

24 JUN 1996

TC 1413 H.C. 2025 JEF

PROYECTO DE REFORMA

LA H. CONVENCION CONSTITUYENTE

RESUELVE

ARTICULO 1o. Reformar el articulo 63 de la Constitución, que quedará redactado de la siguiente forma:

"1o Las Cámaras del Congreso y sus comisiones, podrán examinar el estado del tesoro nacional y de la administración de la República. Para el mejor desempeño de sus atribuciones, podrán pedir a los jefes de reparticiones de la administración centralizada y descentralizada y de las empresas, entes y reparticiones estatales o concesionarias del Estado, los informes que crean convenientes.

"Podrá también cada Cámara, por conducto de su Presidente, solicitar los datos e informes que crea necesarios al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, sobre asuntos concernientes a las funciones que esta Constitución le acuerda al Congreso.

"Los informes deberán ser evacuados en los plazos que determine la Cámara o la comisión en cada caso.

"2o Cada una de las Cámaras, por el voto de un tercio de los miembros presentes, puede hacer venir a su sala a los Ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime conveniente. Los Ministros están obligados a concurrir y a darlos.

"En caso de incomparecencia del o de los Ministros, o cuando la Cámara considerara insatisfactorias sus explicaciones, y también ante el incumplimiento de la obligación impuesta por el artículo 90 de esta Constitución, podrá aprobarse una moción de censura con el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes. En este caso, el voto de censura causará la dimisión del o de los Ministros.

"3o Cada Cámara podrá establecer comisiones de investigación. Las actividades de investigación legislativa deberán versar sobre materias concernientes al ejercicio de las funciones de legislación y control que la Constitución acuerda al Congreso o a cada una de sus Cámaras. La ley establecerá los medios que las Cámaras o las comisiones dispongan para cumplir con esta función, los que deberán guardar relación inmediata con los fines de la investigación.

"En ningún caso la Cámara o la comisión podrán allanar domicilios, interferir la correspondencia o papeles privados o de cualquier modo violar la garantía constitucional de la privacidad, sin orden escrita de autoridad judicial competente. Las comisiones y la Cámara en ningún caso podrán aplicar la sanción de arresto o ejercer funciones de naturaleza judicial y/o represiva.

"Una ley especial reglamentará las facultades reconocidas por este artículo."

DR. GABRIEL J. LLANO
Convencional Nacional Constituyente
Partido Demócrata Cristiano

DR. CARLOS V. REYER
Convencional Nacional Constituyente
Partido Demócrata Cristiano

DR. RICARDO O. BARRAL
Convencional Nacional Constituyente
Partido Demócrata Cristiano

DR. GUILLELMO
Convencional Nacional Constituyente
Partido Demócrata Cristiano

Handwritten signature

Fundamentos

H. Convención Constituyente:

I- Un problema central de la vida institucional en un régimen presidencialista, lo constituye la relación especial que se traba entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. No corresponde en este caso pasar revista a las precisiones teóricas que distinguidos especialistas han realizado sobre este particular. Tampoco es nuestro objeto revisar la historia nacional y la provincial con la finalidad de señalar los cambios habidos a los largo de casi siglo y medio. Es que el propósito de este proyecto es bien preciso: **persigue brindar un marco jurídico a la actividad investigadora del Congreso y fortalecer el poder de control del Congreso sobre los Ministros del P.E., ratificando la naturaleza mixta, cuasiparlamentaria, que la institución ministerial tiene en la Constitución.**

II- El artículo 3º inciso H) de la Ley No 24.309 ha dispuesto que esta Convención Constituyente puede reformar el artículo 63 de la CN con el propósito de explicitar las facultades del Congreso respecto de pedidos de informes, interpelación y comisiones de investigación.

Nuestro sistema presidencialista de gobierno acuerda la dirección del proceso político al Presidente de la Nación. A esta atribución poderosísima se suma la inmensa actividad legislativa del Poder Ejecutivo, por medio de la iniciativa, los decretos de necesidad y urgencia, la delegación legislativa, etcétera. Por lo tanto, se hace necesario reforzar la actividad controladora del Poder Legislativo y, en este sentido, fortalecer sus facultades de información, interpelación e investigación en las más diversas formas.

El proyecto que presenta este Bloque de convencionales del Partido Demócrata de Mendoza intenta el diseño de un nuevo artículo 63 en el que queden comprendidas las tres actividades a que se refiere la ley de convocatoria: los pedidos de informe; la posibilidad de interpelación ministerial y la regulación de la actividad de las comisiones de investigación.

III- Los pedidos de informe. La doctrina especializada ha entendido que la facultad de las Cámaras de pedir informes está implícitamente incorporada en el artículo 63, no obstante que la redacción de este puede prestarse a dudas.

La historia institucional Argentina enseña que, organizado el gobierno nacional en 1862, durante toda la presidencia de Mitre fue normal que los Ministros rindieran sus informes *in voce* en el propio seno de la Cámara que se lo requiriera. Su sucesor en la presidencia, Sarmiento, fue quien impuso la práctica de que las Cámaras se dirigieran a los Ministros por escrito, a fin de

Dr. GUILLEMO POSE
Convencional Nac. Constituyente
PARTIDO DEMOCRATA DE MZA.

Ing. RICHARD G. BATTAGION
Convencional Nac. Constituyente
PARTIDO DEMOCRATA DE MZA.

Dr. TERESA C. VÉLTER
Convencional Nac. Constituyente
PARTIDO DEMOCRATA DE MZA.

que ellos pudieran permanecer más tiempo en los despachos.

Desde ese momento, la práctica se ha generalizado y, aunque el artículo constitucional no es claro, los reglamentos internos de las Cámaras han establecido las modalidades de los pedidos de informe. No obstante, se puede coincidir que, en el ejercicio de la función de control, es indispensable que el Congreso o cada una de sus Cámaras pueda contar con la información suficiente para actuar responsablemente. Pues, como ha dicho H. Quiroga Lavié, "la información es poder" y ella es fundamental para revitalizar el control en la vida institucional del país ("La potestad de controlar del Congreso de la Nación", en La Ley, boletín del 28/IX/1984). Porque, en sus decisiones, el órgano legislativo necesita tener pleno conocimiento de las relaciones y los hechos que se canalizarán a través de esas decisiones.

En el artículo que proponemos, el inciso primero se refiere a esta potestad de las Cámaras. Hemos reacceptado la costumbre parlamentaria, que reconoce tanto a cada Cámara como a sus comisiones internas la facultad de requerir informes.

En el artículo propuesto hemos tenido presente, especialmente, las disposiciones de la Constitución de Córdoba (artículo 108), de la Constitución de Mendoza (artículos 93 y 94), de la ley provincial mendocina N° 1151 de 1935, y del proyecto de reforma del bloque de Senadores provinciales del Partido Demócrata.

IV- Interpelación. El inciso 2º del proyecto de artículo 63 de la Constitución contempla la interpelación congressional e introduce como novedad el voto de censura. Según lo ha entendido la doctrina constitucional, el artículo 63 sólo contempla los pedidos de informes y desecha la interpelación, los votos de desconfianza y la censura parlamentaria (ver: Felipe Seisdedos, "La investigación congressional: las comisiones investigadoras", en Dardo Pérez Guilhou y otros, Atribuciones del Congreso Argentino, p. 499).

Sin embargo, no se puede negar que la interpelación es una potestad del Congreso sea que se la funde en los poderes implícitos (artículo 67 inciso 28), sea que se le halle basamento constitucional en las funciones más generales de legislar y controlar a los restantes órganos. Por otra parte, es perfectamente compatible con nuestro sistema ministerial que, como lo han destacado los estudiosos, tiene una naturaleza cuasi-parlamentaria o mixta, por la relación más estrecha que liga a los Ministros con el Poder Legislativo (ver: Joaquín V. González, Manual de la Constitución Argentina, p. 571; Alberto Demicheli, Formación constitucional rioplatense, tm. I, p. 26; G. A. Pellegriti, "Las atribuciones del Ejecutivo y los Ministros", en Dardo Pérez Guilhou y otros, Atribuciones del Presidente Argentino, ps. 528-529; y los trabajos reunidos en el libro publicado por la Revista Argentina de Ciencias Políticas, dirigida por Rodolfo Rivarola, La función constitucional de los Ministros, Buenos Aires, 1911, con opiniones de Orgaz, González Calderón, Wilmart y Matienzo, entre otros).

Dada esta naturaleza propia del ministerio argentino, no

Ing. RICHARD O. BATTAGLION
Convencional Nac. Constituyente
PARTIDO DEMOCRATA DE MZA.

Ing. RICHARD O. BATTAGLION
Convencional Nac. Constituyente
PARTIDO DEMOCRATA DE MZA.

Ing. TERESA C. PELLIER
Convencional Nac. Constituyente
PARTIDO DEMOCRATA DE MZA.

Nac. Constituyente
Demócrata de Mza.

hay ningún problema en fortalecer la vinculación con el Congreso, máxime cuando de lo que se trata en esta reforma es de controlar y moderar el presidencialismo desbordado de nuestra práctica institucional. Ya está previsto en nuestra Constitución que los Ministros presenten informes a las Cámaras (artículo 63), concurren a las sesiones del Congreso (artículo 92) y presenten una memoria anual (artículo 90). Sólo faltaría fortalecer el control congresional, posibilitando que se los censure.

El defecto de la ley de convocatoria que instrumenta el Pacto de Olivos, es, en este punto, muy claro: sólo ha previsto el voto de censura para el Ministro Coordinador o Jefe de Gabinete, cuando lo lógico hubiera sido extender este recurso a todos los Ministros. Pues no hay razón alguna para que se elimine este método de control de todos los Ministros y se lo restrinja a uno solo, por más poderoso que este sea. Ha si lo ha señalado un constitucionalista del radicalismo, Quiroga Lavié (citado en García Lema, La reforma por dentro, p. 197), quien advertía la excepcionalidad del voto de censura al Jefe de Gabinete y que tal hecho no influía en la cotidianeidad de la tarea legislativa. Al determinar el nuevo artículo 63 que todos los Ministros se deben someter a las interpelaciones y que, por tal motivo, se hallan sujetos al voto de censura, este mecanismo se volverá en una importante rutina de control parlamentario.

Nuestro proyecto, en el inciso 2º del artículo 63, establece algunos rasgos nuevos del control parlamentario sobre los Ministros:

a) en primer lugar, se establece que la interpelación, para ser resuelta afirmativamente, necesita del voto afirmativo de sólo un tercio de los miembros de la Cámara; de este modo, se impide que la mayoría obstruya la interpelación haciendo valer el peso del número;

b) en segundo lugar, se establece que los Ministros no tienen la facultad sino la obligación de concurrir, por lo que la incomparecencia puede dar lugar al voto de censura;

c) en tercer lugar, se establece la procedencia del voto de censura en tres supuestos: incomparecencia injustificada del Ministro a la sesión de interpelación, informes insatisfactorios e incumplimiento de la presentación del informe anual de su cartera conforme lo preceptuado por el artículo 90 de la CN;

d) finalmente, en cuarto lugar, se clarifica el efecto del voto de censura: este provoca la dimisión inmediata del Ministro. Como la medida es de extrema gravedad, se requiere una mayoría calificada: debe ser absoluta.

La aplicación de la institución parlamentaria de la interpelación a nuestro derecho y a la práctica institucional, fortalecerá al Congreso en su función de fiscalizador del Poder Ejecutivo. Por lo pronto, esperamos que sea el instrumento que revitalice las antiguas prácticas (y deberes constitucionales) ministeriales de presentar el informe anual de su ramo y concurrir al Congreso cuando se lo convoque. Además, ante la posibilidad cierta del voto de censura, obligará a los Ministros a conpar-

Dr. GUILLERMO POSE
Congresional Nac. Constituyente
PARTIDO DEMOCRÁTICO DE MZA.

Dr. TERESA FELTIER
Congresional Nac. Constituyente
PARTIDO DEMOCRÁTICO DE MZA.

Ing. RICHARD G. BATTAGION
Congresional Nac. Constituyente
PARTIDO DEMOCRÁTICO DE MZA.

Convencional Nac. Constituyente
Partido Democrático de MZA

ticipar con el Congreso la responsabilidad política del gobierno ya que deberán informar las intenciones del gabinete y la orientación de la política gubernamental (tal es el sentido de la interpelación según Biscaretti di Ruffia, Derecho constitucional, p. 405). De esta manera, se producen importantes modificaciones en nuestro sistema: los Ministros ya no dependerán exclusivamente de la voluntad del Presidente, pues deberán contar también con la confianza del Poder Legislativo (lo que hoy no es posible, cf.: Bidart Campos, Derecho constitucional del poder, tm. I, ps. 286-288); y se introduce una modalidad más práctica de remoción que el juicio político, al producirse, en las condiciones prefijadas, el voto de censura.

V- Investigación. En el marco de la Constitución Nacional se ha discutido largamente si poseía el Congreso la facultad de investigar más allá de la que la expresamente se reconoce a cada Cámara para hacer venir a los ministros del Poder Ejecutivo a sus respectivas salas. Sin embargo, es mucho lo que se ha avanzado en los últimos años para precisar la función de investigación del Congreso, merced al aporte de la doctrina y la jurisprudencia elaborada a partir del "caso Klein", fallado por el Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1984.

La investigación congresional es un medio puesto al servicio de un fin: el control por el Congreso del Poder Ejecutivo, a fin de hacer efectivas las responsabilidades institucionales. Como señala Vanossi: "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 de asegurar el fin de la responsabilidad republicana" (Vanossi, "El poder de investigación del Congreso", en Jus, No 25, 1977, p. 113).

Siguiendo las normas constitucionales vigentes en las provincias, tales como Córdoba (artículo 109), La Rioja (artículo 94), Salta (artículo 112), San Juan (artículo 149), San Luis (artículo 118) y Tucumán (artículo 52), y los análisis especializados (Felipe Seisdedos, "La investigación congresional" citado; del mismo, "Inmunities parlamentarias y comisiones investigadoras en las constituciones provinciales", en Dardo Pérez Guilhou y otros, Derecho público provincial, tm. III, ps. 135 y sigs.), en el proyecto de artículo hemos establecido el principio general que debe regir la investigación del Congreso por medio de comisiones, los fines y los medios.

a) El principio queda esbozado al comienzo del inciso 3º del artículo 63: la facultad de investigar corresponde a las Cámaras y, por delegación de estas, a las comisiones que funcionan o se establezcan en su seno. Nunca será función individual de los legisladores, como erróneamente lo han reconocido las constituciones de Chaco (artículo 102), Formosa (artículo 73), La Pampa (artículo 61 inciso 11º) y San Juan (artículo 149).

b) En cuanto a los fines de la actividad de investigación, quedan indudablemente perfilados al definirse que debe

Dr. TERESA A. PEÑATE
Intendente del Poder Constituyente
PARTIDO DEMOCRATA DE MZA.

Dr. TERESA A. PEÑATE
Intendente del Poder Constituyente
PARTIDO DEMOCRATA DE MZA.

Dr. TERESA A. PEÑATE
Intendente del Poder Constituyente
PARTIDO DEMOCRATA DE MZA.

PARTIDO DEMOCRATA DE MZA.

Partido Democrata de MZA

versar sobre materias de competencia del Congreso relacionadas con su actividad de control y legislación (Bielsa, Derecho constitucional, p. 551). Es decir, se trata de fines de iniciativa parlamentaria en los cuales la investigación es un medio proporcionado al cumplimiento de las funciones constitucionales del Congreso. Se sigue el criterio de Vanossi, quien señaló que la investigación debe versar sobre materias concernientes con el ejercicio de las funciones que constitucionalmente corresponden al Congreso o a sus Cámaras (Vanossi, "El poder de investigación", citado, ps. 112-112).

De ahí se sigue que los medios deben ser proporcionados al fin, debiendo mantener una relación inmediata y de pertinencia con ellos (Seisdedos, "La investigación congresional" citado, ps. 506/507).

c) El punto más importante, sin embargo, es de los límites o las prohibiciones, pues se señala en el artículo hasta donde puede llegar una comisión investigadora en el cumplimiento de su cometido.

Siguiendo a Bielsa podemos afirmar que la actividad de investigación del Congreso debe a nuestro sistema constitucional, al que le repugna la atribución de allanar domicilios y detener a las personas, que son "signos de arbitrariedad policial o de autoritarismo formal", pues estas atribuciones son competencia ineludible de la justicia (Derecho constitucional, p. 552).

La doctrina, en los últimos años, ha aclarado el alcance de la facultad de investigación del Congreso y ha precisado que: la Cámara no puede, por sí (ya que se convertiría en juez y parte) aplicar el arresto al testigo remiso, pues se viola el principio el principio de la ley previo y se lesionan los derechos individuales; que la Cámara y sólo ella (no las comisiones) tiene atribuciones para arrestar terceros con el objeto de su comparecencia; y que ni la Cámara ni las comisiones pueden allanar domicilios y/o secuestrar documentos o papeles privados sin mediar orden judicial.

Todas estas limitaciones, que se reflejan en el artículo que proyectamos, reconocen su fuente en la naturaleza de la institución: su finalidad es legislativa y, por lo tanto, no pueden nunca tener competencia represiva, judicial y aún administrativa. Por tal motivo, en el caso particular del llamado "desacato parlamentario" es fundamental establecer que el juzgamiento de la conducta del testigo remiso o renuente compete a la justicia y no al Congreso (Seisdedos, "La investigación congresional" citado, ps. 510-511).

VI- Ha dicho hace tiempo Pedro J. Frías (en el trabajo inédito titulado Condiciones y límites de la investigación parlamentaria) que la actividad de investigación de los órganos legislativos era una reacción discontinua y muchas veces politizada. Pues bien, con nuestro proyecto queremos convertir a la investigación legislativa en un hábito, una modalidad operativa permanente -como lo quiere el propio Frías- y que no responda a oscuros intereses políticos sino a la alta política legislativa de control del poder.

SECRETARÍA DE LEGISLACIÓN
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

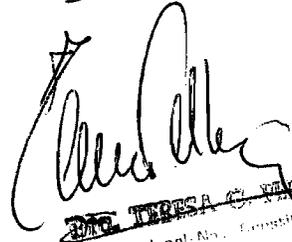
Ing. Manuel G. ELIAS CAS
Convencional Nas. Conservador
PARTIDO DEMOCRATA DE P.R.

Ing. Manuel G. ELIAS CAS
Convencional Nas. Conservador
PARTIDO DEMOCRATA DE P.R.

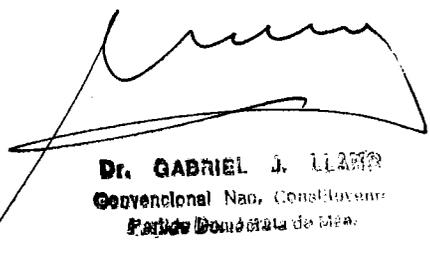
Para ello hace falta un marco constitucional y legal adecuado. Esperamos que nuestro proyecto cumpla con tal finalidad.

Dr. GUILLERMO YOSF
Convencional Nap. Constituyente
PARTIDO DEMOCRATA DE MESA

DR. TERESA C. VILLAR
Convencional Nap. Constituyente
PARTIDO DEMOCRATA DE MESA



DR. TERESA C. VILLAR
Convencional Nap. Constituyente
PARTIDO DEMOCRATA DE MESA



Dr. GABRIEL J. LLERENA
Convencional Nap. Constituyente
PARTIDO DEMOCRATA DE MESA