ed. Borsoi, Río de Janeiro, 1961, pág. 173). El mismo autor aquí citado, sostiene que el funcionamiento de tales Comisiones es totalmente independiente de las investigaciones paralelas que puedan llevarse a cabo —sobre el mismo asunto— a través de un proceso judicial, toda vez que esa independencia o paralelismo tampoco puede perjudicar —en su caso— al Poder Judicial: así, la Ley Fundamental de Bonn establece terminantemente que “Las conclusiones de las Comisiones de investigación quedan sustraídas a la discusión judicial. Los Tribunales son libres en la apreciación y en el enjuiciamiento de los hechos a los que se refiere la investigación” (artículo 44, inciso 4º). Por último, el citado paralelismo puede también darse con la coexistencia de dos Comisiones investigadoras desig-

nadas por ambas Cámaras del Congreso o Parlamento a los efectos de indagar la misma cuestión; así ocurrió en Francia en 1915, según oportuna cita de Pinto Falcão (*ob. cit.*, pág. 171).

x. *La práctica y la jurisprudencia de los EE.UU.*

En la república norteamericana existe una prolongada tradición de ejercicio de la facultad investigativa del Congreso. La misma es considerada como un "poder heredado" de las tradiciones y prácticas del Parlamento inglés, que ya habían incorporado las legislaturas coloniales de los Estados antes de la Independencia y de la Constitución de Filadelfia. Las vicisitudes de la práctica investigativa son ricas en cuestionamientos y en reconocimientos; pero más allá de cualquier extremo, el hecho cierto es que el Congreso Federal ha utilizado esa potestad con bastante frecuencia, sin más límites que el respeto de los derechos asegurados por las primeras Enmiendas, que constituyen el "bill of rights" de la Constitución norteamericana. Asimismo, es unánime el concepto de que en ese país la investigación se detiene cuando existe la certidumbre de que su finalidad u objeto es la revelación o exposición por la exposición misma, es decir, cuando se la quiere convertir o desvirtuar en un fin en sí misma (conf. Corwin y Peltason, *La Constitución*, Ed. Omeba, 1968, págs. 75 y 77). No es fácil resumir en pocos párrafos el cúmulo de doctrina elaborada a través de tantos años de práctica congresional y de interpretación jurisprudencial, pero trataremos de resumir los lineamientos fundamentales de su orientación, a los efectos de poder extraer algunas conclusiones acerca de los alcances de esta potestad y de sus límites.

En la acertada síntesis de Bidegain, cabe recordar que las investigaciones admitidas al Congreso norteamericano deben vincularse: "1) Al ejercicio de las funciones legislativas, cuando tenga por objeto procurar conocimientos que se estiman necesarios para ese fin; 2) Al ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las Cámaras (juicio político, juicio de las elecciones, escrutinios y calificaciones de los miembros; facultades disciplinarias sobre estos; defensa de los privilegios parlamentarios); 3) Al ejercicio de las funciones del Senado como *Consejo de Gobierno*, en la designación de funcionarios públicos y en la aprobación de tratados internacionales; 4) Al ejercicio de las funciones del Congreso como órgano fiscalizador de la administración pública" (confr. *El Congreso de Estados Unidos de América*, Depalma, 1950, pág. 161). En la evolución de la potestad investigativa la práctica norteamericana fue más avanzada en las investigaciones sobre la Administración y más reticente en la admisión

de las investigaciones que recaían sobre los particulares. La jurisprudencia inicial excluyó las procedencias de investigaciones sobre asuntos privados "...a menos que aparezca que tal investigación se refiere a materias que entran en la competencia del Congreso, tales como el juicio de las elecciones de sus miembros o el juicio político de los funcionarios" (confr. Bidegain, pág. 163). Con el transcurso del tiempo, frente a las impugnaciones formuladas por particulares afectados, la Corte Suprema —a partir del *caso Mc Grain vs. Daugherty*, 273 vs. 135, resuelto en 1927— ha adoptado un criterio amplio y tolerante en la apreciación de la finalidad legislativa de una investigación, llegando a crear en ese sentido una verdadera doctrina de "presunción del propósito legislativo", que cubre no sólo las investigaciones vinculadas con el ejercicio eventual de la función legislativa, sino que también ampara a las investigaciones conectadas con la averiguación de los resultados o efectos de la aplicación de las leyes dictadas por el Congreso (*caso Sinclair vs. United States*, 279 US 263). A juicio de Bidegain, pueden formularse las siguientes reglas de interpretación, que resultan de los fallos judiciales:

- "1) Las facultades de investigación pueden ejercitarse no sólo cuando las Cámaras actúan en su capacidad jurisdiccional, sino también en auxilio de su función legislativa.
- "2) El 'propósito legislativo' de una investigación debe juzgarse con criterio amplio.
- "3) Cuando los derechos y libertades de un ciudadano se hallan en juego, las Cámaras no son jueces finales de sus derechos y privilegios y la legalidad de su acción puede ser cuestionada ante los tribunales.
- "4) Los testigos pueden negarse a contestar preguntas que no estimen pertinentes a la materia investigada o que impliquen una acusación contra sí mismos y pueden someter a la decisión de los tribunales la cuestión acerca de la pertinencia de la pregunta; pero el error de derecho no constituye eximente para la aplicación de la penalidad por desacato" (confr. *ob. cit.*, pág. 167).

Sobre este último aspecto es menester precisar que toda la situación de los *particulares* citados a declarar con motivo de una investigación depende de la "pertinencia" o no de las preguntas que le formule la Comisión. La contumacia o desacato se producirá cuando medie negativa a responder preguntas "pertinentes" (confr., Corwin y Peltason, pág. 77); pero serán los tribunales de justicia los que en última instancia decidirán el punto, toda vez que la decisión de las Cámaras acerca de la existencia

de desacato no está exenta de la revisión judicial (confr. Bidegain, pág. 156); y, más aún, son las propias Cámaras las que prefieren la práctica de poner los testigos recalcitrantes a disposición del fiscal federal para que sea éste el que promueva la acusación legal ante los jueces (confr. Corwin, pág. 76). Pero en definitiva, la regla de derecho que resulta de la jurisprudencia de la Corte Suprema (*caso Sinclair vs. United States*) es la siguiente:

“Un testigo puede negarse a comparecer ante una Comisión que estime no cumple una función que constitucionalmente le corresponda o puede negarse a contestar una pregunta que juzgue no es pertinente a la materia objeto de la investigación o susceptible de violar su derecho de no ser obligado a declarar contra sí mismo, pero debe quedar entendido que el *error de derecho* en que incurra un individuo en la apreciación de la situación planteada, no constituye una excusa que lo exima de la penalidad por desacato, si los tribunales hallan que su negativa a declarar era injustificada” (Bidegain, pág. 156).

En este aspecto del “desacato” hay una diferencia entre el régimen norteamericano y el argentino, que no escapó a la percepción de Bidegain. En efecto: cuando explicamos esta cuestión en el derecho argentino, recordamos las conclusiones doctrinarias que González Calderón extraía de nuestros precedentes, en el sentido de que cuando el desacato está previsto en la ley la aplicación de la pena incumbe a los jueces exclusivamente, mientras que cuando el desacato no está previsto y penado por la ley son las Cámaras que tienen el poder inherente de corregir a los culpables (*ob. cit.*, págs. 361 y 362). Así resulta que en el régimen argentino, cuando los casos están penados por la ley, las Cámaras no tienen jurisdicción punitiva; mientras que en los EE.UU. las Cámaras se consideran con derecho a apartarse del procedimiento establecido en la ley para el castigo del desacato, aunque la mayoría de las veces opten por someter al culpable a la jurisdicción de los jueces (Bidegain, págs. 153 y 154; Corwin, págs. 75 a 77). Frente a una detención dispuesta por las Cámaras del Congreso de EE.UU., la función del *hábeas corpus* es la de promover una decisión del tribunal sobre si la Cámara tiene jurisdicción para determinar la culpabilidad del ciudadano y no la de entrar a juzgar la existencia o no de esta culpabilidad (249 US 125). Y también en cuanto a la potestad del Congreso para obligar a comparecer a los particulares que deban prestar declaraciones vinculadas con la investigación, la Corte norteamericana ha establecido la correcta separación entre las investigaciones congresionales y las investigaciones judiciales, preservando independientemente la órbita de cada una: el Congreso carece de

autoridad para compeler a prestar declaraciones con el propósito de favorecer la prosecución de juicios pendientes; pero la autoridad para requerir declaraciones pertinentes para facilitar el poder constitucional del Congreso no puede ser cercenada porque la información buscada pueda asimismo ser utilizada en tales juicios (279 US 295, citado por Linares Quintana, *Tratado*, t. 8, pág. 408).

A manera de síntesis, enunciaremos algunas conclusiones que arroja el sistema norteamericano de investigaciones congresionales, a la luz de los más recientes comentarios doctrinarios:

—A partir del caso *Anderson vs. Dunn* (resuelto en 1821) se reconoce el poder de revisión de los tribunales en las causas legislativas por desacato, como aplicación de un principio básico del derecho constitucional de ese país, que niega la existencia de poderes gubernamentales no revisables (confr. Bernard Schwartz, *Los poderes del Gobierno*, México, 1966, t. 1, pág. 166).

—El alcance del poder de investigar es tan profundo y vasto como el poder potencial de sancionar leyes y asignar fondos conforme a la Constitución. Abarca tanto la “bolsa” como la “espada”, y cabe ejercerlo en cualquier dominio en que el poder del mismo Congreso pueda ejercitarse. Un fin legislativo legítimo tiene que presumirse siempre que la materia sea susceptible de legislación y pueda ser positivamente ayudada por la información que se calcula que pueda proporcionar la investigación. La “posibilidad” y no la “realidad” de legislación es la medida del poder de investigación (confr. Schwartz, *ob. cit.*, pág. 168).

—Cuando se practica una investigación del Congreso en el funcionamiento de una dependencia del gobierno (Poder Ejecutivo), el alcance de la investigación no se puede restringir. Cualquier aspecto de ese funcionamiento es un objeto legítimo de averiguación (*idem*, pág. 169).

—Lo que está fuera del poder del Congreso es examinar los asuntos meramente privados; pero cuando un particular entra en tratos con el Gobierno o sus funcionarios, sus asuntos no pueden quedar inmunes a la investigación. El negocio de un particular queda también dentro del poder de investigación del Congreso cuando está sometido a reglamentación federal. El resultado es similar cuando el Congreso ejerce su poder de investigación a fin de determinar si determinado campo de la actividad económica debe ser reglamentado por el gobierno (*idem*, págs. 173 y 174).

—Como sucede con todo poder constitucional, el del Comité o Comisión investigadora del Congreso no puede abarcar más que el de su fuente. Una Comisión así es una criatura de la resolución que la establece y sólo puede actuar de acuerdo con las disposiciones de ese instrumento. El

alcance de la investigación que una Comisión o Comité del Congreso está autorizado a llevar a cabo debe definirse con claridad exenta de toda ambigüedad: la resolución habilitadora correspondiente debe definir la jurisdicción y el propósito del Comité con suficiente exactitud. El verdadero alcance de la investigación que el Comité está autorizado a hacer debe probarse que es explícito, diáfano (confr. *idem*, págs. 177 y 178).

—Cuando el poder de indagación del Congreso queda frente a una prohibición orgánica específica, es aquél el que debe ceder. Así, las investigaciones del Congreso están sujetas al precepto de que el Congreso no ha de sancionar ninguna ley que viole la libertad de palabra, de prensa o de reunión (Enmienda 1 de la Constitución); pero esto no impide que el Congreso investigue los derechos de la Primera Enmienda cuyo ejercicio, en las especiales circunstancias del caso, puede restringirse por la legislación conforme al criterio del “*peligro presente y manifiesto*”. Siempre que la palabra, la asociación y otros derechos de la Primera Enmienda están involucrados, el poder de investigación no debe tener un alcance mayor que el de legislación: el poder de investigación no debe extenderse más allá del poder de hacer lo que es esencial que se haga en la protección contra un peligro público (*idem*, págs. 179 a 183).

—La costumbre de las Comisiones del Congreso de EE. UU. no exige que en las audiencias legislativas para el interrogatorio de los testigos se apliquen los requisitos procesales que rigen las actuaciones de tipo judicial, como por ejemplo, el privilegio de ser acompañado por un defensor o el de ser oídos sólo en procedimientos públicos. Sin embargo, salvo supuestos excepcionales, parece recomendable el respeto del derecho a una audiencia pública (*idem*, pág. 186).

—En cuanto a la eventual pretensión del Presidente de la Nación para rehusar el consentimiento a una demanda de documentos formulada por el Congreso, no hay ninguna sentencia de la Corte Suprema en la cual haya estado claramente en debate la legalidad de una negativa del Ejecutivo a proporcionar información al Congreso; pero existen pronunciamientos judiciales locales (Massachussets) que corroboran la autoridad legislativa de coaccionar al ejecutivo para que se obedezca un pedido así. En opinión de Schwartz, “la condición legal exacta del privilegio del ejecutivo frente al Congreso seguirá siendo según todas las apariencias una oscura laguna de nuestro derecho constitucional, la cual se debe llenar, en casos determinados, más por medio de consideraciones políticas que jurídicas” (confr. *ob. cit.*, págs. 191 y 192).

—El poder de investigación del Congreso no desaparece por el hecho de que un caso sobre el mismo asunto esté pendiente en los tribunales del poder judicial (*caso Sinclair*, ya citado, en 279 US 263).

De los puntos tratados, el antepenúltimo mantiene permanente actualidad, tal como se ha visto recientemente a través de las alternativas del caso *Watergate*, que culminó con la renuncia del Presidente Nixon. La preocupación de los constitucionalistas norteamericanos por la falta de una definición judicial en torno al conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso a raíz de una investigación de éste sobre el mismo Presidente, se ha visto satisfecha después del claro resultado de fuerzas que se jugaron en este penoso conflicto. Hasta la aparición del caso *Watergate*, el estado de la cuestión doctrinaria debatida era el siguiente, según el criterio de C. Herman Pritchett (*La Constitución Americana*, Ed. TEA, Buenos Aires, 1965, pág. 274):

“Esta insistencia de que el Congreso no puede investigar la acción ejecutiva, salvo mediante el procedimiento del juicio político, constituye una posición extrema que la práctica ulterior no ha confirmado. Pero el hecho del Presidente de impedir el acceso legislativo a archivos o documentos ejecutivos ha sido constantemente ejercido, y aunque fue objeto de protestas por parte del Congreso, nunca fue desafiado con éxito”.

Desde la presidencia de Washington hasta la actualidad, los presidentes han resistido las investigaciones que pudieran recaer sobre ellos mismos. El principio rector ha sido: el Congreso puede investigar la aplicación de las leyes por el departamento ejecutivo (Poder Ejecutivo): pero no puede investigar al Presidente en sí, *a no ser promoviéndole juicio político* (confr. William O. Douglas, *Anatomía de la libertad*, México 1964, pág. 94). La condición o requisito de que la investigación se engrane con la promoción del juicio político ha servido, pues, para enervar los impulsos investigativos dirigidos a la cabeza misma de la Administración, pero no cuando la indagación ha estado dirigida a otras reparticiones o ramas pertenecientes a la órbita ejecutiva. Esta aclaración es importante a fin de evitar una distorsión del mecanismo constitucional en juego, que equivaldría —en caso de producirse— a la anulación lisa y llana del poder de investigación de las Cámaras legislativas. Únicamente la investigación sobre el Presidente mismo requiere y supone la activación del procedimiento de juicio político o *impeachment*. Dentro de estos principios es que la práctica norteamericana ha aceptado la negativa de los presidentes a comparecer como testigos ante las comisiones congresionales, no sólo *durante* el período de su gobierno sino también *después* de haberlo finalizado. Y, al respecto, cabe recordar la famosa respuesta que el ex-presidente Truman dirigió a raíz de una citación de la Cámara de Representantes, en 1953:

“Ha de ser manifiesto a ustedes que, si la doctrina de la separación de poderes y la independencia de la Presidencia ha de tener alguna clase de validez, debe ser igualmente aplicable al Presidente después de que ya ha expirado el término de su cargo, cuando se le busca para examinarle respecto a cualesquiera actos ocurridos mientras era Presidente.

“La doctrina se transformaría y el Presidente, contrariamente a nuestra teoría fundamental de gobierno constitucional, se convertiría en un simple brazo de la rama legislativa del Gobierno si, durante el plazo de su mandato, tuviese la impresión que todos y cada uno de sus actos podrían estar sujetos a investigación oficial y a una posible desfiguración con fines políticos.

“Sin embargo, si la intención de ustedes es investigar acerca de cualesquiera actos míos, en mi condición de persona particular, tanto antes como después de mi presidencia, y que no guarden relación con acto mío alguno como Presidente, compareceré gustosamente” (confr. *idem, ob cit.*, págs. 93 y 94).

xI. La doctrina del Caso Watergate

En 1974 la Suprema Corte de los Estados Unidos tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el alcance de las facultades investigativas y su relación con la prerrogativa del Presidente. De los varios fallos relacionados con ese resonante episodio de la vida política norteamericana, resulta que no sólo quedó reafirmado el poder congresional sino también resultó reforzado el poder judicial en cuanto a las pruebas conducentes a la inculpación de los funcionarios ejecutivos. La Suprema Corte rechazó pues las pretensiones del entonces presidente Richard Nixon, que se negaba a proporcionar al fiscal León Jaworski las cintas y otros registros relacionados con las famosas conversaciones de la Casa Blanca, cuya entrega había ordenado el juez John Sirica. Sin entrar a referirse a la indagación simultánea por la vía del juicio político, la Suprema Corte rechazó el argumento de Nixon en el sentido de que como cabeza de la rama ejecutiva del Gobierno (co-igual a los otros poderes) él estaba autorizado por la Constitución a determinar finalmente la amplitud de sus propias prerrogativas. Por el contrario, el Tribunal estimó la supremacía del poder judicial en todo lo referente a la interpretación de la ley: “...es el área y tarea del departamento judicial decir lo que la ley es”. Por lo visto, en este caso la Suprema Corte no concedió precedencia a las prerrogativas del Ejecutivo con respecto a las necesidades de los tribunales para juzgar los casos criminales (acá estaban incriminados seis

de los ayudantes del Presidente), sobre la base de que los reclamos del Presidente en ese sentido eran demasiado “amplios” e “indiferenciados”: a criterio de la Corte, cuando la base para establecer prerrogativas —en el caso, que los materiales reservados para uso en juicio criminal se fundan solamente en el interés general de su confidencialidad— no puede prevalecer sobre demandas fundamentales de obligaciones legales en la administración de justicia penal. Sin embargo, la Corte deja entrever que si Nixon hubiera fundamentado la no entrega de las cintas en razones de “seguridad nacional”, la decisión hubiera sido otra. Lo que interesa resaltar de este fallo (*United States v. Nixon*, 418 US 683) es la afirmación de plena justiciabilidad de la cuestión en análisis; y, a propósito, la Corte expresa: “El decidir si una cuestión ha sido encomendada en alguna medida por la Constitución a otra rama del gobierno, o si la actividad de dicha rama excede la autoridad conferida, cualquiera sea ésta, es en sí misma un delicado ejercicio de interpretación constitucional y es de responsabilidad de esta Corte como intérprete final de la Constitución”. Aquí está el meollo de la cuestión, en cuanto al equilibrio de los poderes en el régimen constitucional norteamericano: que la Suprema Corte asume el rol de árbitro en los conflictos entre los otros dos poderes, cuando de tales conflictos pueda resultar el planteo de un caso judicial con motivo de la lesión de derechos. Esta afirmación de plena justiciabilidad permite a la Corte decidir aspectos tan importantes de la potestad investigativa del Congreso como de la misma potestad en manos de los jueces en el curso de los procesos penales. Y, en el caso Nixon, que mereció varios pronunciamientos judiciales, la Corte inclinó la balanza en favor de esos poderes investigativos con un alcance amplio, limitando la prerrogativa presidencial al secreto de los asuntos vinculados con la seguridad y la defensa, siempre que se invocaran tales intereses del Estado (para un estudio de la cuestión, véase: Pierre Vialle, *Le privilège de l'exécutif et l'arrêt de la Cour Suprême des États-Unis relatif a l'affaire du Watergate*, publicado en la “Revue Internationale de Droit Comparé”, octubre-diciembre, 1975, núm. 4, págs. 833 a 872). Con posterioridad al caso Watergate, a fines de 1975, el Comité de inteligencia de la Cámara de Representantes aprobó una resolución acusando al Secretario de Estado Henry Kissinger, de desacato al Congreso, por negarse a entregar documentos sobre operaciones clandestinas de inteligencia.

xii. *La legislación norteamericana*

Otro aspecto del régimen norteamericano sobre investigaciones congresionales es el de su legislación por el propio Congreso. En efecto, a causa

de sucesivas circunstancias, éste se ha visto en la necesidad de reglamentar ciertos aspectos de la potestad investigativa, sobre todo en lo referente a las relaciones con los particulares afectados por la investigación (testigos, etcétera). En los primeros tiempos de la práctica investigativa se fundamentaron las medidas coercitivas que aplicaban las Cámaras a los testigos recalcitrantes en el poder implícito de aquéllas para sancionar los actos ofensivos a su autoridad (desacato o contumacia); pero esta construcción doctrinaria limitaba el susodicho poder de castigo al tiempo de las sesiones durante las cuales se había producido el comportamiento lesivo. Tal limitación llevó al convencimiento de que un arresto o detención que no se pudiera prolongar más allá del período de sesiones era un castigo insuficientemente drástico para los testigos remisos (confr. Pritchett, *ob. cit.*, pág. 259); y fue por ello que en 1857 se dictó una ley especial tendiente a vigorizar el castigo con el doble fin de obligar a los recalcitrantes a que modifiquen su conducta obstruccionista y a penar más severamente su rebeldía por la vía de un procedimiento judicial. La citada ley de 1857 ha sufrido diversas modificaciones posteriores; siendo sus cláusulas más importantes las siguientes:

“191. El presidente del Senado, el de la Cámara de Representantes, el de una comisión intercameral, o el presidente de la Cámara constituida en comisión, o de una comisión de cualquiera de las ramas del Congreso, tiene facultad para recibir juramento a los testigos en todo asunto que se halle a estudio de las mismas.

Cualquier miembro de las Cámaras del Congreso, puede recibir juramento de los testigos en todo asunto pendiente de consideración de la rama de la cual es miembro, o de una comisión de la misma”.

“192. La persona que habiendo sido citada como testigo por la autoridad de una de las Cámaras del Congreso, para prestar declaración o exhibir documentos en lo relativo a un asunto que se hallare bajo investigación de una de las Cámaras, o de una comisión intercameral, o de cualquier comisión de las mismas, no compareciere intencionalmente o habiendo comparecido se rehusare a contestar cualquier pregunta relacionada con el asunto investigado, se considerará culpable de un *delito* penado con *multa* no mayor de 1,000 ni menor de 100 dólares, y *prisión* en la cárcel común por un término no menor de un mes ni mayor de doce.”

“193. Ningún testigo tendrá el privilegio de rehusarse a declarar acerca de un hecho o de no presentar documentos, acerca de los cuales fuere interrogado por cualquiera de las Cámaras, por una comisión intercameral, o por cualquier comisión de las mismas, basándose en

que su testimonio o exhibición de documentos puede perjudicarlo o crearle una situación infamante.”

“194. Cuando un testigo citado en la forma establecida en la sección 192 se negare a prestar declaración o a presentar los libros, papeles, registros o documentos que se le exijan, o se negare a contestar a alguna pregunta y tal hecho fuere puesto en conocimiento de la Cámara respectiva, estuviese o no el Congreso en sesión, el presidente de la misma pasará los antecedentes al fiscal de distrito, quien tendrá la obligación de iniciar las acciones del caso” (confr. Andreozzi, *ob. cit.*, págs. 555 a 557; Mayer, *ob. cit.*, págs. 139 y 140).

Una innovación legislativa introducida en 1954 colocó a los testigos en situación de inmunidad frente al levantamiento de la garantía contra la autoincriminación que consagra la *Enmienda Quinta* de la Constitución. Esta Enmienda establece que nadie está obligado a declarar contra sí mismo (el artículo 18 de la Constitución Argentina tiene una disposición semejante); y desde hace mucho tiempo que se considera aplicable también en las actuaciones de las comisiones investigadoras creadas por las Cámaras del Congreso. Si bien es cierto que para la Corte norteamericana ese privilegio de las personas es susceptible de renuncia, en rigor siempre fue invocado por aquellos testigos que citados por las Comisiones del Congreso se negaron a contestar preguntas por temor a resultar sometidos a proceso criminal como consecuencia de la revelación de hechos concernientes a su propia conducta. Diversos motivos llevaban a muchos testigos a tomar esa actitud, especialmente durante el período de actuación de la famosa comisión investigadora de actividades antinorteamericanas que presidía el senador Mc Carthy (período político conocido como “maccarthysmo”), en que el clima de temores y amenazas se traducía para muchas personas citadas por esa Comisión en la pérdida de sus empleos, tanto si declaraban como si dejaban de hacerlo amparándose en la protección de la *Quinta Enmienda*. Fue así que en 1954 el Congreso sancionó una “Ley de Inmunidad” (*Immunity Act*) en virtud de la cual los testigos citados por los jueces, jurados o comisiones investigadoras del Congreso podían ser obligados a declarar en los casos atinentes a la seguridad nacional (con lo que se anulaba el privilegio contra la autoincriminación que consagra la *Enmienda Quinta*), siempre que se les concediera inmunidad contra la acusación por cualquier delito que así se pudiera revelar (confr. Linares Quintana, *Tratado*, t. 8, pág. 453). Esta ley reconocía antecedentes en disposiciones del siglo pasado, que a su turno habían sido declaradas constitucionales por estimarse que el procedimiento así creado de inmunidad no estaba en contradicción con

el privilegio de la Enmienda Quinta, toda vez que al eliminarse el riesgo de una pena por posibles actos delictuosos que se revelaran en la declaración testimonial cesaba el motivo de la garantía y, por lo tanto, debía cesar la garantía misma (confr. Pritchett, *ob. cit.*, págs. 271 y 272). No obstante ello, la citada ley de 1954 ha motivado críticas basadas en la desprotección de las personas afectadas, ya que si bien quedan exentas del peligro de una sanción penal, al perder el derecho al silencio quedan expuestas al deshonor y a las demás sanciones sociales que pueden causar el deterioro de su buen nombre.

Por último, en el derecho constitucional norteamericano se ha reclamado sin éxito hasta hoy la sanción de normas que regulen los procedimientos que se llevan a cabo ante las Comisiones investigadoras creadas por las Cámaras del Congreso. No existen leyes ni resoluciones al respecto, por lo que las actuaciones se manejan de acuerdo con las prácticas establecidas por cada Comisión. Si bien es cierto que desde 1946, como consecuencia de la "Ley de Reorganización Legislativa" de ese año, la casi totalidad de las investigaciones se realizan por intermedio de las comisiones permanentes de ambas Cámaras (confr. Pritchett, pág. 255), subsiste la necesidad de fijar normas comunes en las siguientes cuestiones:

- Eliminación de audiencias presididas por un solo miembro de la Comisión. Los problemas de *quorum* han motivado incidentes judiciales.
- Exigencia del voto mayoritario en todas las decisiones importantes que adopten las comisiones.
- Reconocimiento a los testigos del derecho al asesoramiento letrado, con la facultad por parte del patrocinante de aconsejar al testigo y de objetar preguntas o procedimientos.
- Otorgamiento del derecho de réplica a las personas mencionadas o implicadas por los testigos, frente a las declaraciones difamatorias hechas por éstos ante las comisiones.
- Reconocimiento a los testigos del derecho de formular declaraciones y no limitarlos a la contestación de preguntas.
- Derecho de los testigos a ser escuchados en sesiones públicas (confr. Pritchett, *ob. cit.*, pág. 275).

En resumidas cuentas, el balance de la actuación de las comisiones investigadoras creadas por el Congreso norteamericano y por las investigaciones que llevan a cabo las comisiones permanentes de sus Cámaras, avala la certidumbre de que la función investigativa ha pasado a ser —acaso— la más importante que cumple el órgano legislativo de ese país.

La referencia de Woodrow Wilson está cumplida en los hechos, y el tiempo transcurrido desde su aguda observación (en la obra *El Gobierno Congresional*) ha servido para enfatizar aquella premonición. Ya en el comienzo de la década del cuarenta —mucho antes de *maccarthysmo* y del *affaire* Watergate— otro agudo observador de los sistemas constitucionales afirmaba: "...el desarrollo de la investigación como tarea primordial de los comités senatoriales ha sido un rasgo sobresaliente del desarrollo político norteamericano" (confr., Carl J. Friedrich, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1946, pág. 452). No obstante la verdad de que en muchas oportunidades las comisiones investigadoras hicieron abuso de sus funciones y sembraron el temor y la inseguridad —como en el caso de la Comisión Mc Carthy—, también es cierto que en el juego de los poderes políticos del Estado constitucional el vigoramiento de las atribuciones investigativas del Congreso ha sido beneficioso a los efectos de limitar y controlar el enorme poder de la burocracia.

Jorge Reinaldo A. VANOSI

Profesor Titular de Derecho Público en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y de Derecho Constitucional de la Universidad de Belgrano (República Argentina)