

Congreso de la Nación
H. Cámara de Diputados



REVISTA DE DERECHO PARLAMENTARIO



Secretaría parlamentaria
Dirección de Información Parlamentaria

1



BIBLIOGRAFIA

Notas de Libros. Revista de Revistas
En Revista de Derecho parlamentario N° 1

La **Revista de Derecho Parlamentario** es una publicación de la Dirección de información Parlamentaria, cuyo objetivo principal es servir de apoyo a la actividad legislativa mediante la divulgación de una variada gama de temas de índole estrictamente parlamentaria vinculados con la organización y el procedimiento parlamentarios, así como también de los referidos a la técnica legislativa, tanto del ámbito nacional o provincial como del extranjero.

AL LECTOR

La publicación o reproducción total o parcial del contenido de este artículo será permitida sólo en el caso de que se cite a la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación y, en su caso, a los autores de los artículos y notas firmadas.

En las mismas condiciones se permite la utilización de la información aquí incorporada en trabajos de índole académica (libros, tesis, folletos, artículos, conferencias, etcétera).

NOTAS DE LIBROS. REVISTA DE REVISTAS

*Por el Dr. José C. Pérez Nieves**

LA ATRIBUCION CONSTITUCIONAL DE “DECRETAR HONORES”, por *Eugenio Luis Palazzo* (Revista Jurídica Argentina LA LEY, 1983-D, página 777)

El autor señala con acierto los diversos aspectos —tales como la cortesía internacional, el principio de no intervención, el sistema federal de gobierno, la igualdad, el deber de gratitud, etcétera—, que influyen en la interpretación del artículo 67, inciso 17 de la Constitución Nacional, que otorga al Congreso, entre otras, la facultad de “decretar honores”. Analiza los antecedentes históricos de la cuestión y, en tal sentido, destaca la trascendencia del decreto de supresión de honores del 6 de diciembre de 1810 de la Primera Junta de Gobierno. Pasa revista brevemente a otros importantes documentos hasta llegar a la Constitución de 1853 que, además del antes citado inciso 17 del artículo 67, contiene varias disposiciones vinculadas también al tema, como es el caso de los artículos 16 y 29.

Luego de indicar que “no todos los honores están prohibidos, sino que se encuentran en principio permitidos aquellos que, en el ámbito nacional, decreta el Congreso y no reúnan las características descritas por los artículos 16 y 29”, el autor observa que, al no aclarar nuestra Constitución qué medios pueden utilizarse para tributar honores, el órgano legislativo dispone de amplias atribuciones de elección al respecto con las limitaciones que surgen de las normas citadas y del sistema republicano.

Se pregunta si el Congreso podría reglamentar el otorgamiento de los honores, y para encontrar una respuesta se remite a la cláusula instrumental del inciso 28 del artículo 67 de la Constitución Nacional.

* Abogado. Subdirector de Documentación e Información de la Dirección de Información Parlamentaria.

Más adelante, se detiene en la consideración de los diferentes puntos sobre los que podría versar dicha reglamentación, mereciendo cada supuesto, a su criterio, un distinto tratamiento constitucional.

Finalmente, tras analizar diversas disposiciones legales y casos de honores conferidos por distintos motivos, estudia en detalle uno de los temas más controvertidos como es el de la aceptación de condecoraciones otorgadas por gobiernos extranjeros. En tal sentido, apunta que nuestra Constitución, apartándose de lo estatuido en el texto norteamericano, no prevé expresamente la exigencia de una solicitud de autorización para aceptar tales honores.

Entre los valiosos antecedentes vinculados con esta cuestión, resalta el autor la disposición contenida en la ley 346 (de ciudadanía), según la cual los ciudadanos que aceptaban empleos y honores de gobiernos extranjeros sin permiso del Congreso, perdían el ejercicio de los derechos políticos. Los debates parlamentarios suscitados con motivo de los pedidos de autorización al Congreso, en virtud de dicha exigencia legal, ofrecen una diversidad de opiniones bastante remarcada entre los legisladores intervinientes.

Son considerados, más adelante, los proyectos legislativos relativos al tema, así como la doctrina elaborada al respecto, en la que también se advierte gran variedad de enfoques.

Señala el articulista, finalmente, que, aunque con algún esfuerzo, los antecedentes analizados pueden ser agrupados en dos grandes líneas. Por la primera de ellas, la facultad de "decretar honores" incluye, implícitamente, la de dar autorización para aceptar los ajenos. Por la segunda, el tema queda situado dentro del ámbito de privacidad exento de la autoridad de los magistrados. Palazzo entiende que ninguno de ambos criterios le parece el adecuado y concluye afirmando que el encuadramiento correcto es aquel que sostiene que lo que está en juego es un derecho individual y que, como tal, está sujeto a una reglamentación legislativa razonable.

EL "OMBUDSMAN" Y LA FISCALIA NACIONAL DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS: DOS INSTITUCIONES DIFERENTES, por *Miguel M. Padilla* (Revista Jurídica Argentina LA LEY, 1983-D, página 835)

Si bien el autor se ocupa en este artículo de algunos otros temas conexos, su atención está centrada primordialmente en el tema del título, o

sea la afirmación de la neta diferenciación de las dos instituciones en cuestión.

El autor rechaza la idea de que la creación de una magistratura como la del ombudsman escandinavo resultaría innecesaria en razón de que sus cometidos serían similares a los desarrollados actualmente por la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. Se basa en una serie de consideraciones por las que, en su opinión, quedan puestas de manifiesto claramente las profundas diferencias existentes. Aclaremos que Padilla toma en cuenta como modelo la clásica figura del ombudsman sueco.

Las disimilitudes apuntadas en este trabajo se refieren a diversos aspectos. Así, con relación a su respectiva ubicación dentro de la estructura estatal, mientras la Fiscalía forma parte del Ministerio Público, el ombudsman es, por su lado, un funcionario designado por el Parlamento.

En cuanto a sus funciones respectivas, también aquí hay diferencias notorias. A través del accionar de la Fiscalía de Investigaciones, parece innegable que el bien jurídico que principalmente se pretende tutelar es la Administración Pública nacional y sólo de un modo mediato el derecho o interés de los particulares. En cambio, la tarea del ombudsman consiste fundamentalmente en la protección de los ciudadanos frente a los abusos, negligencia o arbitrariedades de la administración; en suma, los derechos y libertades de los administrados frente a los desbordes de los administradores.

Otro aspecto en el que Padilla encuentra marcadas diferencias es el vinculado con los procedimientos empleados. La Fiscalía debe ajustar el desenvolvimiento de su actividad a lo que en forma estricta fija el código de procedimientos criminales, en tanto en el desempeño del ombudsman es dable observar un desempeño mucho más flexible y adaptable a las circunstancias.

Asimismo, respecto de los resultados de la labor cumplida, difieren el ombudsman y la Fiscalía, ya que aquél dispondría de vías de acción más extendidas.

Todas estas consideraciones llevan al autor a afirmar que no sólo es equivocada la asimilación de ambas instituciones, sino cualquier intento que implique una ampliación de la Fiscalía para que actúe a la manera del ombudsman sueco.

Resultan siempre de una gran oportunidad los estudios que, como el que nos ocupa, ponen el acento en la consideración de los distintos aspectos que hacen a la naturaleza jurídica de una determinada institución. El legislador que pretenda incorporar ésta al ordenamiento legislativo nacional cuando ella no estuviese aún regulada, o, si ya existiese, simple-

mente modificarla, encontrará en ellos los elementos de juicio indispensables para su mejor encuadre normativo.

EL “OMBUDSMAN”, por *Oswaldo Alfredo Gozaini* (Revista Jurídica Argentina LA LEY, 1983-D, página 841)

Frente al acentuado intervencionismo estatal que caracteriza a las repúblicas modernas, el autor estima necesaria la existencia de frenos que lo atemperen y contribuyan a evitar lo que suele ser su lógica consecuencia, el exceso de poder. En tal sentido, considera aconsejable el perfeccionamiento de los mecanismos de control del poder estatal. Uno de estos mecanismos es, precisamente, el que ofrece la figura del ombudsman o comisionado legislativo.

Según Gozaini tres características particularizan a esta institución. En primer lugar, el ombudsman es un funcionario autónomo sin vinculación —aunque esto no sea excluyente— con los partidos políticos.

En segundo lugar, recibe las quejas del público contra la irregular o negligente actividad de la Administración.

Finalmente, sus facultades están vinculadas con la investigación y observación de los actos administrativos pero no con su revocación o anulación.

Más adelante, el autor analiza los orígenes y la evolución que ha tenido esta peculiar institución, así como también los aspectos referidos a su designación, el tiempo de su mandato o gestión y las diversas funciones que corrientemente le son asignadas.

Para Gozaini, queda absolutamente en claro, en tal orden de ideas, que no es función del ombudsman la de sustituir a la Administración en la toma de decisiones y menos la de constituirse en un tribunal de alzada. La finalidad principal de su cometido está centrada más en la prevención que en la represión de irregularidades o abusos. Su labor no es jurisdiccional, sino de fiscalización o vigilancia.

Es importante, por ello, que a los ojos de la ciudadanía, insista el autor, el ombudsman no quede de ninguna manera encasillado como una pieza de la maquinaria burocrática estatal, sino como un defensor de los intereses de los gobernados.

A la mayor eficacia en el funcionamiento de este novedoso mecanismo de control contribuirá, indudablemente, el prestigio intelectual y moral que deberá tener quien ocupe el cargo.

Para el articulista la designación debería ser hecha necesariamente —y esto con miras evidentemente a su mayor éxito— por el órgano legislativo y en lo posible debería exigirse para ello una mayoría amplia que asegure el mayor grado de independencia política del funcionario.

Las reflexiones finales de Gozaini resaltan la positiva experiencia que ha significado para los países que la adoptaron la existencia de esta institución.

LAS FACULTADES DE INVESTIGACION DEL PODER LEGISLATIVO Y LA DIVISION DE PODERES, por *Carlos E. Colautti* (Revista Jurídica Argentina LA LEY, 1983-D, página 947)

Este tema, en sus diversos aspectos, ha sido muchas veces objeto de estudio por parte de la doctrina nacional. El presente trabajo de Colautti, se destaca —sin que ello revista ciertamente un carácter excluyente de lo nacional— por la abundante e ilustrativa referencia a importantes antecedentes de la jurisprudencia de los Estados Unidos de Norteamérica respecto de la revisión judicial de cuestiones vinculadas con la actividad de las comisiones investigadoras y, en particular, el problema de los límites de las mismas con relación a las prerrogativas del Poder Ejecutivo.

Analiza el autor la evolución que se ha ido operando a lo largo del tiempo en la interpretación de algunas de tales cuestiones y lo hace a través de fallos que han tenido, por diversos motivos, especial gravitación.

Se detiene en las novedades jurisprudenciales habidas concretamente a partir de 1960 y, en tal sentido, cabe destacar el comentario de casos de gran notoriedad como lo fue, por ejemplo, el comúnmente denominado "Watergate", en el que estuvo involucrado el entonces presidente Nixon. Se recuerda aquí la reiterada negativa de éste a proporcionar determinada prueba documental ante una comisión investigadora legislativa, con argumentación de índole política e invocando la doctrina de la separación de poderes, lo que decidió al presidente de la misma a elevar las actuaciones a la Justicia. Después de distintas alternativas procesales, el asunto llegó a la Corte Suprema y ésta se pronunció sobre la constitucionalidad de la intimación impartida al presidente de la Nación con relación al suministro de prueba documental y rechazando por improcedente el privilegio alegado por aquél. Por ello es que abundan en el presente trabajo las citas de párrafos del mencionado fallo en los que se aborda el tema de la zona de reserva o privilegio del Ejecutivo. Pone de resalto Co-

lautti un aspecto muy importante y es que dado el ya señalado fracaso que había tenido la comisión en su pedido de documentación y frente a un evidente conflicto de poderes, aquélla optó por dar intervención a la Justicia.

También se detiene Colautti con algún detalle en la consideración de un caso que tuvo especial resonancia en el ámbito nacional, el de la comisión investigadora del movimiento de fondos en el Ministerio de Bienestar Social y en la Cruzada de Solidaridad Justicialista.

Cabe apuntar que este trabajo que se comenta no sólo es rico por la variedad de los aspectos que estudia, dentro de la unidad del tema central del título, sino también, y particularmente, por las oportunas reflexiones y observaciones que el autor va consignando en su desarrollo.

Entre las consideraciones finales que es interesante destacar de este artículo, puede señalarse la que indica la conveniencia de regular las facultades de investigación y los procedimientos a seguir en ella. Para Colautti, además, las investigaciones deben tener un propósito claramente a-judicial y afirma que el amparo judicial indudablemente corresponde cuando “los procedimientos que se realicen no guarden inequívoca relación con los objetivos perseguidos”, y también corresponde con respecto a medidas que puedan lesionar derechos individuales de personas involucradas en la investigación. Observa, asimismo, que los antecedentes parlamentarios norteamericanos deben tenerse en consideración, pero atendiendo a la circunstancia de su inserción en un sistema jurídico diferente.

Remarca, finalmente, entre otras conclusiones de interés, que el objeto y marco de la actuación de las comisiones parlamentarias tiene límites inequívocos y éstos están fijados por los principios de reserva y legalidad (artículos 19 y 18, párrafo 1º, de la Constitución Nacional).

INTRODUCCION A LA TECNICA LEGISLATIVA, por *Javier Clavell Borrás*, Fundación Banco de Boston, 1984

Este trabajo constituye un valioso aporte bibliográfico sobre una materia lamentablemente bastante descuidada en nuestro medio, o sea la de la técnica legislativa, noción ésta que, como rama especial de la técnica jurídica, aparece algo tardíamente a principios de este siglo.

En pocas páginas, todas ellas densas de contenido, Clavell Borrás pasa revista a la variada gama de problemas de que adolece nuestro sistema legislativo, atribuibles a las causas más dispares.

En el primer capítulo (“Crisis del Poder Legislativo”), pone de resalto, entre otras cosas, la necesidad impostergable de que el Parlamento

cuenta con información pronta y calificada sobre los más variados temas —no sólo políticos y legislativos sino también económicos, ecológicos, espaciales, internacionales, etcétera— respecto de los cuales deben pronunciarse los legisladores. Ello debería llevar a que el Parlamento dispusiese de una organización propia con medios adecuados y suficientes que aseguren su independencia informativa en tales campos.

También hace algunas atinadas sugerencias con relación a la tarea de las comisiones parlamentarias.

En el segundo capítulo se extiende en la consideración de las “Causas de la deficiente legislación”, estudiando, así, sucesivamente, la falta de tradición técnico-legislativa (que, aclaramos, el autor también observa en otros países); la aversión a la disciplina técnica; la falta de estudios científicos (recuerda aquí la necesaria distinción que debe hacerse entre la técnica legislativa externa o formal, o sea los modos y procedimientos de elaboración de las leyes, y la técnica legislativa interna o sustancial, o sea, los requisitos para que un texto legal tenga cualidades de certeza, precisión, claridad, flexibilidad); la escasez de expertos en legislación; la labor legislativa apresurada; la despreocupación por el idioma.

En los capítulos tercero —dedicado a las pautas a seguir en la elaboración de proyectos de ley— y cuarto —dedicado al lenguaje legislativo— el autor desarrolla aspectos específicamente vinculados con la técnica jurídica interna o sustancial antes aludida. Lo hace de un modo eminentemente práctico e ilustrativo. Para ello recurre frecuentemente a diversos ejemplos tomados de la legislación nacional para ponerlos a veces como modelo de correcta redacción legislativa y otras de lo contrario, o sea de lo que no debe hacerse en la materia.

Sólo nos queda reiterar nuestro elogio inicial para esta obra de Clavell Borrás por la utilidad de los temas en ella abordados y por la innegable claridad didáctica de su presentación.

PARTICIPACION Y DECISION POLITICA. EL SISTEMA PARLAMENTARIO SUECO, por *Eve I. Rimoldi de Ladmann* (Revista Jurídica Argentina LA LEY, 1984-B, página 589)

Luego de analizar sucintamente la organización interna y externa del Parlamento sueco —que es unicameral— y las características más destacadas de algunos de sus organismos principales —tales como los comités permanentes, los cuerpos asesores de éstos, la Oficina de Administración

del Parlamento, etcétera— la autora desarrolla el mecanismo de sanción de las leyes en sus distintas etapas.

Más adelante, se extiende pormenorizadamente en el análisis a que es sometido el presupuesto para su aprobación, por ser éste el más importante programa de acción del gobierno para cada año fiscal que va desde el 1° de julio al 30 de junio del año siguiente.

La conformación del presupuesto es producto de exhaustivos estudios previos llevados a cabo con mucha antelación —un año y medio— al momento de su sanción. Comienza con la exposición de sus necesidades por parte de las autoridades locales a las regionales. Luego cada organismo del gobierno central hace lo propio con las suyas, remitiendo los antecedentes al ministerio correspondiente. Finalmente todo pasa a la consideración del Ministerio del Presupuesto que evaluará el conjunto. Cabe apuntar que los proyectos de ley que requieran fondos del gobierno deben ser sometidos antes de una determinada fecha, ya que, una vez pasada la misma, los proyectos que se presenten después no podrán tener implicancias presupuestarias.

Merecen luego la atención de la articulista los diversos medios de control por el Parlamento de la gestión gubernamental. En este orden de ideas, no hay que perder de vista, no obstante, que la suecá es una democracia parlamentaria.

Hay un aspecto particularmente destacado en el artículo que se comenta y es el referido a la preocupación que el Parlamento sueco demuestra con miras a proveer al público, por distintas vías, de información amplia y detallada de sus distintas actividades.

Concluye la autora señalando que la eficiencia del Parlamento sueco está asentada en sólidas bases tales como la existencia de un pluripartidismo de vieja data, la coincidencia entre las estructuras parlamentarias y de los partidos políticos y, finalmente, los ya señalados aspectos vinculados con la esmerada preparación del presupuesto, las variadas formas de control de gestión y el vasto sistema de información generado desde el mismo Parlamento.

UNA TRASCENDENTE DECISION DEL HONORABLE SENADO DE LA NACION: CREACION DE LA COMISION DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS Y MUNICIPALES, por *Jorge Luis Maiorano*. (Revista Jurídica Argentina LA LEY, 1984-B, página 753)

Destaca Maiorano la importancia que revisten, dentro del procedimiento parlamentario, las comisiones parlamentarias permanentes. Re-

cuerda, en tal sentido, el destacado rol que las mismas juegan en los modernos Parlamentos al permitir que, por su intermedio, se puedan zanjar las dificultades derivadas de la composición pluripartidista de las Cámaras y obtener, al mismo tiempo, una especialización en las distintas materias que pueden ser objeto de actividad legislativa.

Este aspecto de la especialización debe destacarse porque es, sin duda, el que se ha tenido particularmente en consideración al modificarse el reglamento que rige el funcionamiento del Senado de la Nación, mediante la creación de una comisión --con el carácter de permanente-- de Asuntos Administrativos y Municipales. Cabe aclarar que, hasta ese momento, en los temas de derecho administrativo y de derecho municipal tomaba intervención, de manera residual, la Comisión de Asuntos Constitucionales, Administrativos y Municipales. Señala el autor, además, que en el esquema anterior, era evidente la falta de definición expresa de tales temas. Estos aparecen, ahora sí, claramente especificados cuando se fija detalladamente el ámbito de competencia de la nueva comisión que es notoriamente de una gran amplitud, la cual resulta comprensible dada la notable evolución doctrinaria, legislativa y jurisprudencial observada en los últimos tiempos en el derecho administrativo y municipal. En este orden de ideas recuerda el articulista la opinión de Vanossi, quien ha reconocido la existencia de un Estado administrativo, o sea, un Estado en que las actividades administrativas pasan a un primer plano.

Desarrolla Maiorano, en la última parte de su trabajo, el contenido de cada una de las materias o competencias asignadas a la nueva comisión, y lo hace fundadamente, con una abundante cita de doctrina nacional.

ATRIBUCIONES DEL CONGRESO EN MATERIA DE DEUDA EXTERNA, por *Carlos P. Mastrorilli* (Revista Jurídica Argentina LA LEY, 1984-C, página 831)

Mastrorilli luego de asentar firmemente su opinión según la cual el ámbito por excelencia en el que corresponde llevar a cabo un debate orgánico y riguroso sobre los contenidos de la negociación y validación de los acuerdos de refinanciación de la deuda externa es el Congreso de la Nación, pasa a analizar en extenso el inciso 6º del artículo 67 de la Constitución Nacional. Para el autor su redacción no ofrece dudas desde el punto de vista semántico. Cita, a continuación, sus diversas fuentes y la exégesis que del mismo han hecho algunos constitucionalistas clásicos, para centrar después su atención en un extenso y severo cuestionamiento de

los distintos argumentos esgrimidos por quienes sostienen una posición tendiente a limitar u obviar de una u otra forma la intervención del Congreso. Se detiene, particularmente, en la consideración del argumento —que rechaza de manera terminante— por el cual existiría en esta materia una delegación de facultades del Congreso al Poder Ejecutivo. En tal sentido, sostiene Mastrorilli, que de ningún modo puede entenderse como delegación la asignación al Ministerio de Economía de facultades para concertar operaciones de crédito interno y externo del sector público nacional, tal como surge de las leyes de ministerios.

También rechaza el autor que el carácter de agente financiero que asume el Banco Central respecto del gobierno nacional pueda dificultar o frenar de algún modo el ejercicio de facultades propias y expresamente consagradas por parte del Congreso.

Luego de analizar algunos interesantes antecedentes históricos nacionales e insistir y poner de resalto el importantísimo rol que desempeña el Congreso en un régimen democrático, Mastrorilli concluye afirmando su posición. Según ésta, en el tema de la deuda externa, debe darse previa intervención al Congreso, a cuyo cargo debería estar la fijación de los criterios generales —dentro de una necesaria flexibilidad— a seguir en los diversos tramos de negociación, aunque los mismos corran por cuenta de funcionarios del Poder Ejecutivo.

Señala el autor, finalmente, que los acuerdos a que se arribare deberían ser, en todo caso, aprobados por ley del Congreso de la Nación, haciendo de aplicación la disposición del inciso 19 del artículo 67 de la Constitución Nacional.

APUNTES PARA UN DEBATE PARLAMENTARIO. EL “OMBUDSMAN” SUECO, por *Jorge L. Maiorano* (Revista Jurídica Argentina LA LEY, 1984-C, página 837)

La enorme difusión que el ombudsman ha tenido en muchos países, de diversa conformación institucional, así como la circunstancia de haber tomado estado parlamentario en el Congreso de la Nación algunos proyectos tendientes a la creación de órganos similares, en nuestro país, ha llevado al autor a publicar estos ilustrativos apuntes sobre las características más salientes que la institución tiene en el país que le dio origen, Suecia.

Nos recuerda Maiorano que los antecedentes del ombudsman sueco pueden rastrearse en el siglo XVIII, teniendo su consagración formal en

el siguiente, en 1809, y las funciones que entonces se le asignaron consistían en “controlar la observancia de las leyes por los tribunales y los funcionarios, y demandar ante los tribunales competentes, de acuerdo con las leyes, a aquellos que en el ejercicio de su función hubieran, por parcialidad, favor o cualquier otro motivo, cometido ilegalidades o descuidado el correcto desempeño de los deberes propios de su cargo”.

Luego de pasar por diversas alternativas se arriba a la organización actual que es a la que el autor dedica su mayor atención a través de un detallado y provechoso análisis. Nos informa así de la existencia de un jefe responsable del organismo que toma a su cargo la decisión de las principales cuestiones e imparte las orientaciones generales. Pero también se desempeñan, además, otros tres ombudsmán que se ocupan, respectivamente, de las cuestiones vinculadas con la justicia, la policía y las cárceles; de las que tienen atinencia con las fuerzas armadas y, por último, de las referentes a temas tributarios y de bienestar social.

La elección de estos funcionarios está en manos de un colegio electoral cuyos miembros votan por unanimidad y en nombre del Parlamento. Conviene recordar la aclaración del articulista respecto del vocablo sueco *ombud* que designa a la persona que actúa en calidad de representante de otra y, en el caso que nos ocupa, hace alusión al funcionario que representa al Parlamento. La elección debe recaer necesariamente en un candidato que reúna dotes comprobadas y experiencia como jurista, además de integridad moral.

Pasa luego revista el autor a diversos aspectos vinculados con la duración del cargo, su competencia, su autonomía, las facultades de que dispone para llenar su cometido y su forma de actuación que puede darse de oficio o a partir del requerimiento de los administrados. Con relación a sus facultades, destaca Maiorano la notoria evolución operada. En efecto, en una primera etapa, el ombudsmán actuaba asumiendo el rol de fiscal. Más adelante, comenzó a desarrollarse la práctica según la cual la acusación fue paulatinamente sustituida por un “recordatorio de los deberes legales”. Esta práctica, fue finalmente receptada por la legislación positiva y ha permitido que el ombudsmán —sin perder su facultad acusatoria, reservada ahora para las faltas que revistan particular gravedad— asuma una función de carácter más bien preventivo y persuasivo. No hay que perder de vista, asimismo, el importante papel que juega el ombudsmán en la promoción de la reforma legislativa por su rica experiencia derivada de un contacto directo con los problemas más variados de la realidad.

Estudia luego el autor las distintas funciones que desempeñan los funcionarios a cargo de cada una de las especialidades antes mencionadas

y destaca muy particularmente que en ellas la fuente de su poder se encuentra “en el prestigio del Parlamento y en el carácter público que adoptan sus investigaciones”.

Concluye Maiorano su trabajo haciendo una serie de consideraciones sobre las características de nuevos modelos de ombudsman. Conservando la denominación original difieren fundamentalmente del tradicional por el hecho de no ser nombrados por el Parlamento sino por el gobierno, lo que los haría, en realidad, comisionados gubernamentales. Menciona, dentro de esta especie, el ombudsman antitrust, el del consumidor, el de prensa y el ombudsman para la igualdad de sexos.

EL “OMBUDSMAN” MILITAR (UN COMISIONADO DEL CONGRESO PARA LAS FUERZAS ARMADAS), por *Oswaldo Alfredo Gozaini* (Revista Jurídica Argentina LA LEY, 1984-C, página 1242)

Antes de entrar en el estudio de las posibilidades de creación de un ombudsman militar en la República Argentina, Gozaini se detiene a analizar algunas experiencias extranjeras con respecto al control de las instituciones militares, concretamente los casos de Suecia, Estados Unidos de Norteamérica y Alemania Occidental.

Aunque es sabido que no resulta siempre fácil o inclusive conveniente el traslado mecánico de instituciones vigentes en otros ámbitos —producto muchas veces de situaciones o tradiciones propias— no deja de ser útil, de todos modos, el análisis de los mismos cuando ellos han adquirido un prestigio muy elevado, a punto tal de trasponer las fronteras del país de origen. Es lo que ha ocurrido con la figura del ombudsman en Suecia. En verdad, allí existen varios funcionarios con ese rango. De entre ellos, se destaca el militieombudsman o sea el ombudsman militar creado formalmente en 1915. Como dato importante, se señala que su designación está a cargo del Parlamento, cuenta con el apoyo de un asistente y de un reducido cuerpo de abogados y de empleados administrativos. Apunta el articulista que la principal actividad que cumple este funcionario consiste en fiscalizar la estricta observancia de las normas vigentes por parte de los oficiales y funcionarios encargados de la administración militar. Dicha actividad la desarrolla normalmente mediante la realización de visitas e inspecciones, pero también puede estar impulsada a instancia de parte. En el artículo se incluyen numerosos e ilustrativos casos de intervención del ombudsman militar, aunque, en realidad, al decir de un estudioso del tema recordado por Gozaini, puede considerarse

que la oficina de este funcionario “cumple su tarea más importante por el mero hecho de su existencia”.

En cuanto a los Estados Unidos de Norteamérica, el sistema de control de las instituciones militares es diferente ya que está a cargo, fundamentalmente, de la Oficina del Inspector General compuesta de oficiales en actividad no siempre de grado más alto. Las quejas de cualquier miembro del Ejército deben presentarse ante esta oficina. Se ha criticado el sistema, entre otras razones que analiza el autor, por cuanto implica, en los hechos, desnaturalizar la estructura del poder, ya que un soldado puede acudir directamente al Inspector General, obviando el escalón de su superior inmediato.

Finalmente Gozaini comenta las diversas características del ombudsman militar de Alemania Occidental, introducido en 1956 sobre la base del modelo sueco. Es designado por el Parlamento Federal, a cuya estructura administrativa está incorporado, así como su presupuesto. Su principal función es la investigación de casos concretos, actuando de oficio o a petición de parte, y para el desempeño de la misma dispone de facultades de inspección de las delegaciones militares, con aviso previo o sin él.

Con respecto a las posibilidades de creación de un ombudsman militar en la Argentina, Gozaini considera conveniente recordar, en primer lugar, que la Constitución Nacional ha otorgado el comando y el control del poder militar al Poder Ejecutivo y al Congreso de la Nación, respectivamente.

También alude a las iniciativas que en diversos ámbitos —incluido el Legislativo— se han impulsado con miras a la creación de esta figura, de la cual el mismo autor es un decidido partidario, señalando que su objetivo debería tender al prestigio de la organización castrense “procurando el acercamiento del pueblo a la institución”. Insiste, fundamentalmente, en la conveniencia de ganar el crédito de la ciudadanía, promoviendo la idea y la certidumbre de que “toda denuncia, queja, agravio, observación que formule, va a ser atendida; y, de ser procedente, servirá para restablecer la conducta apropiada, o la interpretación correcta de una disposición, o el cumplimiento efectivo de una prestación o el adecuamiento de una sanción disciplinaria”.

De ahí que su propia propuesta con respecto a la institución tienda a rodearla de todos aquellos atributos que hagan posible la consecución sin tropiezos de tales objetivos. Para ello, según Gozaini, el nombramiento de este funcionario tan particular debería emanar del Congreso reunido en asamblea legislativa. Dispondría de autonomía administrativa y finan-

ciera y de una remuneración asignada por el Congreso. Sus funciones serían de investigación —de oficio o por denuncia de todo individuo que acredite un interés legítimo— y de inspección y, en caso de comprobarse una infracción, tendría a su cargo la promoción de la acción judicial pertinente. Entre sus obligaciones más destacadas, Gozaini incluye las de informar anualmente al Congreso de su gestión y hacer sugerencias referentes a la reforma de la legislación militar.

Pese a su firme convicción con respecto a la eficacia de una institución con estas características, el autor no cree, de todas maneras, oportuna su creación en el país en estos momentos. A esta conclusión lo lleva un doble orden de consideraciones.

Por un lado, el establecimiento de un ombudsman militar debería estar precedido de un adecuado marco de publicidad a efectos de facilitar el conocimiento amplio por parte de los ciudadanos de las funciones específicas de la institución y aventar, de ese modo, todas aquellas expectativas que podrían llevar a su fracaso.

Por otro lado, destaca Gozaini la necesidad de que las Fuerzas Armadas, a su vez, se compenentren también de las funciones que llevaría a cabo el ombudsman militar, ya que para su exitoso funcionamiento debería contarse necesariamente con la estrecha colaboración de la organización castrense.

Finalmente, parece atinada la última reflexión del articulista cuando afirma la conveniencia de concretar previamente la creación de un ombudsman para asuntos civiles para, a partir de dicha experiencia, pensar en la posibilidad de extender la institución a otros ámbitos.

COMISIONES INVESTIGADORAS, por *Pablo A. Ramella* (Revista Jurídica Argentina LA LEY, 1984-D, página 961)

En este breve trabajo, Ramella, luego de estudiar algunos precedentes norteamericanos sobre la materia, analiza la doctrina nacional y algunos de los numerosos casos de investigaciones llevadas a cabo por comisiones creadas al efecto en el ámbito parlamentario y dotadas de facultades que, en muchas oportunidades, llegaron a ser de una gran amplitud.

Para el autor, hay consenso con respecto al reconocimiento a las Cámaras del Congreso, tanto separadamente como conjuntamente, de la facultad para crear comisiones investigadoras con poder para requerir el testimonio de personas y ordenar arrestos en caso de incomparecencia, no pudiendo, en cambio, disponer la aplicación de penas.

Hay disenso, a su vez, con relación a la facultad de allanamiento, que algún sector de la doctrina admite tibiamente y otro sector considera inadmisibles si no media autorización judicial. Dada la función de control que ejerce el Poder Legislativo sobre los otros poderes, Ramella rechaza tales reticencias y entiende que las comisiones investigadoras deben estar facultadas para hacer allanamientos y que retacearles dicha posibilidad conduciría, las más de las veces, a frustrar su cometido. Va más lejos aún al propiciar, en una eventual reforma constitucional, la inserción de disposiciones claras por las que se les reconozcan las facultades que en la actualidad son objeto de debate doctrinario.

FACULTADES DE INVESTIGACION DEL CONGRESO, por *Luis Lozano* (Revista Jurídica Argentina LA LEY, 1984-D, página 1012)

El debate suscitado con motivo de la actuación de una comisión investigadora de la Cámara de Diputados y, muy particularmente, con respecto al allanamiento de un estudio jurídico llevado a cabo por la misma, ha dado origen a diversos y variados estudios sobre un tema que es, sin duda, de gran trascendencia institucional.

El que nos ocupa se destaca por haber puesto más el acento en el acopio de jurisprudencia de tribunales estadounidenses que en los precedentes legislativos nacionales a los efectos de evitar, como dice el autor, "la cuestión relativa a una posible autoatribución de la facultad que nos interesa". En dichos antecedentes surge nítida la facultad de investigar del Congreso y de sus Cámaras. Se acepta, asimismo, el uso por parte de éstas de los medios coercitivos que tiendan a la ejecución de aquella atribución.

Analiza también Lozano el artículo 67, inciso 28, de la Constitución Nacional, que es el fundamento corrientemente aceptado en nuestro país como soporte constitucional de la facultad de investigación y, en tal sentido, señala que sólo al Congreso compete ejercer dicha facultad cuando la investigación es de aquellas cuya consecuencia compete al Congreso. La investigación, agrega, debe aparecer "como un «medio» para obtener un «fin» consistente en la consagración de un poder expresamente concedido al Congreso o al gobierno de la Nación Argentina", y, toda vez que se mueva dentro de lo estatuido por el citado inciso 28, el Congreso podrá disponer restricciones a los derechos individuales, "siempre y cuando no vaya más allá de lo que la Constitución garantiza para cada habitante en cada caso".

En este orden de ideas, el autor advierte que ciertos actos como, por ejemplo, el allanamiento de domicilio, exigen una ley del Congreso, en virtud de lo dispuesto por el artículo 18 de la Constitución Nacional.

Frente a la necesidad concreta de efectuar un allanamiento que puede presentarse en el curso de una investigación legislativa, Lozano se pregunta qué rol desempeñaría en la emergencia el juez requerido al efecto por la comisión investigadora correspondiente y cómo justificaría su actividad fuera de una causa justiciable. No encuentra sentido a la evidente subordinación que se daría de un poder con respecto a otro.

Como conclusión el autor reitera su posición en el sentido de exigir una ley que habilite la realización del allanamiento. Pero, al mismo tiempo, juzga inapropiado despojar al Congreso de sus atribuciones de investigación como surgiría de algunas opiniones críticas vertidas con relación al allanamiento que motiva este artículo. Señala, que muchas de esas críticas, partiendo de una objeción razonable al procedimiento de allanamiento se han extendido hasta llegar a cuestionar la misma facultad investigativa derivando indebidamente el problema, en definitiva, a la Justicia.

LA POTESTAD DE CONTRALOR DEL CONGRESO DE LA NACIÓN, por *Humberto Quiroga Lavié* (Revista Jurídica Argentina LA LEY, 1984-D, página 1020)

Afirma Quiroga Lavié que la organización de la sociedad política que hace posible la libertad supone, indudablemente, la existencia de un sistema de controles del poder público. En tal sentido, cada uno de los órganos mediante los cuales se ejerce aquél, cumple algún tipo de control. Ahora bien, de todos ellos el autor considera que el control del Congreso — que se manifiesta “como control político, removiendo a los integrantes de los otros poderes y haciendo un seguimiento del cumplimiento de la legislación” — es el menos sistematizado y esto lo atribuye al hecho de haber descuidado el Congreso lo que él llama su organización hacia afuera. Así, mientras, por un lado, el Congreso se ha organizado hacia adentro, por ejemplo, mediante el dictado de los reglamentos que ha hecho cada una de las Cámaras que lo componen, se observa, por otro lado, la inexistencia de una regulación específica del ejercicio de sus atribuciones hacia afuera, que hacen al seguimiento de la ejecución de las leyes.

Sabido es que este poder de control del Congreso se halla en nuestro país históricamente vinculado con la creación y funcionamiento de comisiones investigadoras. El debate en torno a ellas ha girado, casi siempre, básicamente sobre el alcance de sus facultades y modos de actuación, en razón de la ausencia de una norma general que las reglamente. Existe, ciertamente, una abundante jurisprudencia parlamentaria en materia de comisiones investigadoras, algunas de las cuales tuvieron en su momento amplia repercusión. Es lo que ha ocurrido últimamente con la creada por la Cámara de Diputados con la finalidad de investigar la adquisición de la empresa Italo por el Estado y que es motivo de análisis por el autor.

En este caso, como en otros anteriores, se ha discutido la extensión de las potestades de la citada comisión. En otras palabras, si estaba investida o no, por ejemplo, de las facultades de allanamiento de domicilios y de secuestro de documentación. A la luz del artículo 18 de la Constitución Nacional, Quiroga Lavié observa al respecto falta de sustento normativo suficiente al no haber mediado habilitación por ley para la realización de tales procedimientos. Pero, al mismo tiempo, entiende que la Cámara ante la necesidad de hacer una investigación que estimaba impostergable, no obstante la claridad del artículo 18 de la Constitución, tomó en consideración antecedentes parlamentarios en los que el ejercicio de tales atribuciones aparecía "con suficiente fuerza de convicción como para entender que estaba obrando de acuerdo a derecho". En consecuencia, sostiene el autor, los legisladores actuaron en el supuesto analizado, avalados por dichos antecedentes y en el marco de las facultades implícitas del artículo 67, inciso 28 de la Constitución Nacional. Estima que ese apartamiento del artículo 18 mencionado es el argumento válido que debe llevar a que las Cámaras acepten el eventual control judicial tendiente a determinar si hubo afectación de derecho de particulares al llevarse a cabo la investigación.

Para Quiroga Lavié, en el supuesto de existir diferencias entre los jueces y la comisión investigadora, será la Corte Suprema el órgano que resolverá, en definitiva, en su condición de custodia final de la supremacía de la Constitución Nacional.

Concluye el autor, afirmando que el poder de control y la facultad de investigar del Congreso o de las Cámaras separadamente con miras a la búsqueda de información es innegable y hace al regular funcionamiento de las instituciones republicanas. No obstante, y a efectos de impedir la eventualidad de un desvío de poder, el control político debe estar sujeto al control judicial.

LIMITES CONSTITUCIONALES DE LA FACULTAD DE INVESTIGACION DEL CONGRESO, por Segundo V. Linares Quintana (Revista Jurídica Argentina LA LEY, 1984-D, página 1025)

Tema de notoria actualidad, el de las comisiones investigadoras, el presente es un nuevo aporte doctrinario sobre el mismo en el que el énfasis está puesto, esta vez, en una de sus facetas más conflictivas como es la referida a los límites dentro de los cuales pueden y deben desenvolverse tales comisiones.

El autor parte del principio ya conocido por el cual la facultad de investigar del Congreso y de cada una de las Cámaras surge como uno de los poderes implícitos del artículo 67, inciso 28 de la Constitución Nacional. Ahora bien, para Linares Quintana esta cláusula de ningún modo puede interpretarse como atributiva de facultades ilimitadas o discrecionales. Sostiene, en este sentido, que si bien la competencia legislativa en materia de investigación es amplia ya que autoriza la realización de todas las medidas que tiendan a la concreción del fin perseguido, existen límites que surgen de la misma Constitución. Menciona, así, los derechos y garantías constitucionales del individuo, las atribuciones privativas de los otros órganos de gobierno y los poderes reservados por las provincias.

En tal orden de ideas, resulta claro para el articulista, que “ni el Congreso, ni sus Cámaras, ni las comisiones investigadoras pueden trasponer los umbrales del Poder Judicial en función investigadora, afectando la seguridad jurídica de los habitantes específicamente garantizada por el artículo 18 de la ley suprema.” Por lo tanto, medidas tales como el allanamiento de domicilio o el secuestro de documentación privada podrán llevarse a cabo toda vez que medie la previa autorización de un órgano judicial.

Recuerda luego, en apoyo de su tesis, algunos pronunciamientos judiciales.

Además, en este asunto, afirma, más adelante, debe extremarse mucho el cuidado con la cita de precedentes que, muchas veces, han constituido, en su momento, otras tantas violaciones del texto constitucional. La reiteración de determinadas conductas por los órganos estatales no crea derecho y menos puede implicar la modificación de textos expresos de la norma fundamental.

Recuerda, por último, la importancia del criterio de interpretación según el cual debe atenderse prevalentemente al contenido teleológico de la Constitución. Y así como ésta es, dice Linares Quintana, instrumento

de gobierno también es, “y primordialmente, instrumento de restricción de poderes y de protección de la libertad individual”.

EL JUICIO POLITICO AL FUNCIONARIO “DE FACTO”, por *Mariano Grondona (h)* (EL DERECHO, 1984, tomo 107, página 928)

El autor se pregunta si el Congreso puede utilizar el procedimiento del juicio político (artículos 45, 51 y 52 de la Constitución Nacional) para juzgar a funcionarios de gobiernos “de facto”. Todos los argumentos que desarrolla tienden a dar una respuesta negativa a la misma.

En primer lugar, sostiene la “falta de legitimación pasiva” y, en tal sentido, considera que un funcionario es tal —y por lo tanto sujeto al juicio político— sólo mientras dura su mandato. Finalizado éste —haya sido “de jure” o “de facto”— el Congreso queda inhabilitado para promover el enjuiciamiento político normado en la Constitución.

El segundo argumento está basado en la falta de contemporaneidad entre el mandato del acusado, sus jueces y acusadores. Se daría, por ende, un cambio, de perspectiva histórica. Esto llevaría, según Grondona (h), a que un Congreso posterior a la actuación de los funcionarios eventualmente enjuiciables debiera realizar “un difícil ejercicio imaginativo” tendiente a reproducir las circunstancias con que hubiera debido juzgarlos en su momento, de haber sido contemporáneo a dicha actuación.

Finalmente, el articulista destaca la imposibilidad de hecho que se daría para la aplicación de las penas de destitución y/o declaración de incapacidad para ocupar empleos de honor, de confianza o a sueldo, determinadas por el artículo 52 de la Constitución Nacional.

Reconoce Grondona (h) que, en los hechos, el funcionario “de facto”, al no estar sometido a juicio político, se encontraría en una situación más favorable que el “de jure”. No obstante ello, entiende que de ningún modo puede admitirse que, para remediar tal circunstancia, se desconozca lo que establece la Constitución.

Concluye afirmando que, una vez terminados sus mandatos, la situación de los funcionarios, sean “de jure” o “de facto”, es igual ante la ley, ya que tanto unos como otros “están sometidos a la jurisdicción penal y civil y lo que es más, al juicio de la opinión ciudadana que es la encargada de habilitarlos o inhabilitarlos para futuros puestos de honor en un estado de derecho”.

PERTENENCIA DE LAS BANCAS PARLAMENTARIAS EN LA ACTUAL DEMOCRACIA DE PARTIDOS, por *José Luis Martínez Peroni*. (EL DERECHO, 107, página 955)

Resulta de sumo interés para el lector el análisis que, apoyado en abundantes citas de los más autorizados autores, hace Martínez Peroni del cada vez más importante rol que cumplen los partidos políticos en las modernas democracias. Señala, así, que de haber sido en el pasado sólo grupos con finalidades meramente electorales y parlamentarias, se han constituido en la actualidad en “titulares de amplias potestades públicas”. Esta evolución, observada también en nuestro país, de los partidos políticos —que, por cierto, no han sido aún receptados por la Constitución formal— ha tenido una directa incidencia, a su vez, y de distintas formas, en la actividad de los cuerpos legislativos. Por eso, observa el articulista como un dato de la realidad de nuestro tiempo, que “el parlamentarismo clásico se ha visto desplazado por la intervención voluntarista de los partidos. Estos han hecho del Parlamento un instrumento de sus directivas”.

Dada la peculiar situación que en la actualidad, y dentro del proceso político real, ocupan los partidos políticos, Martínez Peroni se pregunta si éstos podrían eventualmente disponer de las bancas parlamentarias de sus propios candidatos electos. Huelga aclarar que la hipótesis podría presentarse toda vez que se diera una situación de conflicto entre el partido y el legislador reacio a seguir las directivas partidarias.

El interrogante es grave. A efectos de darle una respuesta satisfactoria corresponde, según el autor, analizar los distintos aspectos de la cuestión, dentro de un marco totalizador. Es así como, por un lado, destaca que son los partidos políticos los que tienen la exclusividad con respecto a la postulación de candidatos para cargos electivos. Por otro lado, pone de resalto que, de acuerdo con la Constitución Nacional, es el pueblo, a través del sufragio, el encargado de elegir de entre las listas de candidatos propuestos. La cobertura de un cargo electivo se hace, entonces, a través de un trámite complejo. O sea que, mientras el partido “nomina”, el pueblo, como cuerpo electoral, “elige”. Ambos componentes, a su vez, conducen a la “integración del órgano”, que es una prerrogativa que no le pertenece al partido ni al cuerpo electoral en forma exclusiva, como ocurre, respectivamente, con la nominación y la elección, sino de un modo concurrente. En base a esta argumentación, Martínez Peroni concluye afirmando que “el partido político no tiene ‘derecho’ a disponer discrecionalmente de las bancas parlamentarias”, ya que ello implicaría asumir, en los hechos, una facultad electiva que no tiene.

Continúa, más adelante, agregando que los partidos y el cuerpo electoral “al integrar el órgano legislativo, lo ponen en funcionamiento, lo instalan en la vida política, sin que tal circunstancia los convierta en titulares de los cargos electivos”.

En consecuencia, en caso de darse una situación de conflicto entre un legislador y su respectivo partido político, la permanencia de aquél en el cargo o bien su renuncia, será una cuestión que entrará, necesariamente, conforme el actual estado de la normativa constitucional y legal vigente, en el campo de las cuestiones de índole moral.

BREVES REFLEXIONES CONSTITUCIONALES SOBRE TEMAS PARLAMENTARIOS, por *Miguel Angel Ekmekdjian* (EL DERECHO, 108, página 751)

Por entender que la República Argentina se halla transitando “sendas constitucionales inéditas”, Ekmekdjian observa que, para su recorrido, es preciso hacer un esfuerzo de imaginación, en particular, por parte de los estudiosos. En tal sentido, entiende que muchos temas constitucionales, incluidos aquellos sobre los que pareciera existir una doctrina incommovible, son susceptibles de nuevos enfoques y análisis. Y es con ese espíritu de revisión que el autor encara, en este artículo, la consideración de dos aspectos constitucionales que tocan la temática parlamentaria.

El primer aspecto bajo análisis está referido a la inmunidad del artículo 61 de la Constitución Nacional. Para la mayor parte de la doctrina el privilegio allí consagrado no va más allá de la exención de arresto y el juez interviniente no se hallaría inhibido de instruir el sumario respectivo. Para el autor, en cambio, lo que la citada disposición constitucional ha establecido es la inmunidad de jurisdicción penal. Funda su posición en la interpretación de diversas normas procesales así como en la forma en que está redactado el artículo 62, in fine, de la Constitución cuando dispone que, una vez decidido el desafuero, el legislador queda “a disposición del juez competente, para su juzgamiento”.

El otro tema estudiado por Ekmekdjian se relaciona con el rechazo total de un proyecto de ley por parte de la Cámara revisora. Habida cuenta de la carencia de mayores especificaciones en el artículo 71 de la Constitución, que legisla la materia, el autor analiza los distintos aspectos ínsitos en la cuestión.

En primer lugar, el sentido de la frase “en las sesiones de aquel año”, no da lugar a dudas ya que es evidente que el año al que está aludiendo no es el año calendario sino el parlamentario.

El segundo aspecto del tema está vinculado con la posibilidad de establecer pautas para determinar si un proyecto es repetición de otro anterior desechado. El autor, al negar tal posibilidad, explica la necesidad de analizar cada caso concreto en particular. La fijación de pautas podría constituirse eventualmente en un freno para la consideración de determinados proyectos. Nos parece razonable, entonces, el criterio del autor dado que esta facultad de suspender temporariamente el trámite de un proyecto tiene un carácter de excepción —que se opone al principio general por el que la ley es el producto de la actividad de colaboración de ambas Cámaras— frente a la cual sólo cabe una interpretación restrictiva. Lo contrario llevaría, como acertadamente lo apunta Ekmekdjian, a una paralización de la actividad legislativa.

Finalmente, queda un último interrogante en torno de esta cuestión y se refiere al alcance de la facultad de suspensión del trámite parlamentario por la Cámara revisora. Para el articulista, dicha facultad se agota con su ejercicio, ya que admitir lo contrario, significaría darle a la Cámara revisora una prevalencia inaceptable frente a la iniciadora.

ORGANIZACION DEL PODER LEGISLATIVO EN LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES ARGENTINAS, por *Carlos Martín Marzoratti* (EL DERECHO, 108, página 861)

Marzoratti hace aquí una división de las diversas Constituciones provinciales atendiendo a la unicameralidad o bicameralidad del respectivo Poder Legislativo. En el último caso, analiza separadamente los diferentes aspectos referidos a la estructura y composición de cada una de las Cámaras. Completa la información con unos ilustrativos cuadros sinópticos que responden a los mismos criterios diferenciadores ya señalados y que facilitan notoriamente una rápida visualización de los variados temas abordados en la reseña.

SOBRE LA POSIBILIDAD DE SOMETER A JUICIO POLITICO A LOS FUNCIONARIOS "DE FACTO", por *José Luis Di Lorenzo y Enrique G. Bulit Goñi* (EL DERECHO, 108, página 941)

Muy acertada es la observación liminar de los autores cuando señalan que la complejidad del tema radica fundamentalmente en la circunstancia de tener que analizar a su respecto un plexo normativo pen-

sado para tiempos de normalidad institucional, ya que, obviamente, la Constitución no puede prever su propia ruptura formal.

Al tema se le está prestando mucha atención últimamente y las respuestas al interrogante planteado distan, por cierto, de ser unívocas. Di Lorenzo y Bulit Goñi tienen la convicción de que el primer Parlamento posterior a un régimen de facto está facultado para hacer el enjuiciamiento político de los funcionarios de dicho régimen.

Hay en su posición una fundamentación ética inicial. Destacan, así, que el “facto” es una conducta antijurídica que produce, entre otras cosas, la disolución del Parlamento. Si bien, la doctrina “de facto”, sostienen, es un expediente que ha permitido en el marco de la inestabilidad institucional argentina del último medio siglo, la continuidad jurídica del Estado, ella no puede servir para dar un tratamiento diferencial, en suma, un privilegio, a los funcionarios “de facto” frente a los “de jure”.

Con respecto al argumento según el cual la Constitución nacional sólo prevé el juicio político para los funcionarios en ejercicio, el mismo resulta válido sólo para el caso de los “de jure” ya que, habiendo un Congreso en funciones, si él mismo no ejerció sus potestades de enjuiciamiento no resultaría lógico su ejercicio a posteriori, cuando el funcionario ya cesó. Pero es muy distinta la situación de los funcionarios “de facto”, por la inexistencia de Congreso cuando ejercían el cargo.

Sabido es que las conductas objeto de enjuiciamiento según el artículo 45 de la Constitución Nacional son el mal desempeño, los delitos en el ejercicio de la función y los crímenes comunes. De todas ellas, la primera es la única que no constituye una figura penalmente tipificada. Por ello es que los articulistas advierten que la no aceptación de la posibilidad de enjuiciamiento posterior de los funcionarios de facto, pondría a éstos en situación de impunidad con grave violación del principio del artículo 16 de la Constitución Nacional. No olvidan señalar, asimismo, los criterios de interpretación dinámica e integradora de la Constitución aceptados por la jurisprudencia de la Corte Suprema. Recuerdan, en tal orden de ideas, que ésta ha sostenido que “las disposiciones de la Constitución Nacional deben ser aplicadas concertadamente”.

Cuando analizan el artículo 52 de la Constitución Nacional observan que allí se han establecido no una, sino dos sanciones. La primera presenta un carácter perentorio: es la destitución del funcionario cuestionado. La otra —o sea la declaración de incapacidad para ocupar cargos en el futuro— tiene, en cambio, un carácter más permanente. Distintas son las finalidades de ambas. De ahí que la correcta interpretación de esta norma, para estos autores, lleve a rechazar la posición según la cual el

cese en el cargo, al hacer impracticable la destitución, impide la declaración de incapacidad. Existe un interés general de primer orden cuya custodia, señalan los articulistas, la Constitución ha atribuido al Congreso. El mismo consiste en la determinación de que un funcionario que se ha desempeñado mal no pueda volver a desempeñarse en el futuro.

EL VICEGOBERNADOR PROVINCIAL (SU FACULTAD DE VOTAR EN LOS DEBATES), por *Dardo Pérez Guilhou* (EL DE-RECHO, 108, página 961)

El vicegobernador provincial, a diferencia de lo que ha ocurrido con la figura del vicepresidente de la Nación, no ha sido objeto de estudio por parte de la doctrina. De ahí, lo oportuno de este artículo, en el que Pérez Guilhou pasa revista a la normativa constitucional provincial sobre la materia, en la que puede observarse una muy marcada homogeneidad en el tratamiento de la institución.

En general, cabe apuntar, en tal sentido, que todas las Constituciones provinciales, salvo muy pocos casos aislados que introducen alguna variante, otorgan al vicegobernador las mismas funciones: una permanente —presidir el Senado o bien el órgano legislativo unicameral correspondiente—, y otra eventual, como es la de reemplazar al gobernador cuando éste faltare.

Del análisis de los diversos textos constitucionales provinciales surge, en la inmensa mayoría de los casos, la indudable pertenencia del vicegobernador al Poder Legislativo, con excepción de las provincias de Chaco y Misiones en las que la figura queda, en cambio, insertada dentro del ámbito del Ejecutivo, como consejero o colaborador directo del gobernador.

Con motivo de la reciente consideración por el Senado mendocino de las propuestas del Ejecutivo para la cobertura de magistraturas judiciales, se suscitó —dada la particular composición de aquel cuerpo en el que se observa una paridad de fuerzas entre el oficialismo y la oposición— un interesante debate en torno de las facultades del vicegobernador para votar, en virtud de que la Constitución provincial no dice expresamente que tenga voto en caso de empate, aunque tampoco se lo niega.

Para el autor es innegable que dispone de tal facultad. Apoya su posición con diversos fundamentos. Por un lado señala la circunstancia de

que la Constitución de Mendoza responde a los cánones tradicionales ya señalados en lo que concierne a las funciones del vicegobernador.

Por otro lado, el Reglamento del Senado --producto de la facultad reglamentaria reconocida al mismo por la Constitución mendocina-- expresamente le otorga voto en las diversas situaciones que el mismo prevé. Huelga destacar la importancia que modernamente revisten los reglamentos para el funcionamiento de los cuerpos colegiados.

Además, aunque no estuviese específicamente regulada esa facultad en el reglamento, la interpretación teleológica de la Constitución lleva, sin duda alguna, al reconocimiento de dicha facultad.

Apunta el autor, finalmente, que el debate suscitado no ha resultado inútil ya que ha servido para centrar la atención sobre una institución notoriamente descuidada por parte de la doctrina.