

24 JUN 1994

T.C. 1483 H. 2218

Convención Nacional Constituyente

**PROYECTO DE REFORMAS AL ARTICULO 63 DE LA CONSTITUCION NACIONAL.
FACULTADES DEL CONGRESO DE LA NACION EN MATERIA INVESTIGATIVA Y
DE OBTENCION DE INFORMES DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL.**

La Convención Nacional Constituyente,

SANCIONA:

Sustitúyese el texto actual del Artículo 63 de la Constitución Nacional, por el siguiente:

Artículo 63. Son facultades de las Cámaras integrantes del Congreso de la Nación, en materia de adquisición de información, las siguientes:

1) De solicitar, las Cámaras conjuntamente o cada una de ellas, o las Comisiones que constituyan, o bien los miembros del Congreso en forma individual, al Poder Ejecutivo Nacional a través del Jefe de Gabinete los informes escritos que consideren necesarios para el mejor desempeño de su función, así como, a idéntico efecto, el acceso a los archivos o dependencias del referido Poder a fin de efectuar exámenes o constataciones, pudiendo extraer y hacerse autenticar las copias de documentos que consideren útiles para el cumplimiento de su misión.

Tratándose la información de aspectos de defensa nacional, seguridad interior e inteligencia cuya revelación pudiera poner en serio riesgo las actividades desarrolladas por el Estado en dichos ámbitos, el Jefe de Gabinete podrá oponerse al pedido, debiendo en forma simultánea poner en conocimiento de dicha circunstancia a la Comisión competente, de la Cámara en cuyo seno se originara la solicitud. Dicha Comisión podrá insistir en el pedido, bajo la responsabilidad de quienes apoyaran tal actitud.

2) Las Comisiones permanentes o transitorias que constituyan las Cámaras, tendrán facultades para citar y hacer comparecer por medio de la fuerza pública si fuera necesario, a todo funcionario público cuyos informes verbales se consideren útiles para el tratamiento de los asuntos de competencia de las mismas.

3) Cada una de las Cámaras, o ambas conjuntamente, podrán constituir comisiones investigadoras con relación a hechos determinados, cuya actividad estará sujeta a un plazo establecido.

Las mismas estarán facultadas para citar y hacer comparecer por medio de la fuerza pública si fuera necesario, a cualquier habitante de la Nación -tenga o no el carácter de funcionario público- a fin de prestar declaración testimonial sobre los hechos materias de investigación.

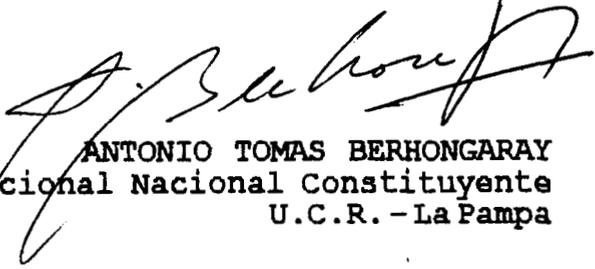
Además de las facultades de requerir informes y examinar archivos contempladas precedentemente, podrán practicar allanamientos y secuestros de documentación u otros elementos probatorios, con el auxilio de la fuerza pública de ser

Convención Nacional Constituyente

necesario.

Toda comparecencia por medio de la fuerza pública, allanamiento, o secuestro, deberá ser practicado con intervención judicial. El reglamento fijará la competencia y el alcance de esa intervención.

4) Cada una de las Cámaras, por el voto de la cuarta parte de sus miembros, puede requerir la presencia del Jefe de Gabinete o de cualquiera de los Ministros, para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes.



ANTONIO TOMAS BERTHONGARAY
Convencional Nacional Constituyente
U.C.R. - La Pampa



Domingo Paixán
Convencional Nacional Constituyente
U.C.R. Buenos Aires.

F U N D A M E N T O S.

Señor Presidente:

1. De Congresos fuertes y Congresos débiles, y de la necesidad de potenciar a nuestro Congreso.

En los países en los que impera el sistema de gobierno republicano y representativo, el Parlamento constituye la más directa expresión de la voluntad popular y, consiguientemente, el origen de las normas que reglan la conducta de los habitantes.

Ello así, por cuanto -como señalan Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández ("Curso de Derecho Administrativo", Madrid, 1990), "...La Ley es la norma escrita superior entre todas, la que por ello prevalece frente a cualquier otra fuente normativa y no puede ser resistida por ninguna...del hecho de que en ella se expresa la voluntad de la propia comunidad, de que es una autodisposición de la comunidad sobre sí misma, le viene a la Ley esa cualidad específica, ese carácter de norma superior e irresistible. La comunidad actúa en la producción de las Leyes a través de los órganos que, según cada sistema constitucional, tienen atribuida su representación política. Por ello, en todos los sistemas constitucionales positivos, los órganos legislativos son siempre los órganos a través de los cuales se actúa el principio de representación política superior..."

Pero de esa indiscutida condición no se deriva necesariamente que todos los Congresos tengan iguales facultades, y ni siquiera que posean la capacidad de influir en forma significativa en los destinos de la sociedad a cuyo pueblo representan.

Existen Parlamentos dotados por las Constituciones sus países, de facultades débiles.

Un ejemplo de ello es el creado por la Constitución de 1958 de la República Francesa, que reflejó una verdadera reacción contra el parlamentarismo de la Cuarta República precedente.

La referida Constitución combina una limitación a temas ciertos y determinados de las facultades del Parlamento para legislar, con la atribución al órgano ejecutivo de la exclusiva facultad para legislar sobre los restantes por medio de reglamentos autónomos, creando una verdadera "zona de reserva de la Administración" en lo que constituye al decir de Agustín Gordillo "un criterio constitucional peligroso y ciertamente desaconsejable, si no se cuenta con gobiernos mesurados y pueblos vigilantes y celosos de su libertad" (v. artículos 34 y 37, Constitución de 1958 de la República Francesa).

Otro adecuado índice del poder de un Congreso, está proporcionado por las limitaciones existentes para su funcionamiento. Así, el Parlamento francés, en la redacción originaria de la Constitución de 1958, podía reunirse "de pleno derecho" (de plein droit) en dos períodos ordinarios de sesiones al año: el primero, del primer martes de octubre, al tercer

viernes de diciembre . El segundo, desde el último martes de abril, no podía exceder de tres meses (períodos levemente incrementados por posteriores reformas). Si bien se prevén sesiones extraordinarias para temas determinados, a convocatoria del Primer Ministro o de la mayoría del Parlamento, resulta transparente la limitación: se contemplaba que el Congreso, de ordinario, estaría reunido aproximadamente cuatro meses al año.

Finalmente, también resulta fundamental para determinar la amplitud de facultades de un Parlamento -e ingresamos así a la materia de nuestro análisis- *las facultades del mismo para adquirir información, ya sea para legislar, o para ejercer el control de los actos de los órganos legislativo y judicial, en especial del primero.*

La tarea legislativa reviste creciente complejidad en el mundo de hoy, y requiere no sólo un adecuado asesoramiento técnico, proporcionado por una combinación de burocracia estable con personal transitorio (tal como sucede en el Congreso de los Estados Unidos, verdadero modelo en la materia), sino, y sobre todo, *acceso a la información.* Un Parlamento que carezca de tales elementos estará inexorablemente condenado a ser ya sea un mero órgano convalidador de las decisiones del órgano ejecutivo, o bien un discutidor inconsistente de las mismas. En ningún caso estará habilitado para cumplir sus responsabilidades constitucionales.

2. El Congreso argentino, ¿Congreso débil?

El Congreso Argentino, tal como ha sido concebido por nuestra Constitución, constituye, sin género de dudas, y en materia de facultades, uno de *los órganos legislativos más débiles que existen.*

Si pese a ello, puede afirmarse que en la práctica ello no es exactamente así, especialmente si se lo compara con algunos de sus pares latinoamericanos, es porque las facultades constitucionales del Parlamento no constituyen el único parámetro que permite evaluar sus reales facultades. Influyen también circunstancias como la voluntad política de los legisladores en el sentido de hacer respetar sus facultades, el grado general de libertad política imperante en la sociedad, etc.. Así, ninguna duda cabe que la Asamblea Nacional de la República Francesa, cuyas limitadas facultades hemos destacado, posee en la práctica mayor influencia en los asuntos de su país que los Congresos de algunas constituciones modernas centroamericanas, que han sido dotados -con inteligencia a mi juicio- de múltiples facultades, que resultan un adecuado estímulo para el ejercicio de un control dificultado por tradiciones de dictadura o presidencialismo exacerbado.

Nuestra Constitución presenta múltiples limitaciones para un efectivo ejercicio por parte del Congreso de la Nación de sus facultades. A un reducido período de sesiones ordinarias -sólo cinco meses al año- se une la carencia de la facultad de autoconvocarse para sesiones extraordinarias, presente

mayoritariamente en el derecho comparado.

De dicha circunstancia, unida a las amplias facultades conferidas al órgano ejecutivo durante tan prolongado receso, se deriva que, como lo señala Juan A. González Calderón (Derecho Constitucional Argentino, Buenos Aires, 1931) "...Desde que este cuerpo concluye sus sesiones ordinarias (o período ordinario) hasta que reanuda su labor legislativa siete meses después, por mandato de la Constitución (art. 55), la voluntad del Presidente de la República impera sin ninguna fiscalización de la representación popular, pues no tiene ésta medio alguno para actuar si a aquél no le ocurre o no le conviene convocar a sesiones ordinarias. Ello es una absurda y perniciosa anomalía en un régimen republicano de verdad, repugnante a los principios más lógicos y más necesarios para salvaguardar la libertad civil y política que la Constitución propónese asegurar..."

3. Los mecanismos de obtención de información e investigación del Congreso argentino.

En materia de obtención de información del órgano ejecutivo, nuestra Constitución Nacional prevé exclusivamente que cada una de las Cámaras puede "hacer venir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo, para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes."

Tal disposición, presumiblemente adecuada a una época en la que los negocios públicos no tenían la complejidad actual, en la que no estaba desarrollada la técnica de los bloques políticos, y donde existía mayor conciencia del cuerpo legislativo como unidad, resulta absolutamente insuficiente en nuestros días.

Tampoco ciertamente es adecuada: no todos los informes que requiere la actividad legislativa justifican la presencia de un ministro, en actos que al decir de Lucio V. López ("Curso de Derecho Constitucional", Buenos Aires, 1891) no han producido "...hasta ahora resultado práctico, cuando más han servido para exacerbar los ánimos y las pasiones, exhibir la elocuencia de los representantes y las argucias y habilidades del ministerio..." Es por ello que en la práctica, dicho mecanismo ha sido complementado y sustituido por otros dos, no contemplados expresamente en la Constitución: los pedidos de informes escritos, previstos en los Reglamentos de ambas Cámaras, y las Comisiones investigadoras.

También la práctica ha establecido la concurrencia de funcionarios del órgano ejecutivo al seno de las Comisiones, a pesar de la carencia de previsiones explícitas al respecto. La misma resulta de indudable utilidad, debiendo destacarse que tal concurrencia es dispuesta muchas veces respecto de los Ministros, en sustitución de la referida obligación de brindar informes verbales en el recinto de las Cámaras.

Todos estos remedios han tropezado con dificultades derivadas precisamente de su carácter de institutos no previstos constitucional ni legalmente, aunque consideradas por el derecho

parlamentario de modo virtualmente universal, como inherentes a las funciones y facultades parlamentarias.

En el caso de los pedidos de informes, debe señalarse en primer lugar el largo y azaroso camino que supone para un legislador, hacerse de la información que necesita para cumplir su función: obtener que su pedido sea puesto en el Orden del día de la Comisión -o las Comisiones- a que sea girado, que sea aprobado, y finalmente que sean a su vez aprobados por el plenario de la Cámara. Todo ello, en el supuesto de obtenerse éxito, puede demandar varios meses, al cabo de los cuales el asunto puede haber perdido toda actualidad.

Si bien han sido establecidos mecanismos para aprobar los pedidos de informes que carezcan de observaciones o disidencias -que no suelen ser los más importantes, o los que responden a asuntos más graves- lo cierto es que *la gran mayoría de los pedidos de informes y especialmente los relativos a los asuntos más importantes, jamás son considerados por el Congreso.* En algunos casos, ante la difusión periodística que alcanza el pedido, el órgano ejecutivo ensaya una respuesta por el mismo medio, generalmente enderezada a justificar su posición ante los hechos y carente, consiguientemente, de objetividad y a menudo de exactitud.

Pero aún aquellos pedidos que logran ver el final de tan prolongado camino, frecuentemente se encuentran con la pura y simple omisión por parte del órgano ejecutivo en responderlos.

Es por ello que siguiendo una clara tendencia de las Constituciones modernas, resulta de fundamental importancia establecer en forma explícita las facultades de acceso a la información para el órgano legislativo.

4. El Acta de Libertad de Información, en los Estados Unidos de América. Su importancia como instrumento de fortalecimiento de las facultades del Congreso.

Cabe concluir en tal sentido que como ha sido señalado con relación al accionar parlamentario en materia de Defensa, con reflexiones perfectamente aplicables a la labor del Parlamento sobre cualquier asunto, "...Un factor que ciertamente ha limitado las capacidades de las Comisiones de Defensa del Congreso argentino en el ejercicio del referido rol (de control), ha sido las limitaciones que sobre el mismo pesan en materia de acceso a la información, particularmente en materia de Defensa."

"...Debe señalarse que a diferencia de otros Parlamentos, dotados ya sea por las propias Constituciones, leyes orgánicas de Congresos o Asambleas Legislativas, o legislación de carácter general, de ágiles y efectivos mecanismos de obtención de información, las Cámaras legislativas argentinas poseen exclusivamente, en forma explícita, la facultad de requerir informes verbales a los Ministros del Poder Ejecutivo (artículo 63, Constitución nacional), e implícitamente, y a través de sus reglamentos, la de solicitar informes escritos de dicho Poder. En todos los casos, la decisión se adopta por el voto de la

totalidad de los Cuerpos respectivos, aunque se han adoptado mecanismos expeditos para aquellos pedidos de informes aprobados en Comisión sin oposiciones..."

"...No poseen consiguientemente las Comisiones por sí el derecho de requerir informes (como es el caso, entre otros muchos, de las correspondientes a las Cortes españolas (artículo 100, Constitución de 1978), o de la Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949 (artículo 121, inciso 23)..."

"...Diametralmente opuesta es la situación en los Estados Unidos de América, particularmente a partir de la sanción de la Ley de Libertad de Información (Free of Information Act) de 1966, (Public Law 89-487), modificada en 1974. Dicho cuerpo legislativo tuvo como efecto, al decir de John Collins, que "...Las comisiones con poder para impedir favores siempre han podido husmear hechos y se imaginan al Poder Ejecutivo prefiriendo guardarlos en sus registros. Los miembros individuales, quienes carecen de fuerte influencia, no fueron tan afortunados, hasta que el Acta de Libertad de Información de 1966, modificada en 1974, abrió puertas de flujo de información para aquellos con suficiente paciencia para seguir el proceso. Muchos asuntos de seguridad nacional, previamente escudados de su escrutinio, se volvieron obtenibles, sujetos a las restricciones del Poder Ejecutivo, que explícitamente excluyen al Congreso..." (en: "Planeamiento de Defensa de los Estados Unidos de América: Una crítica", Westview Press, Boulder, Colorado, 1982).

"...Resulta evidente la importancia que la existencia del Acta de Libertad de Información tuvo para fortalecer el control parlamentario en asuntos de defensa, en los Estados Unidos. En la Argentina, donde aún no existe una firme tradición en materia de control parlamentario en asuntos de defensa, parece evidente la necesidad de la sanción de un cuerpo normativo que regule el acceso de la información por los ciudadanos en general y por los legisladores en particular a la información sobre dichos asuntos, con las precauciones y garantías correspondientes..." (José Manuel Ugarte, "El rol del Congreso Argentino en materia de Defensa: Control político, elaboración doctrinaria y regulación normativa", ponencia presentada en el Seminario sobre Relaciones Cívico-Militares organizado por el National Democratic Institute for International Affairs y el Congreso de la República de Nicaragua, Managua, 1994).

Se debe señalar que el Acta de Libertad de Información de los Estados Unidos de América otorga a *cualquier legislador en forma individual*, la facultad de obtener informes del órgano ejecutivo; *sin que a los legisladores se apliquen, salvo muy contadas excepciones -en materia de información e inteligencia, en favor de las Comisiones específicas- las ya pequeñas limitaciones que se establecen en la misma para el acceso a la información al público en general.*

Dicho cuerpo normativo, duramente cuestionado a la época de su sanción tanto por funcionarios públicos estadounidenses como por los organismos de inteligencia, tuvo por virtud vigorizar fuertemente a la democracia estadounidense en general y a su

Parlamento en especial. Los ciudadanos del aludido país pudieron incorporar a su larga tradición de disfrute de derechos civiles la posesión de una efectiva arma contra abusos burocráticos de cualquier tipo, al verse obligada la Administración a dar a conocer en detalle tanto sus procedimientos y requisitos, como sus declaraciones de política inicial, sus decisiones, y sus datos, simplemente a cualquier ciudadano que se los solicitara.

Particularmente importantes fueron sus efectos con relación al Congreso estadounidense, por cuanto el mismo se vio dotado de un verdadero alud de información, lo que aunado al fuerte crecimiento de su "staff" (fundamentalmente de asesores) y al fortalecimiento de sus órganos permanentes de asesoramiento, le permitió obtener el protagonismo de que hoy disfruta.

Entiendo especialmente interesante el análisis del caso estadounidense, por la especial similitud de su sistema de gobierno -federal y presidencialista- con el nuestro. En dicho análisis, puede advertirse el notable influjo que la sanción del Acta de Libertad de Información tuvo en el fortalecimiento del sistema democrático estadounidense, especialmente en momentos en que éste enfrentaba la amenaza derivada del auge de la "guerra fría" y de las restricciones a las libertades individuales que progresivamente imponían las percepciones estadounidenses del avance de la Unión Soviética en el mundo.

Se debe señalar que pese a lo que pudiera pensarse en base a la larga tradición estadounidense de respeto a las libertades ciudadanas, tampoco existía en los Estados Unidos de América una tradición de liberalidad y amplitud en cuanto al suministro de información por parte de la administración pública a los ciudadanos. Por el contrario, el culto del secreto -aunque no, ciertamente, con la desmesurada extensión que caracteriza a los países latinoamericanos- constituyó una verdadera realidad en los albores de los Estados Unidos de América; en los primeros y difíciles años de la lucha de las pequeñas trece colonias por obtener y luego consolidar su independencia, afán en cuyo logro fueron pioneras en el continente.

Se puede así recordar que durante la guerra de la independencia norteamericana, fueron promulgadas diversas leyes relativas a secretos militares (1775). Ya obtenida la independencia, en los primeros años de la República (1792) el propio presidente George Washington abogó por el secreto para defender al Poder Ejecutivo de una investigación por parte de la Cámara de Representantes con relación a una masacre por parte de los indios de una expedición militar bajo el comando del General Arthur Saint Clair. Esta actitud fue seguida por otras que tuvieron por efecto asentar y fortalecer posiciones del Poder Ejecutivo de negativa de información al Parlamento, en cuanto la misma pudiera afectar la defensa nacional del Estado.

También cabe recordar en el mismo sentido las leyes de "protección de la casa" de 1789 (aprobadas no mucho después de la primera enmienda a la Constitución garantizando libertad de prensa.)

Tal como surgía de los Estatutos Revisados de 1873, la norma autorizaba a "la cabeza de cada departamento...a prescribir regulaciones, no inconsistentes con leyes, para el gobierno de su departamento, la conducta de sus oficiales y empleados, la distribución y desempeño de sus negocios, y la custodia, uso y preservación de sus registros, papeles, y propiedad correspondiente a él". Esta norma fue interpretada, como facultando a los respectivos departamentos gubernamentales a negar información sobre determinados asuntos.

La misma permaneció en vigencia hasta su enmienda en 1958 (72 Stat. 547), como fruto de la tenacidad del Congresista John Moss y su Subcomisión Especial sobre Información Gubernamental, quienes se destacaron en la lucha por proteger e incrementar el acceso popular a la información.

Pero a pesar de ese y de otros esfuerzos, la reticencia a informar a los ciudadanos continuó. Cabe destacar que la defensa del secreto, especialmente en cuestiones de defensa nacional, se acrecentó durante la Segunda Guerra Mundial y mucho más aún, con el advenimiento de la "guerra fría". Complejos sistemas de clasificaciones de seguridad vinieron a reforzar el arsenal político, económico y militar con el que los Estados Unidos pretendían hacer frente al aparentemente omnipresente peligro comunista. Legislaciones como el Acta de Seguridad Nacional se aunaron a una actitud sumamente cooperativa del Poder Legislativo con relación al Poder Ejecutivo, especialmente en situaciones de crisis internacional, en las que el primero entendía debía apoyar irrestrictamente al segundo, por hallarse en peligro la seguridad de la nación. En general, hasta los primeros años de la década del '60, fuertes dosis de consenso legislativo-ejecutivo llevaron en los Estados Unidos de América a una creciente pérdida de poder del órgano legislativo. Y a la vigencia de leyes restrictivas del derecho de los ciudadanos al acceso a la información, limitaciones a las que contribuía la vigencia de los denominados "privilegios ejecutivos". El ámbito de aplicación de tales leyes y "privilegios" tendía a ampliarse en la práctica, por interpretaciones efectuadas por funcionarios muchas veces preocupados por la protección de verdaderos feudos, o, en el mejor de los casos, poseídos de un excesivo celo que los hacía ver en el secreto, la solución de los males que perjudicaban a la administración pública. Celos, en general, perjudicial, como lo pudo comprobar una subcomisión de la Cámara de Representantes que revisando el uso de la excepción de seguridad nacional establecida a la aplicación del Acta de Libertad de Información durante los primeros cinco años de vigencia de ésta, debió escuchar en boca de un experto que más de cien millones de dólares se perdían por año como consecuencia de la indebida aplicación (por exceso) de clasificaciones de seguridad...

A través del creciente empeñamiento de las fuerzas armadas de los Estados Unidos -y de su pueblo- en la desastrosa experiencia de Vietnam, comenzó la reacción por parte del Congreso estadounidense en orden a recuperar sus facultades. Parte de esta experiencia -y de un nuevo énfasis en los derechos civiles- fue el Acta de Libertad de Información.

Con relación a la situación que precediera su sanción y que encuentra paralelos en todos el mundo, cabe destacar que el abuso del secreto por parte de la administración pública no constituye exclusivamente un episodio de la eterna puja entre los poderes legislativo y ejecutivo.

En realidad, existe algo más profundo: la tendencia de los burócratas a abusar del secreto, tanto hacia afuera como incluso, en oportunidades, dentro de su propia repartición. Muchas veces el secreto, para el burócrata, es poder, que utiliza ya sea para perpetuarse en su función o para perpetuar a la estructura a que pertenece, o bien -supuesto nada infrecuente- para obtener un lucro personal.

Determinadas estructuras burocráticas se han valido tradicionalmente del secreto como un medio para obtener y, en oportunidades, acrecentar su poder. Aunque resulta evidente la extensión en que esta observación está plenamente vigente en las áreas de defensa nacional, seguridad interior, e inteligencia, tales áreas no son ciertamente las únicas. Mediante el secreto, la burocracia evita el control y logra de esa manera realizar sus propios fines, que muy a menudo difieren perceptiblemente de los que posee la comunidad que integra.

Fue por ello que la sanción del Acta de Libertad de Información, promulgada como ley por el Presidente Lyndon B. Johnson el 4 de Julio de 1966, como Public Law (Ley Pública) 89-487 (codificada en 5 U.S.C. 522) y que entró en vigencia el 4 de Julio de 1967, representó un cambio fundamental en la situación preexistente. Establecida como una enmienda de la Sección 3 del Acta de Procedimiento Administrativo de 1946 (5 U.S.C. 1002), ella fue la primera legislación verdaderamente amplia que sustentó el derecho del pueblo a obtener información pública. A través de dicha Acta, los ciudadanos estadounidenses pudieron tener claro acceso a registros identificables de organismos públicos, mediante la simple declaración de una razón para desear la información; quedando establecido que la carga de la prueba de la causa que eventualmente adujera el organismo requerido a proporcionar información para negarse a proporcionarla, pesaría sobre él.

El Acta de Libertad de Información fue posteriormente enmendada en 1974, perfeccionándola en base a la experiencia obtenida como consecuencia de su aplicación. Debe también señalarse que experimentó limitaciones parciales en materia de inteligencia, especialmente en materia de archivos operacionales. Se debe destacar que en un primer momento, muchos funcionarios se manifestaron en contra de la misma, sosteniendo la supuesta imposibilidad de su aplicación. En general fue objeto de interpretación sumamente restrictiva, especialmente durante sus primeros años de vida.

El Acta de Libertad de Información tuvo efectos sumamente importantes en relación a los ciudadanos estadounidenses y a sus derechos frente al poder público. Pero probablemente aún más importantes fueron sus efectos, con relación al Congreso. En

efecto; todos los legisladores -aún aquéllos menos influyentes, por hallarse alejados de la fuente de poder que supone la presidencia o al menos la integración de la mesa directiva de un bloque parlamentario, o de una Comisión- pasaron a poseer acceso virtualmente ilimitado a la información, sin más limitaciones que su propia imaginación, o la de su "staff" (asesores).

5. Las comisiones investigadoras parlamentarias. La comparecencia de funcionarios del órgano ejecutivo a las comisiones.

A la necesidad de efectuar modificaciones que fortalezcan las facultades del Congreso en materia de obtención de información, se une la de tornar explícitas las relativas a las Comisiones investigadoras parlamentarias.

En efecto; por más que se exprese que "...Este privilegio ha sido universalmente reconocido como uno de los inherentes a todo cuerpo legislativo. Es necesario para que cada cámara pueda desempeñar sus funciones constitucionales, y este principio adquiere mayor evidencia cuando se observa que los encargados de dirigir la nave del Estado y los magistrados encargados de administrar justicia son directamente responsables ante el Parlamento (art. 45 y 51 de la Constitución), y que "Las facultades inquisitoriales del Parlamento con fines de legislación... jamás han sido desconocidas. No hay autor ni orador parlamentario que las haya puesto en duda..." (González Calderón, op. cit.) lo cierto es que los alcances de las facultades de las Comisiones que nos ocupan han sido, en ocasiones, puestos en tela de juicio, aún judicialmente, imponiéndose por consiguiente establecerlos adecuadamente en el texto constitucional.

Finalmente, la comparecencia de funcionarios del órgano ejecutivo a las Comisiones, si bien frecuente, es considerada, en muchos casos y en los hechos, por parte de dichos funcionarios, como una concesión a la que acceden con las excepciones y limitaciones propias de la falta de convicción con relación a su obligatoriedad.

Es por todo lo expuesto que reviste fundamental importancia la modificación de dicha situación, incorporando al texto constitucional normas destinadas a fortalecer las facultades de obtención de información e investigación del Congreso.

6. Las facultades de obtención de información e investigación en algunas Constituciones provinciales argentinas.

Se debe señalar que en los aspectos señalados, como en otros, las modernas constituciones provinciales argentinas han superado a la actualmente vigente Constitución Nacional.

En tal sentido, cabe recordar en primer lugar lo establecido en la Constitución de Córdoba de 1987.

Su artículo 108 prevé que "Cada Cámara o los legisladores individualmente pueden pedir al Poder Ejecutivo informes por cuestiones de interés público, para el mejor desempeño de su mandato. Los informes solicitados deberán ser evacuados dentro

del término que fije cada una de ellas."

Por otra parte, el Artículo 109 establece que "Las Cámaras pueden nombrar de su seno comisiones de investigación al solo efecto del cumplimiento de sus fines, las que deben respetar los derechos y garantías individuales y la competencia del Poder Judicial. En todos los casos las comisiones tienen que expedirse en cuanto al resultado de lo investigado."

También débese recordar en materia de Comisiones investigadoras, así como de pedidos de informes por parte de los legisladores, lo establecido por la Constitución de la Provincia de Formosa de 1991 en su artículo 111, en el sentido que "La Cámara tienen facultades para nombrar comisiones investigadoras, las que serán integradas por representantes de todos los bloques, en forma tal que esté reflejada la composición de la Cámara, invistiéndolas de los poderes necesarios para el ejercicio de sus funciones. Los miembros de estas comisiones tendrán la facultad de entrar en todos los establecimientos públicos, revisar cuentas y documentos oficiales, exigir informes e investigar el funcionamiento de las oficinas públicas, a cuyos efectos dispondrán del auxilio de la fuerza pública en caso necesario."

"Los diputados individualmente podrán solicitar informes con conocimiento de la Cámara."

Por su parte la Constitución de la Provincia de Jujuy de 1986, establece en su artículo 116, titulado "Facultades de investigación y de acceso a la información", que "Es facultad de la Legislatura designar comisiones de su seno con fines de fiscalización e investigación, las que tendrán libre acceso a la información de los actos y procedimientos administrativos".

Asimismo, la Constitución de la Provincia de La Pampa de 1960 prevé en su artículo 61 que "Son atribuciones y deberes de la Cámara de Diputados: "Interpelar a los ministros del Poder Ejecutivo, solicitarles informes escritos, así como a cualquier dependencia administrativa, ente autárquico, municipalidades o persona pública o privada sujeta a la jurisdicción provincial; realizar encuestas e investigaciones"; y, por otra parte, "Designar comisiones con fines de fiscalización e investigación en cualquier dependencia de la administración pública provincial, con libre acceso de los diputados a la información de los actos y procedimientos administrativos, siendo obligación de los jefes de las reparticiones facilitar el examen y verificación de los libros y documentos que le fueren requeridos".

En cuanto a la Constitución de La Rioja de 1986, cabe señalar que la misma prevé en su artículo 94, titulado "Investigaciones", que "Es facultad de la Cámara designar comisiones con fines de fiscalización o investigación en cualquier dependencia de la Administración Pública provincial o entidades privadas cuando estuvieren comprometidos intereses del Estado. No deberá interferir en el área de atribuciones de las otras funciones y resguardará los derechos y garantías individuales. Para practicar allanamiento debe requerir la autorización del juez competente".

Por otra parte, en su artículo 95, establece, en materia de "Interpelación", que "La Cámara, con la aprobación de un tercio de sus miembros presentes, podrá llamar a su seno a los ministros para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes, a cuyo efecto deberá citarlos con cuarenta y ocho horas de anticipación y hacerles saber los puntos sobre los cuales han de informar. El gobernador podrá concurrir a la Cámara cuando lo considere conveniente en reemplazo de los ministros interpelados."

Asimismo, su artículo 97, bajo el título "Facultades de las comisiones", establece que "Las comisiones legislativas podrán dictar resoluciones, declaraciones y efectuar pedidos de informes. La Cámara podrá disponer la remisión a las mismas de asuntos de menor trascendencia para que ellas los resuelvan."

También la Constitución de la Provincia de Salta de 1986 establece en su artículo 112, bajo el título "Facultades de investigación", que "Es atribución de cada Cámara constituir comisiones para investigar cualquier dependencia centralizada, descentralizada, empresas públicas, sociedades del Estado o en las que participe la Provincia, a los fines del ejercicio de sus propias atribuciones. También puede investigar actividades que comprometan el interés general..."

Por otra parte, su artículo 113, titulado "Asistencia de los ministros", prevé en su segundo párrafo que "Los ministros, secretarios de Estado y las máximas autoridades de los entes descentralizados deben comparecer ante la Cámara o sus comisiones, cuando son citados a fin de suministrar informes"; y, por otra parte, que "Corresponde a toda la Administración centralizada, descentralizada o sociedades en las que participe la Provincia, responder por escrito los requerimientos de informes de cada Cámara o de sus comisiones".

También es posible citar lo dispuesto por la Constitución de la Provincia de San Luis de 1987, en materia de "Facultad de investigación", en su artículo 118. El mismo establece que "Es facultad de cada Cámara designar comisiones para investigar actividades que comprometan el interés general. Puede en tal sentido fiscalizar o investigar en cualquier dependencia de la Administración Pública Provincial, sea cual fuere su naturaleza, o entidades privadas cuando estuvieren comprometidos intereses del Estado, y pronunciarse en cuanto a lo fiscalizado o investigado. En ningún caso se debe interferir en el área de atribuciones de los otros poderes ni afectar los derechos y garantías individuales".

"Para practicar allanamientos se debe requerir la autorización del juez competente. Corresponde a toda la administración centralizada y descentralizada o sociedades en que participe la Provincia, responder por escrito los requerimientos e informes de cada Cámara o Comisiones".

Asimismo, la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero de 1986, prevé en su artículo 114 que "La Cámara podrá llamar al recinto a los ministros y secretarios de Estado del Poder

Ejecutivo, para pedir los informes y explicaciones que estime convenientes, previa comunicación de los puntos a informar, o solicitarlos por escrito con las mismas indicaciones. En caso de requerirles la presencia en el recinto, fijará día y hora a esos efectos. Cuando se trate de informes por escrito, establecerá el plazo para evacuarlos el que no podrá ser menor de cinco días."

"Todas las reparticiones públicas, autárquicas o no, y las empresas concesionarias de servicios públicos, tienen la obligación de dar los informes que los legisladores soliciten."

8. La cuestión en el derecho comparado.

En el ámbito correspondiente al *derecho comparado*, conceptúo útil recordar que la Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949 establece en materia de "Atribuciones de la Asamblea Legislativa" -artículo 121, inciso 23- la de "Nombrar Comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente."

Establece al respecto que "Las Comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla".

Por su parte, la Constitución de la República Arabe de Egipto de 1971 prevé en su Artículo 124 lo siguiente:

"Cada miembro de la Asamblea del Pueblo estará legitimado para dirigir preguntas al Primer Ministro o a cualquiera de sus viceprimerministros o a los Ministros o a sus viceministros con respecto a asuntos dentro de su jurisdicción."

"El Primer Ministro, sus viceprimerministros, los Ministros y las personas en quienes delegaran tal tarea para efectuarla en su nombre, responderán las preguntas dirigidas por los miembros."

"El miembro puede retirar su pregunta en cualquier tiempo; esta misma pregunta no puede ser transformada en una interpelación en la misma sesión."

Por su parte, el Artículo 125 establece que "Cada miembro de la Asamblea del Pueblo estará legitimado para dirigir interpellaciones al Primer Ministro o sus viceprimerministros o a los Ministros o a sus viceministros con relación a asuntos correspondientes a su jurisdicción."

"El debate sobre una interpelación tendrá lugar a lo menos siete días después de que la misma haya tenido lugar, excepto en los casos de urgencia como sea decidido por la Asamblea y con el consentimiento de sus miembros."

Por su parte, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949 establece en su Artículo 43, titulado "Presencia de los miembros del Gobierno y del Consejo Federal", lo

siguiente:

"(1) El Parlamento Federal y sus comisiones podrán pedir la presencia de cualquier miembro del Gobierno Federal..."

También el Artículo 44, relativo a "Comisiones Investigadoras", prevé lo siguiente:

"(1) El Parlamento Federal tiene el derecho, y a petición de una cuarta parte de sus miembros, el deber de nombrar comisiones investigadoras que reunirán las pruebas necesarias en sesión pública. La sesión podrá celebrarse también a puerta cerrada."

"(2) A las prácticas de prueba se aplicarán análogamente las disposiciones relativas al proceso penal. Permanecerá invariable el secreto de la correspondencia, de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones."

"(3) Los tribunales y las autoridades administrativas están obligados a prestar ayuda judicial y administrativa."

"(4) Las resoluciones de las comisiones investigadoras no podrán ser sometidas a la consideración judicial. Los tribunales quedan en libertad para apreciar y calificar los hechos que son objeto de la investigación."

Se debe señalar que conforme a lo dispuesto en el Artículo 45a. (Comisiones de Asuntos Exteriores y de Defensa), la Comisión de Defensa "...tiene también las facultades de una comisión investigadora. A pedido de una cuarta parte de sus miembros está obligada a iniciar una investigación sobre un determinado asunto..."

También cabe citar lo dispuesto en Artículo 179 de la Constitución Política de la República del Perú, del 12 de julio de 1979, en el sentido que "Cualquier representante a Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros y a los gobiernos regionales o locales los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido. El pedido se hace por escrito y por intermedio de la Cámara respectiva."

Dicha disposición fue mantenida, en la reciente Constitución de la República del Perú de 1993:

Artículo 96. *Cualquier representante a Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.*

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

También establece en su Artículo 97, que "El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial."

"Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales."

Habremos de citar asimismo, lo establecido en la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988, en la "Sección VII. De las Comisiones", artículo 58:

"El Congreso Nacional y sus Cámaras tendrán comisiones permanentes y temporarias, constituidas en la forma y con las atribuciones previstas en el respectivo reglamento o en el acto que disponga su creación."

"...2o. A las comisiones, en razón de la materia de su competencia, cabe:"

"...II. Realizar audiencias públicas con entidades de la sociedad civil;"

"III. Convocar a Ministros de Estado para prestar informaciones sobre asuntos inherentes a sus atribuciones";

"IV. Recibir peticiones, reclamaciones, representaciones o quejas de cualquier persona contra actos u omisiones de las autoridades o de entidades públicas";

"V. Solicitar declaración de cualquier autoridad o ciudadano...";

"3o. Las comisiones parlamentarias de investigación, que tendrán poderes de investigación propios de las autoridades judiciales, además de otros previstos en los reglamentos de las respectivas Cámaras, serán creadas por la Cámara de los Diputados y por el Senado Federal, en conjunto o separadamente, mediante solicitud de un tercio de sus miembros, para el esclarecimiento de un determinado hecho y por un plazo cierto, siendo sus conclusiones, si a ello hubiere lugar, dirigidas al Ministerio Público, para que promueva la responsabilidad civil o criminal de los infractores."

9. Análisis del texto propuesto.

Tendiendo como se ha dicho a fortalecer las facultades del Congreso de la Nación en materia de adquisición de información, se contempla otorgar atribuciones en materia de solicitud de informes al Poder Ejecutivo Nacional, tanto a ambas Cámaras en forma conjunta o indistinta, como a las Comisiones que constituyan las mismas, y a los miembros del Congreso en forma individual.

De ese modo, cada miembro de la Cámara, individualmente y sin depender de su eventual carácter de miembro de bloques mayoritarios o de autoridad de comisión, podrá obtener toda la información que le requiera el cumplimiento de su misión, sin otra limitación que su voluntad política o capacidad de trabajo.

En forma coherente con lo establecido en el Núcleo de Coincidencias Básicas en relación a las facultades del Jefe de Gabinete relativas tanto a la administración general del país como a la producción de los informes escritos que le sean requeridos por el Congreso, se establece que las solicitudes de informes precedentemente referidas serán efectuadas a través del expresado funcionario.

Se ha previsto también la facultad de obtener acceso a los archivos o dependencias dependientes del referido Poder a fin de efectuar exámenes o constataciones, pudiendo extraer y hacerse autenticar las copias que consideraran útiles para el cumplimiento de su misión.

Se ha contemplado la situación en que la solicitud versara sobre información relativa aspectos de defensa nacional, seguridad interior o inteligencia cuya revelación pudiera poner en serio riesgo las actividades desarrolladas por el Estado en dichos ámbitos.

Para tal hipótesis, se prevé establecer la facultad para el Jefe de Gabinete de oponerse al pedido, debiendo en forma simultánea poner en conocimiento de dicha circunstancia a la Comisión competente de la Cámara, en cuyo seno se originara la solicitud. Dicha Comisión podrá insistir en el pedido, bajo la responsabilidad de quienes apoyaran tal actitud.

Por otra parte, se postula el otorgamiento a las Comisiones permanentes o transitorias que constituyan las Cámaras, de facultades para citar y hacer comparecer por medio de la fuerza pública si fuera necesario, a todo funcionario público cuyos informes verbales se consideren útiles para el tratamiento de los asuntos de competencia de las mismas.

Asimismo, se prevé expresamente la facultad para cada una de las Cámaras, o ambas conjuntamente, de constituir comisiones investigadoras con relación a hechos determinados, cuya actividad estará sujeta a un plazo establecido.

Se han contemplado para las mismas en forma expresa, facultades para citar y hacer comparecer por medio de la fuerza pública si fuera necesario, a cualquier habitante de la Nación -tenga o no el carácter de funcionario público- a fin de prestar declaración testimonial sobre los hechos materias de investigación.

Se prevé otorgarles, además de las facultades de requerir informes y examinar archivos contempladas precedentemente, las de practicar allanamientos con el auxilio de la fuerza pública de ser necesario.

Se establece por otra parte de toda comparencia por medio de la fuerza pública, allanamiento, o secuestro, deberá ser practicado con intervención judicial, cuya competencia y alcance será fijada por el reglamento.

Con relación a la facultad prevista en el texto actual del artículo 63 de la Constitución Nacional, se establece que cada una de las Cámaras, por el voto de la cuarta parte de sus miembros, puede requerir la presencia del Jefe de Gabinete o de cualquiera de los Ministros, para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes. De ese modo, se posibilita el acceso de las minorías a una facultad hasta el momento reservada a las mayorías parlamentarias a título de graciosa concesión, cada día menos frecuente, o bien limitándola a la concurrencia de los Ministros a las comisiones, restándole de ese modo trascendencia a su ejercicio.

10. Conclusiones

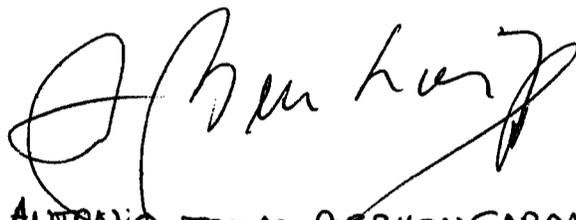
A modo de conclusión, deseo señalar que el objeto del presente proyecto, es el de tender al fortalecimiento del Congreso de la Nación, en el ejercicio de sus facultades más importantes: legislación y control.

La información no puede constituir patrimonio exclusivo del órgano ejecutivo, porque hoy, sin información no es posible legislar, y el Congreso no puede quedar reducido al rol de órgano convalidador de los proyectos de ley originados en el órgano ejecutivo, que muchas veces reflejan más la ocasional influencia de un determinado burócrata, que la existencia de un verdadero consenso dentro de dicho órgano.

En lo relativo al control, es dable señalar que la creciente vigencia de los flagelos de la corrupción administrativa, el abuso de poder y los ataques a los derechos y garantías individuales, debe ser combatida potenciando, como crecientemente sucede en las democracias modernas, el rol de control del Congreso. Más aún, debe proporcionarse creciente acceso a la información al ciudadano común, al modo como lo hacen el Acta de Libertad de Información de los Estados Unidos de América, o Constituciones modernas como la de la República de Guatemala de 1986, o algunas constituciones provinciales argentinas. Pero mientras se construye el consenso que a través de la legislación posibilitará esa importante conquista, debemos dotar al menos al Congreso de una amplia posibilidad de acceso a la información y de investigar cuando sea necesario, a través de las Comisiones específicas.

Me permito poner en especial acento en cuanto a la necesidad de permitir el acceso a la información al legislador individual, más allá de comisiones, bloques o mayorías. La experiencia estadounidense ha demostrado que ello ha constituido un estímulo formidable para el trabajo parlamentario, un renovado aliciente para los nuevos legisladores que se incorporan a las Cámaras, y que no ocupan posiciones de poder; y una importante herramienta de jerarquización del Parlamento.

Por todo lo expuesto, pongo a consideración de mis pares el presente proyecto, solicitando su apoyo.



ANTONIO TOMÁS BERHONGARAY
CONVENCIONAL NAC. CONSTITUYENTE
U.C.R. LA PAMPA