



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados, reunidos en
Congreso, decretan o sancionan con fuerza de Ley:

RÉGIMEN LEGAL DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS PARLAMENTARIAS

Artículo 1 - El Congreso de la Nación o cada una de las Cámaras que lo integran podrán disponer la creación de comisiones investigadoras bicamerales o unicamerales, las que se ajustarán a las facultades, atribuciones y procedimientos que se establecen en la presente ley.

Art. 2 -Las comisiones investigadoras podrán promover y realizar las investigaciones necesarias y conducentes a la obtención de la información que les permita ejercer eficazmente sus funciones constitucionales de legislación y control.



Art. 3 - El objeto de las comisiones investigadoras será investigar todos aquellos actos que sean necesarios para ejercer eficazmente las facultades propias del Poder Legislativo. A tales efectos podrán investigar, analizar, esclarecer y controlar todos los actos del Estado, de los funcionarios públicos y de los particulares en relación con aquél.

Art. 4 -Las comisiones investigadoras estarán integradas por la cantidad de miembros que designe el Congreso o cada una de las Cámaras. Serán conformadas por legisladores de una o ambas Cámaras conforme su propia naturaleza, los que serán elegidos por sus pares de conformidad con lo previsto por los reglamentos de las respectivas Cámaras.

Art. 5 - La comisión que se constituya elegirá de su seno un presidente, un vicepresidente y dos secretarios, por mayoría simple de votos.

Art. 6 - La ley o resolución que crea la comisión investigadora deberá establecer el plazo para su cometido y para la producción del informe final.

Art. 7-Las facultades y atribuciones de las comisiones investigadoras serán las siguientes:

a) Recibir denuncias y pruebas sobre los hechos que son objeto de la investigación;

b) Requerir y recibir declaraciones testimoniales. Las personas citadas por las comisiones investigadoras estarán obligadas a comparecer pudiendo ser



llevadas por la fuerza pública en caso de incomparecencia injustificada de acuerdo a lo establecido en el inciso k) del presente artículo. En la citación que se les curse se les deberá hacer saber tal circunstancia y el objeto por el cual se las cita. El testigo prestará juramento o promesa de decir verdad, y antes de declarar se lo apercibirá de las penas para los casos de afirmarse una falsedad o negarse o callarse la verdad en todo o en parte, salvo que la respuesta pudiera autoincriminarlo;

c) Efectuar careos cuando se lo considere necesario;

d) Realizar inspecciones oculares, debiendo dejarse constancia de sus resultados;

e) Solicitar informes escritos u orales sobre los hechos que sean objeto de investigación a los demás poderes del Estado, a cualquier miembro de la administración pública nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o municipal, o de entes centralizados, descentralizados, autónomos y/ o autárquicos y/o a organismos internacionales y/u otros Estados. Asimismo a toda persona jurídica de existencia física y/o ideal. La comisión establecerá un plazo perentorio para la contestación de los informes. Quienes incumplan con lo solicitado podrán ser pasibles de sanciones administrativas o judiciales según corresponda;

f) Allanar lugares y domicilios con la finalidad de realizar inspecciones e incautar la documentación vinculada a las investigaciones llevadas adelante por



la comisión, debiendo requerirse autorización judicial previa. La comisión se constituirá en depositaria de la documentación retenida, con las exigencias de ley;

g) Denunciar ante la Justicia cualquier intento de ocultamiento, sustracción o destrucción de elementos probatorios relacionados con el curso de la investigación;

h) Ordenar la realización de pericias;

i) Intervenir comunicaciones telefónicas y revisar, secuestrar y/o retener correspondencia, documentación, papeles privados, con autorización judicial previa;

j) Conocer el estado de las causas judiciales relacionadas con los hechos investigados, y requerir la remisión de expedientes judiciales o administrativos o en su defecto copia certificada de los mismos. En el caso de que los instrumentos o documentación remitida correspondieran a un expediente judicial en secreto de sumario, se tomarán los recaudos necesarios para la garantía del mismo;

k) Solicitar el auxilio de la fuerza pública en los casos de citación a testigos renuentes a declarar o cuando sea necesario a fin de llevar adelante allanamientos y secuestros dispuestos;



l) Solicitar al Congreso Nacional o la Cámara, según corresponda, una prórroga del plazo otorgado, ya sea para realizar nuevas investigaciones, proseguir con el curso de las mismas, o para la elaboración y presentación del informe final.

Art. 8 - El Congreso de la Nación o cada Cámara, según el caso, determinará el alcance de las atribuciones y facultades de la comisión investigadora, conforme la naturaleza específica de sus objetivos, debiendo las mismas encontrarse expresamente previstas en la ley o resolución que crea la comisión.

Art. 9 - Las comisiones investigadoras necesitarán para funcionar, la presencia de la mayoría de sus miembros.

Art. 10.-Las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de los miembros presentes, salvo aquéllas para las que esta ley prevé expresamente una mayoría calificada.

Art. 11.-Los allanamientos, secuestros e intervenciones telefónicas deberán ser decididos mediante el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros de la comisión investigadora y fundadas en pruebas de la existencia de un hecho vinculado directamente con el fin de la investigación. Se dejará constancia en acta labrada a tales efectos de los elementos probatorios y/o pruebas indiciarias que determinasen la necesidad de tales medidas y su relevancia respecto de la finalidad investigativa.



Art. 12.-La comisión tendrá su sede en el Congreso de la Nación, pero podrá actuar y constituirse en cualquier lugar de la República Argentina o de otros países.

Art. 13.-El Congreso Nacional o la Cámara, según corresponda, proveerán la infraestructura, la apoyatura técnica y el personal necesario para el desarrollo de las funciones de las comisiones investigadoras.

Art. 14. - Cada comisión dictará su reglamento interno sujeto a las disposiciones de la presente ley, el que deberá garantizar todos los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional. El reglamento interno será aprobado por el voto afirmativo de la mayoría de los miembros presentes de la comisión.

Art. 15.-Una vez finalizada la investigación de los hechos y actos encomendados, las comisiones deberán elevar un informe al Congreso de la Nación, o en su caso, a la Cámara correspondiente, que será dado a publicidad por los medios que éstas lo estimen pertinente. El informe final deberá precisar los cambios que deberán efectuarse en la legislación, si así correspondiere, sugiriendo expresamente la sanción de nuevas normas o la modificación de las vigentes.

Art. 16. - Cuando, como consecuencia de la investigación, surja la comisión de actos que pudieran considerarse delitos, la comisión deberá formular la



denuncia ante la justicia ordinaria, aportando los elementos de prueba recopilados.

Art. 17. - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Firmantes:

Dip. Maximiliano Ferraro

Dip. Marcela Campagnoli

Dip. Esteban Paulón

Dip. Fernando Carbajal

Dip. Julio Cobos

Dip. Lourdes Arrieta



FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Este Proyecto que represento, resulta de autoría de la Dra Elisa Carrió (mc), quien ya en el año 2001, había meritado la necesidad de una regulación legal de las Comisiones investigadoras parlamentarias, estableciendo un régimen legal que regule las facultades, atribuciones y procedimientos a seguir por dichas comisiones.

Varias han sido las discrepancias registradas en los antecedentes parlamentarios nacionales respecto a la facultad investigadora del Parlamento y de su alcance.

El objeto de esta ley es precisamente no dejar dudas sobre la facultad de investigación del Congreso de la Nación, así como establecer el alcance de las atribuciones y facultades de las comisiones investigadoras, con el propósito que la labor parlamentaria no pueda ser obstaculizada o interferida por intereses ajenos a la verdad de los hechos..



Al mismo tiempo se reconocen expresamente a los habitantes todas las garantías y derechos constitucionales con el fin de evitar cualquier arbitrariedad, que pudiera derivarse de una facultad mal ejercida por el Congreso Nacional.

Cabe señalar como antecedente, que varias Constituciones de los Estados americanos otorgan expresamente a las Cámaras la facultad de normar comisiones investigadoras.

Del mismo modo que, si bien no existe reconocimiento expreso en la Constitución de los Estados Unidos, sí hay normativa que reglamenta esta facultad del Parlamento.

La Constitución Nacional, en cambio no contiene disposiciones al respecto, ni existe ley que regule tal atribución.

Sin embargo, la doctrina en forma unánime ha reconocido las facultades del Congreso para promover y realizar las investigaciones conducentes a obtener la información que le permita ejercer eficazmente sus funciones constitucionales de legislación y control.

Las dos doctrinas que fundamentan el nombramiento de las comisiones investigadoras se basan respectivamente en los poderes de contralor y en los poderes implícitos del Congreso.



La primera doctrina deduce el derecho del Congreso para nombrar estas comisiones de su facultad para vigilar la conducta administrativa del Poder Ejecutivo, y también del deber que le exige informar al pueblo sobre la situación del Estado.

Así, Jorge Mayer, en su buen trabajo “Las comisiones parlamentarias de investigación”, señala que esta doctrina fue formulada por primera vez por Woodrow Wilson, en su estudio sobre El gobierno del Congreso, publicado en 1884.

Se basa legalmente en el artículo 75, inciso 8, de la Constitución que autoriza al Congreso para fijar anualmente el presupuesto de los gastos de la Nación y a aprobar o desechar la cuenta de inversión. El poder del Congreso, para votar los fondos y para aprobar su inversión, lo autoriza a verificar por medio de comisiones investigadoras el empleo que se ha hecho a estos fondos: “El Congreso es el guardián constitucional del tesoro público. Los empleados públicos reciben sus sueldos, por su sola voluntad. Por lo tanto debe someter al más severo examen la conducta de estos empleados, su eficiencia y su integridad para determinar si deben continuar o cesar en sus funciones” (James M. Landis: Constitutional limitations on the congressional power investigations’, conf. Jorge Mayer: Las comisiones parlamentarias de investigación).



Sin llegar a justificar exclusivamente a las comisiones investigadoras en la función de control del gobierno, hay quienes han puesto un especial hincapié en la misma señalando que “el abandono del Congreso de la función legislativa -hacer la ley, no tan sólo aprobarla- ha acabado con cargar el acento más bien sobre la función de control continuado de toda la actividad del gobierno (percibiendo en la misma tarea, ya constitucionalmente más relevante de las mismas Cámaras). La tendencia, señala Sisedos, es la siguiente: el poder del Estado se potencia y expande; el acrecentamiento favorece al órgano ejecutivo; y a su turno se debilita el rol institucional del Parlamento. Si no para revertir, al menos para paliar dicha situación, para recuperar el equilibrio del sistema, se ha propuesto aumentar el control. La ecuación: a mayor poder mayores controles” (Felipe Sisedos: La investigación congresional).

Y al respecto dice Frías: “El control devuelve indirectamente el poder, cuando está unido a la posibilidad de modificar el sistema y corregir la ejecución defectuosa [...] La investigación parlamentaria es el medio más idóneo para el ejercicio de esta función de fiscalización”. Pero si la teoría del control justifica el nombramiento de comisiones investigadoras de las oficinas de gobierno, no alcanza a justificar la extensión de sus investigaciones en los asuntos particulares, puesto que éstos no dependen financieramente del Tesoro nacional.

Se ha recurrido entonces a la teoría de los poderes implícitos del Congreso. En efecto la doctrina mayoritariamente ha fundamentado la facultad investigativa



en los poderes “implícitos” del Congreso (artículo 75, inciso 32), aunque considerando que se trata de poner en ejecución medios implícitos para llevar a cabo los poderes que el artículo 75 encomienda al Congreso Nacional.

Al respecto, Sisedos reseña cómo ha influenciado la jurisprudencia y la doctrina norteamericana -principalmente Story- en la interpretación de nuestro texto fundamental. Story enseñó que sin los poderes implícitos la Constitución sería letra muerta y que las operaciones constitucionales de gobierno serían las mismas con o sin la cláusula de la Constitución, porque de otra manera sucedería que el poder nunca sería ejercido, y porque sería una cosa absurda, crear poderes para retenerlos comprimidos, y en un estado de entorpecimiento e inercia.

La doctrina de los poderes implícitos emana del fallo dictado por el Chief Justice Marshal, en el caso *McCulloch vs. Maryland*, donde se estableció definitivamente que el gobierno federal goza de las facultades implícitas que son necesarias para que pueda ejercer los poderes que le ha otorgado expresamente la Constitución.

Fue aplicada posteriormente al derecho parlamentario y ha sido invocada por los jueces americanos en los casos *Kilbourn vs. Thompson*, *Marshal vs. Gordon* y *McGrain vs. Daugherty* (ver maier 11).

En nuestro derecho, aplicando esta doctrina, ha dicho Linares Quintana: “Cuando la Constitución atribuye a un órgano gubernativo una o más funciones



determinadas, a su vez, implícitamente, le otorga los medios necesarios y adecuados para ejercitar eficientemente dicha función... Para el desempeño de las importantes, complejas y delicadas funciones que se le han encomendado, necesita indispensablemente obtener el pleno y exacto conocimiento de hechos y circunstancias vinculados con su actividad logrados a través de investigaciones y descubrimientos” (Linares Quintana: Tratado de la ciencia del derecho constitucional).

También señala Bidegain: “Hay realmente en la función legislativa y en las otras confiadas al Congreso, una exigencia primaria: el pleno conocimiento de los hechos y relaciones que han de ser afectados por las decisiones del órgano legislativo”.

De esta forma gran parte de la doctrina ha deducido que el fundamento de las comisiones investigadoras se halla en el artículo 67, inciso 28, de la Constitución Nacional de 1853/1860.

Por otro lado se han reconocido las facultades del Congreso para promover y realizar las investigaciones necesarias y conducentes a la obtención de la información que le permita ejercer eficazmente sus funciones constitucionales de legislación, control y juicio político”.

Precisamente, ése es el fundamento principal de tales atribuciones investigativas (Bielsa: Derecho constitucional).



Badeni sostiene: “El fundamento constitucional de las facultades investigativas del Parlamento puede ser expuesto de dos maneras. Se trata de una potestad que, en forma implícita, resulta de las funciones atribuidas al Congreso y que se pueden concentrar en dos: a) Legislar; b) La de controlar a los restantes órganos de gobierno... No se trata, entonces, de una potestad resultante del artículo 67, inciso 28 (hoy 75, inciso 32) de la Constitución, ya que entre los poderes antecedentes que menciona esa norma, no figura” (Gregorio Badeni: El poder de investigación y la omnipotencia legislativa).

Joaquín V. González decía que, en general, hay una regla por la que las facultades de investigación del Congreso o las Legislaturas, en cuanto no han sido limitadas por los estatutos constitucionales son coercitivas con las de legislación y, en particular, hay otra según la cual, concedida por una Constitución, una facultad o un poder, se consideran concedidas las demás para darle efectividad. Señala a su vez que el poder de investigación reside en la esencia del Poder Legislativo que, como todos, no procede arbitrariamente sino con arreglo a la naturaleza de cada función y siempre con las formas legales.

De cualquier forma, aun con las diferencias doctrinarias respecto del fundamento de las facultades investigativas del Congreso, siempre se ha coincidido en que se trata de un medio y no un fin en sí mismo, ya que la investigación sirve para algo o se realiza para alcanzar algo, pero nunca se agota en sí misma.



Así, Pedro Frías ha sostenido que “la investigación es un poder funcional y subordinado, que no se justifica por sí mismo, sino con referencia a los demás poderes” (Frías: Condiciones y límites de la investigación parlamentaria).

Jorge Vanossi, señala algunas conclusiones que no están discutidas en la práctica investigativa parlamentaria a saber:

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

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

- La facultad investigativa se ejerce dentro y no fuera del principio de la separación de los poderes; o sea, que si bien la investigación supone un quehacer inquisitivo y de tipo instructorio o sumaria, que a veces va acompañada del ejercicio de ciertas facultades represivas (allanamientos, arrestos a testigos refractarios, etcétera), todo ello no basta para apartarse de las grandes líneas divisorias trazadas por el principio de la separación de los



poderes, en virtud de las cuales resulta que el Ejecutivo es el que administra y el Judicial es el que juzga y condena.

-La facultad investigativa es un medio y no un remedio. Así como está unánimemente aceptado que no es un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar el mejor ejercicio de las funciones constitucionales, también cabe aceptar que por vía de la investigación no corresponde producir actos que deben ser -en realidad- el resultado o consecuencia de las nuevas normas o de los procesos de responsabilidad que el Congreso produzca a raíz de la investigación.

La investigación no es confundible con la “acción directa”, sino que es el medio preparatorio y conducente a la producción de las normas o de las medidas que permitirán luego rectificar un estado de cosas o crear una nueva situación. Dicho con otras palabras: el “remedio” vendrá como consecuencia de la información obtenida a través de la investigación, pero no se lo puede confundir con investigación misma. El remedio no es la investigación sino el cúmulo de cambios que sobrevendrán como consecuencia de las decisiones que el legislador adopte a raíz de la certidumbre obtenida a través de los datos emanados de la investigación que previamente realizó. Primero investigar y después actuar, es decir, que la investigación es previa a los cambios, pero no es el cambio mismo.



- La facultad investigativa puede recaer sobre organismos o funcionarios públicos como también sobre las actividades de los particulares. En ambos casos debe tratarse de materias concernientes o vinculadas con el ejercicio de las funciones que corresponden al Congreso o a cada una de las Cámaras que lo componen.

-Cuando la investigación recae sobre actos de organismos o funcionarios públicos, la citada vinculación o conexión de la materia con el área de competencia legislativa o de control que compete al Congreso tiene que guardar -pese a todo- las grandes demarcaciones que la Constitución traza: la división vertical del poder (federalismo). - Cuando la investigación verse sobre actividades desarrolladas por particulares, la doctrina constitucional parece más empeñada en poner límites y recaudos al poder investigativo, sobre la base de resguardo de los derechos y garantías de las personas.

Los antecedentes americanos tienen una gran importancia para establecer los límites constitucionales dentro de los cuales pueden moverse las comisiones investigadoras. Esa importancia nace de la semejanza de ambas Constituciones y es aumentada por la variedad y el fundamento jurídico de dichos antecedentes. (Jorge Mayer: Las comisiones investigadoras).

El diputado Gutiérrez, en la Convención Constituyente de 1853, decía: “La Constitución es eminentemente federal, está vaciada en el molde de la de los



Estados Unidos, única federación que existe en el mundo y que es digna de ser copiada”.

Aun cuando es menester destacar que si bien los antecedentes americanos han tenido y tienen una enorme importancia, no deben ser aplicados sin vacilación, máxime cuando las disposiciones de las Constituciones no son idénticas.

La Suprema Corte de la Nación en el caso “Lino de la Torre” ha sostenido que “el sistema de gobierno que nos rige no es una creación nuestra. Lo hemos encontrado en acción, probado por largos años de experiencia y nos lo hemos apropiado. Y se ha dicho con razón que una de las grandes ventajas de esta adopción ha sido encontrar un vasto cuerpo de doctrina, práctica y una jurisprudencia que ilustran y completan las reglas fundamentales y que podemos y debemos utilizar, en todo aquello que no hayamos querido alterar por disposiciones particulares”.

Con este espíritu haremos mención de algunos antecedentes americanos respecto del reconocimiento y alcance de las facultades de investigación.

- a. El reconocimiento de la facultad de investigación parlamentaria El poder investigador del Legislativo no se encuentra autorizado expresamente en ninguna parte de la Constitución americana, sin embargo ha sido reconocido como un poder implícito. Según la expresión de la Suprema Corte en *Me Grain vs. Daugherty*: “No hay ninguna disposición que otorgue expresamente a una u otra Cámara el poder de hacer investigaciones y de exigir testimonios, a fin de que pueda ejercer su función legislativa prudente y eficazmente. Se puede cuestionar entonces si está implícita de la función legislativa. Pero la



práctica legislativa ha aceptado desde hace tiempo, el poder de obtener esa información, como un atributo del Poder Legislativo. Así lo han considerado el Parlamento británico y las Legislaturas coloniales antes de la revolución americana, ambas Cámaras del Congreso, y la mayoría de las Legislaturas de los Estados. ”

Desde la fundación de la República, el Congreso americano ha procedido con la idea de que poseía autoridad investigadora como un incidente necesario de los poderes que expresamente se le delegaron”.

Pero como enseña Schwartz, aunque desde el principio el Congreso americano ha reconocido que su poder de investigar era un poder implícito, necesario y apropiado, no fue hasta el citado fallo *Me Grain vs. Daugherty*, en 1927, que la base constitucional del poder de investigación del Congreso se expuso específicamente por la Suprema Corte. Allí, la Corte sostuvo que: “Un cuerpo legislativo no puede legislar sabia o eficazmente sin información respecto de las condiciones que la legislación intenta afectar o cambiar; y cuando el cuerpo legislativo no posee por sí mismo la necesaria información -lo que sucede no pocas veces- debe recurrirse a otros que efectivamente la posean...”.

b. El alcance del poder de investigación

En los Estados Unidos el principio fundamental que rige el alcance del poder legislativo de investigación es el establecido en “*Kilbourn vs. Thompson*”. De acuerdo con el alto tribunal en ese caso, la autoridad investigadora sólo se podría ejercer debidamente “en ayuda de la función legislativa”. Así se ha señalado que “el poder de investigar es un poder



auxiliar que sólo puede utilizarse para ayudar al Congreso en el ejercicio de los poderes legislativos que se han delegado”. (Bernard Schwartz, Los poderes del Gobierno).

Conforme *Me Grain vs. Daugherty* “la investigación puede aprovecharse por la legislatura únicamente para obtener el testimonio necesario que le permita de manera eficiente el ejercicio de la función legislativa correspondiente de acuerdo con la Constitución Nacional”.

Sin embargo, es dable destacar que el poder de investigación del Congreso, aun con la limitación antes mencionada, ha sido considerado por la jurisprudencia americana como muy amplio. Así el alto tribunal señaló en *Barenblatt vs. Estados Unidos* que “el alcance del poder de investigar, en suma, es tan profundo y vasto como el poder potencial de sancionar leyes y asignar fondos conforme a la Constitución”.

Y se ha señalado que no es necesario, para que determinada investigación sea válida, demostrar que tendrá por resultado la sanción de leyes específicas. En *Mac Grain vs Daugherty*, el más alto tribunal sostuvo que era válida la investigación, por el Senado, de la corrupción en el manejo de los arrendamientos del petróleo federal, aunque la resolución que ordenó la investigación no reconociera en sus términos que tenía por fin servir de ayuda para legislar. En tal caso, dijo la Corte, se debía presumir que el objeto de las pesquisas era ayudar al Senado en sus funciones legislativas.



Un fin legislativo legítimo tenía que presumirse siempre que la materia fuera susceptible de legislación y pudiera ser positivamente ayudada por la información que se calculaba que podría proporcionar la investigación”.

Por su parte en *Estados Unidos vs. Bryan* se señaló que “si la materia sometida a examen puede tener alguna posible relación e importancia con alguna posible legislación, está dentro de la facultad del Congreso investigar esa materia”. De esta forma ha quedado revelado que la facultad de investigar no se limita al alcance o al contenido de legislación proyectada, la posibilidad, no la realidad, de legislación, es la medida del poder de investigación” (*Barsky vs. Estados Unidos*).

De cualquier forma, se ha destacado que aun con la amplitud reconocida a la facultad de investigación, la misma no es ilimitada y que se trata de un medio y no un fin en sí mismo, ya que la investigación sirve para algo o se realiza para alcanzar algo, pero nunca se agota en sí misma. En *Kilburn vs. Thompson*, el presidente de la Corte Suprema sostuvo: “No hay ninguna autoridad general para exponer sin justificación los asuntos privados de las personas por razón de las funciones del Congreso (...) ni es el Congreso un órgano para obligar a cumplir la ley ni para incoar procesos. Estas son funciones de los departamentos Ejecutivo y Judicial del gobierno. Ninguna investigación es un fin en sí misma; debe guardar relación con alguna tarea legítima del Congreso y contribuir a fomentarla”.



Antecedentes nacionales

Muchas han sido las comisiones parlamentarias investigativas creadas en el seno del Congreso de la Nación, las que tuvieron los más variados objetivos así como también distintas facultades y atribuciones de investigación.

Pudiendo citarse desde la Comisión Investigadora sobre el Embalse de Río Tercero, creada en 1915; la Comisión Investigadora sobre el Banco Hipotecario Nacional de 1924; las varias comisiones investigadoras sobre la administración de los ferrocarriles del Estado o las más recientes, como la Comisión Especial Investigadora Contrataciones del Estado Argentino-IBM, de la Cámara de Diputados de la Nación, o la Comisión Investigadora del Atentado a la AMIA.

Al respecto quisiera citar una reflexión de Jorge Mayer quien realiza un pormenorizado análisis de las comisiones investigadoras creadas en nuestro país hasta 1935. El autor dice: “Los precedentes deben ser invocados con gran prudencia porque en el Congreso los factores políticos perturban continuamente las soluciones legales. Los partidos opositores proponen el nombramiento de comisiones investigadoras con la esperanza de probar la incapacidad y corrupción del partido gobernante. El partido oficialista por su parte resiste el nombramiento de comisiones sosteniendo a priori, que la conducta del gobierno es intachable y que la Cámara debe ocuparse de cuestiones más importantes. Nombrada la comisión los miembros de la



oposición sostienen que debe gozar de toda clase de facultades. Los oficialistas, atacados de repentinos escrúpulos constitucionales, invocan, por el contrario, toda clase de garantías para coartar sus facultades. Se producen así las primeras disidencias sobre el alcance de las facultades de la comisión” y describe decisiones parlamentarias en que se ha “declarado que el nombramiento de estas comisiones constituía una violación flagrante de la división de poderes y de las instituciones fundamentales de la Nación”.

Precisamente, el objetivo del presente proyecto es no dejar dudas sobre la facultad de investigación del Congreso de la Nación, así como establecer el alcance de las atribuciones y facultades de las comisiones investigadoras al efecto de que la labor parlamentaria no pueda ser obstaculizada.

Las comisiones investigadoras en la administración pública y en los asuntos particulares

a. La facultad investigativa y la administración

Al respecto y analizando los antecedentes parlamentarios cabe señalar que la mayor parte de las comisiones nombradas por las Cámaras ha tenido por objeto realizar investigaciones en las oficinas de gobierno.

El Congreso americano ha nombrado numerosas comisiones investigadoras en las oficinas de gobierno. Se le ha reconocido una gran amplitud a esta investigación parlamentaria, la Suprema Corte expresamente en *Watkins vs. Estados Unidos* “ha reconocido el peligro para la conducta eficaz y honrada del gobierno, si la autoridad legislativa



de comprobar la corrupción en el Poder Ejecutivo fuera obstaculizada inmediatamente”.

La opinión de la Corte en este caso contiene un reconocimiento de diferencias respecto de la investigación relativa a particulares de la realizada a la administración pública. El presidente de la Corte sostuvo: “El público tiene, por supuesto, derecho de ser informado respecto del funcionamiento de su gobierno... No nos preocupa el poder del Congreso para inquirir y publicar la corrupción, mala administración o ineficiencia de los organismos y dependencias del gobierno. Esa era la única clase de actividad descrita por Woodrow Wilson en *Congressional Government* cuando escribió: “La función informativa del Congreso debe ser preferida aun a su función legislativa... Desde los primeros tiempos de su historia el Congreso ha desempeñado asiduamente una función informativa de esta naturaleza”.

En nuestro país, en general, se ha reconocido la legalidad de las comisiones investigadoras abocadas a analizar actos de la administración pública, aun cuando puedan encontrarse excepciones a esta regla. Así por ejemplo tanto el presidente Sáenz Peña como De la Plaza se opusieron a la actuación de comisiones investigadoras (sobre el Ejército y la Armada) considerando que debía actuarse mediante pedidos de informes y que ése era el medio reconocido constitucionalmente de control.



b. La facultad investigativa y los particulares

Los precedentes argentinos sobre asuntos de los particulares han sido contradictorios. En algunos casos las Cámaras han reclamado el derecho de citar testigos y de realizar allanamientos.

En otros casos han declarado que carecían de ese derecho. En oportunidades las garantías de los artículos 18 y 19 de la Constitución Nacional han sido totalmente olvidadas.

Al respecto traemos algunos antecedentes:

Cuando la comisión nombrada en 1894 para investigar las denuncias formuladas por el diario “El Tiempo”, citó al director del diario, éste concurrió pero se negó a declarar, sosteniendo que la comisión carecía de jurisdicción. Se plantearon divergencias en cuanto a las facultades que tenía la comisión para citar testigos, sosteniendo una parte que la Cámara tenía derecho de citar testigos y mandarlo arrestar en caso de incomparecencia. Finalmente la Cámara resolvió mandar detener al director del diario por siete días y libró oficio al jefe de Policía. Pero como aquél interpuso un recurso ante la Suprema Corte, la Cámara posteriormente resolvió ponerlo en libertad alegando que su autoridad ya había sido suficientemente reconocida.



En el año 1920 cuando se realizó una investigación sobre el azúcar, la Cámara entendió que no podía allanar sin una ley que la autorizara, pues lo contrario implicaría la vulneración de garantías constitucionales.

Sin embargo posteriormente en la sesión del 12 de noviembre de 1934, varios senadores sostuvieron que las sociedades anónimas no se encontraban amparadas por los artículos 17, 18 y 19 de la Constitución Nacional, porque son creaciones artificiales de la ley, cuya personería jurídica puede ser cancelada por los poderes públicos si se niegan a exhibir sus libros. Cabe señalar lo equivocado de tal doctrina ya que el artículo 18 dispone terminantemente que el domicilio es inviolable y que una ley determinará en qué caso y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento.

Estos son algunos casos que marcan puntos de vista contradictorios entre los antecedentes parlamentarios nacionales. La doctrina más moderna, a los efectos de brindar precisión al alcance de la facultad investigativa del Parlamento se ha manifestado a favor de su reglamentación mediante una ley, que deberá ser muy precisa en el respeto de los derechos y garantías consagrados en la Constitución para todos los habitantes del país.

En cuanto a los antecedentes americanos según reseña Schwartz la causa más destacada sobre la falta de poderes del Congreso para inquirir de una manera general en los negocios privados es *Kilbourn vs. Thompson*. La investigación



parlamentaria afectaba a un consorcio o copropiedad de inmuebles en el distrito de Columbia, de carácter privado. Cierta compañía había tenido interés en el consorcio pero había quebrado, y sus bienes estaban siendo administrados por un tribunal federal. Los Estados eran uno de sus acreedores. El síndico de la quiebra había efectuado un ajuste de los intereses del quebrado en el consorcio. Algunos de los acreedores, inclusive los Estados Unidos, no quedaron satisfechos con el ajuste. En estas circunstancias la Cámara ordenó a su Comité investigar el asunto y la historia de dicho consorcio de inmuebles y el carácter del citado ajuste.

La Suprema Corte sostuvo que esa investigación sobrepasaba las facultades legislativas, que “la resolución que autorizaba la investigación no contenía ninguna indicación de legislación proyectada, que respecto del asunto no podía promulgarse ninguna legislación válida y que los acreedores tenían libertad de hacer sus derechos en los procedimientos de la quiebra”.

No cabe, sin embargo, pensar que “dicho caso impone una prohibición de examen legislativo en los asuntos de los ciudadanos ordinarios. Lo que está fuera del poder del Congreso, de acuerdo con tal decisión de la Suprema Corte, es examinar los asuntos meramente privados. En cambio cuando un particular entra en tratos con el gobierno o sus funcionarios, sus asuntos no deben quedar



inmunes de la investigación” (Schwartz, Los poderes de investigación del Congreso).

Sin embargo el citado autor destaca que el resultado es distinto cuando el Congreso ejerce su poder de investigación a fin de determinar si determinado campo de la actividad económica debe ser reglamentado por el gobierno. Destacando como ejemplo de este caso a la llamada investigación de Wall Street de 1933, en la cual el Congreso buscó y obtuvo información acerca de las prácticas bancadas y bursátiles, la cual condujo a una serie de leyes reguladoras que trataron de reprimir los abusos que se descubrió que dominaban en los negocios de inversión.

En este sentido podríamos poner como ejemplo la investigación que está llevando a cabo el Subcomité Permanente de Investigaciones del Senado de los Estados Unidos, en donde entre otras cosas investiga la actuación de los bancos americanos, los controles efectuados por los mismos y las presuntas operaciones de lavado de dinero.

Como hemos señalado, si bien la práctica parlamentaria, la jurisprudencia y la doctrina, en general, han reconocido la facultad investigadora del Parlamento, lo cierto es que han surgido dudas acerca del alcance de tal facultad y los procedimientos que deben aplicar estas comisiones.



Esta ley trata de esclarecer estas cuestiones teniendo en miras que la labor parlamentaria no sea obstaculizada así como proteger que los derechos y garantías que reconoce la Constitución a todos los habitantes no sean vulnerados.

Es dable señalar que el presente proyecto está basado en el proyecto sancionado por la Cámara de Diputados en 1997, que tuvo como origen una iniciativa de los diputados Juan Carlos Maqueda y Esteban Alberto Domina.

El presente proyecto establece la facultad de crear comisiones investigadoras bicamerales o unicamerales, debiendo en el primer caso hacerse por ley y en segundo por resolución de la Cámara. De esta forma, las comisiones investigadoras serán conformadas por legisladores de una o ambas Cámaras conforme su propia naturaleza, los que serán elegidos por sus pares de conformidad con lo previsto por los reglamentos de las respectivas Cámaras.

La Constitución ha otorgado al Poder Legislativo funciones de legislación y de control; a su vez le otorga implícitamente los medios adecuados para cumplir eficazmente con dichas funciones. En este sentido se le reconoce expresamente en este proyecto a las comisiones investigadoras la facultad de promover y realizar las investigaciones necesarias y conducentes a la obtención de la información que le permita ejercer eficazmente al Congreso sus funciones constitucionales referidas.



A tales efectos las comisiones investigadoras podrán investigar, analizar, esclarecer y controlar todos los actos del Estado, de los funcionarios públicos y de los particulares en relación con aquél.

De esta forma no quedan dudas de que estas comisiones pueden investigar las oficinas de gobierno pero también los asuntos de particulares en relación con el Estado, aun cuando en este caso se establecen medidas y procedimientos especiales respetando todas las disposiciones constitucionales y siendo sumamente cuidadosos en impedir la existencia de arbitrariedades por parte del Poder Legislativo.

Con el fin de cumplir su objetivo específico se le reconocen a las comisiones investigadoras facultades para recibir denuncias y pruebas sobre los hechos que son objeto de la investigación, requerir y recibir declaraciones testimoniales, solicitar informes escritos u orales a los demás poderes del Estado y a las personas físicas o jurídicas, efectuar careos y solicitar la realización de pericias.

Por su parte a los efectos de conocer el estado de las causas judiciales relacionadas con los hechos investigados las comisiones podrán requerir la remisión de expedientes judiciales o administrativos o en su defecto copia certificada de los mismos. En el caso que los instrumentos o documentación remitida correspondiera a un expediente judicial en secreto de sumario, se deberán tomar los recaudos necesarios para la garantía del mismo.



Un punto que ha sido debatido arduamente es la facultad de allanar de las comisiones investigadoras. En este aspecto el proyecto establece la facultad de allanar lugares y domicilios con la finalidad de realizar inspecciones e incautar la documentación vinculada a las investigaciones llevadas adelante por la comisión.

De esta forma se reconoce, el poder amplio de investigación, necesario para el ejercicio eficaz de las atribuciones propias del Congreso. Pero acorde con las disposiciones constitucionales se establece lógicamente la obligatoriedad de requerir autorización judicial previa.

Se establece también como recaudo y garantía que dichas medidas (allanamientos, secuestros e intervenciones telefónicas) no sólo requieren autorización judicial previa sino que además deberán ser decididas mediante el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros de la comisión investigadora y fundadas en pruebas de la existencia de un hecho vinculado directamente con el fin de la investigación.

El proyecto que como hemos visto concede amplias facultades de investigación a las comisiones, no les concede facultades punitivas. Entendemos que las comisiones deben poder citar testigos y exigirles la presentación de



documentación y si a su vez si estos testigos injustificadamente no comparecen podrán solicitar a la fuerza pública que los traiga a su presencia.

De esta forma, si bien se otorga amplias facultades inquisitivas, no se les reconoce facultades punitivas, lo que significaría violentar disposiciones constitucionales.

Al respecto ha sostenido con acierto al analizar distintos proyectos tendientes a regular las facultades de las comisiones : “Sería peligroso conceder facultades punitivas a un cuerpo político. Sería inconstitucional porque se otorgaría a las comisiones y a las Cámaras facultades judiciales, y sería inútil porque las comisiones alcanzarían perfectamente su objeto con el empleo de las facultades inquisitoriales y con la operación de las tribunales. En esta forma las comisiones investigadoras contarían con las facultades inquisitivas más amplias y no infringirían ninguna disposición constitucional”.

La iniciativa dispone que las comisiones investigadoras tendrán su sede en el Congreso de la Nación, pero podrán actuar y constituirse en cualquier lugar de la República Argentina o de otros países con el objeto de analizar hechos sujetos a la investigación para la cual fueron constituidas.

La comisión deberá una vez finalizada la investigación de los hechos y actos encomendados elevar un informe al Congreso de la Nación, o en su caso, a la



Cámara correspondiente según se trate de un órgano bicameral o unicameral, debiendo darse la publicidad que la misma estime conveniente.

Como reiteradamente se ha sostenido la investigación parlamentaria se trata de un medio y no un fin en sí mismo, ya que la investigación sirve para algo o se realiza para alcanzar algo, pero nunca se agota en sí misma. Como se sostuviera en el Watkins “no existen dudas de que no existe ningún poder del Congreso para exponer sólo por exponer”.

De esta forma la investigación debe ser un medio para ejercer las facultades propias del Congreso. Así entendido el proyecto establece que en el informe final la comisión investigadora deberá sugerir los cambios, alteraciones o modificaciones que deberían surgir las normas vigentes. -

Mónica FRADE
Diputada de la Nación